ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **Domov seniorů Metuj s.r.o.**, sídlem Velké Svatoňovice č. p. 61, zastoupen JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Dukelská 15, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Praha 2, Na poříčním právu 1/376, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 10. 2016, č. j. 32 Ad 18/2015 – 76,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 10. 2016, č. j. 32 Ad 18/2015-76, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Krajského úřadu Královehradeckého kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 12. 5. 2015, č. j. 8393/SV/2015/Gr/SpD/13-4, bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách"), tím, že nejméně od září 2014 poskytoval v provozovně na adrese Nové Město nad Metují, Klosova 471, pobytovou sociální službu typu domova pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách, a to bez oprávnění k jejímu poskytování ve smyslu § 78 odst. 1 téhož zákona. Za tento správní delikt mu byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 27. 8. 2015., č. j. 2015/36469-223/1, a správní rozhodnutí I. stupně potvrdil. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud"), který ji rozsudkem ze dne 21. 10. 2016, č. j. 32 Ad 18/2015 – 76 (dále jen „napadený rozsudek"), zamítl. Proti rozsudku žalobce (dále jen „stěžovatel") nyní brojí kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

Stěžovatel v kasační stížnosti odmítl hodnocení fungování asistentů sociální péče (dále jen „asistenti“) v jím provozovaném zařízení. Zdůraznil, že asistenti s ním nejsou v žádné formě pracovněprávního vztahu, ani s nimi nemá uzavřený jiný smluvní vztah. Jejich jednání proto nemůže být stěžovateli kladeno k tíži. Asistenti si sami organizují v zařízení svou činnost, která je hrazena z příspěvku na péči, přičemž stěžovatel z tohoto příspěvku nic neinkasuje. Asistenti tak formálně i fakticky fungují nezávisle na stěžovateli. Krajský soud proto dospěl k opačnému závěru v rozporu se skutkovým stavem, který vyplývá z obsahu spisu [stěžovatel tedy fakticky uplatňuje též důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Stěžovatel dále zdůraznil, že zákon nestanoví, kde asistent může sociální služby poskytovat a kde nikoliv. Z tohoto důvodu nemohl stěžovatel ani předvídat, že by jeho jednání bylo v rozporu se zákonem. Závěr krajského soud, že stěžovatel poskytoval sociální služby bez registrace, je proto v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*. Stěžovatel krajskému soudu vytkl rovněž neprovedení důkazu výslechem asistentů, kterým mohlo být prokázáno jeho tvrzení, že jejich činnost byla na stěžovateli nezávislá. I přes své přesvědčení, že se tvrzeného správního deliktu nedopustil, stěžovatel rozporoval i závěr krajského soudu o přiměřenosti uložené pokuty a jejího likvidačního charakteru. Odmítl názor, že v jeho případě není nutné posuzovat likvidační charakter pokuty, k čemuž poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133. Stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek v plném rozsahu.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Následně konstatoval, že kasační stížností napadený rozsudek je zatížen takovou vadou, ke které je povinen přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s.

Krajský soud posoudil podanou žalobu jako „*věc*“ sociální péče ve smyslu ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení rozhoduje ve věcech mj. sociální péče specializovaný samosoudce. Jedná se tedy o výjimku z obecného pravidla obsaženého v § 31 odst. 1 s. ř. s., v souladu s nímž „[k]*rajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců*“.

Výkladem ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval (viz rozsudky ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 – 106, ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, nebo ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 – 63). Z této judikatury jednoznačně vyplývá, že rozhodování v senátu je zásada, z níž jsou možné výjimky, ale pouze v taxativně stanovených případech podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. Smysl a účel této zákonné výjimky je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány senátem složeným ze tří soudců. Takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. Kvůli úspoře veřejných prostředků a za účelem zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší, zákon zavádí výjimku – rozhodování samosoudcem.

V otázce důsledků záměny uvedených pravidel judikatura zdejšího soudu vyslovila, že rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] (viz rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 – 32), zatímco byla-li chyba v obsazení soudu „*opačná*“ (tj. rozhodoval-li místo samosoudce senát), zmatečnost to nezpůsobuje. Nejvyšší správní soud k tomu v citovaném rozsudku uvádí, že „*nedostatek podmínky řízení, záležející v zákonném obsazení soudu je důvodem kasační stížnosti ve shodě s ustanovením § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nejen tehdy, jestliže místo senátu rozhodoval ve věci samosoudce (opačnou situaci, tedy jestliže místo samosoudce rozhodoval senát, zákon také považuje za nesprávné obsazení soudu, ale nespojuje s ním takovou vadu, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvého stupně), ale i v případě, že rozhodnutí vydal jiný samosoudce nebo senát, než který k tomu byl povolán platným rozvrhem práce soudu. Případem, kdy místo specializovaného samosoudce ve věci rozhodoval senát, není žalobce krácen nikterak na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru. O nedostatek podmínky řízení, pro který by byl Nejvyšší správní soud nucen zrušit rozsudek krajského soudu pro zmatečnost, se v takovém případě nejednalo*“ (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 4 Ads 108/2010 – 39).

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu zvolila k výjimce, kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretačně velmi restriktivní přístup, tj. vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech vyjmenovaných v § 31 odst. 2 s. ř. s. U zásahových žalob, týkajících se obsahově těch materií, které by byly podřaditelné pod uvedený výčet, zdejší soud naopak opakovaně vyslovuje, že o nich má rozhodovat senát, a nikoli samosoudce (srovnej rozsudky ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, nebo ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44).

V nynější věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené rozhodnutí nespadá do žádné z kategorií rozhodnutí vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s. Zdejší soud si je přitom vědom skutečnosti, že stěžovatel byl postižen za jiný správní delikt podle zákona o sociálních službách, což zřejmě vedlo krajský soud k závěru, že jde o „*věc*“ podřaditelnou pod ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. a rozhodování o ní proto svěřil specializovanému samosoudci. Zdejší soud zdůrazňuje, že v tomto aspektu je důležité zkoumat materiální podstatu „*věci*“.

„*Věcí*“ je ve správním řízení vždy hmotné právo nebo povinnost, o níž bylo v řízení jednáno a rozhodováno. V nynějším případě byl předmětem řízení správní delikt, výsledkem řízení uložení sankce (*in concreto* pokuty ve výši 250.000 Kč). Za správní delikt lze obecně považovat protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky vymezuje ve smyslu zásady *nullum crimen sine lege* pouze zákon, a s nímž rovněž pouze zákon spojuje hrozbu sankce trestní povahy (*nulla poena sine lege*), ukládané v rámci výkonu veřejné správy. Řízení o správním deliktu je tedy obecně řízením o porušení určité primární povinnosti (zde dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách - zákaz poskytovat sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování ve smyslu § 78 odst. 1 téhož zákona), kdy v případě závěru o takovém jednání je ukládána sekundární povinnost (tj. sankce). Nejčastější typ sankce přitom představuje povinnost pachatele správního deliktu uhradit

pokutu, tak jako je tomu i v nynějším případě. Takto vymezený předmět správního řízení je pak klíčový i pro nazírání pojmu „*věc*“ ve smyslu § 31 s. ř. s.

Řízení před správními soudy má totiž povahu řízení přezkumného. Správní soudy nerozhodují o právu samém, ale posuzují pouze zákonnost rozhodnutí správního orgánu, který má kompetenci ve věci rozhodnout. Proto je pojem „*věci*“ ve správním řízení tak zásadní pro vymezení „*věci*“ ve smyslu § 31 s. ř. s. Z formulace ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. je nicméně zřejmé, že zde zákonodárce jednotlivé kategorie („*věci*“) rozhodování vymezil v zásadě šířeji, než jak je zpravidla vymezena „*věc*“ v tom kterém správním řízení, jakkoliv právě v nynějším případě budou náhledy „*věci*“ prismatem správního řízení a ustanovení § 31 s. ř. s. splývat. Pro demonstraci je však možno uvést například úžeji vymezenou „*věc*“ správního řízení o přiznání nároku na dávky starobního důchodu, oproti „*věcem důchodového pojištění*“ podle § 31 odst. 2 s. ř. s. Lze tak obecně říci, že „*věc*“ správního řízení předurčuje kategorii ve smyslu § 31 s. ř. s. Jinými slovy „*věc*“ ve smyslu správního řízení je třeba podřadit pod některou z kategorií („*věcí*“) uvedených v ustanovení § 31 s. ř. s., a tím určit, zda v řízení před krajským soudem bude rozhodovat specializovaný senát či samosoudce.

Hovoří-li tedy ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. o „*věcech*“, pak chápání tohoto pojmu nemůže být odlišné od pojmu „*věci*“ ve správním řízení, z něhož přezkoumávané rozhodnutí vzešlo. Jak bylo již uvedeno výše, v projednávaném případě rozhodoval správní orgán o správním deliktu a v souvislosti s tím o uložení sankce. Pro definici věci pak není rozhodné, v jakém odvětví správního práva ke správnímu deliktu došlo, a jaký zákon daný správní delikt, včetně související sankce, upravuje. To zřetelně dokládá skutečnost, že zákonodárce považoval za vhodné v § 31 odst. 2 s. ř. s. výslovně zmínit přestupky. Ty jistě představují jedinou oblast správního trestání, kterou lze označit za částečně kodifikovanou, rozhodně však nejsou upraveny výhradně zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Rovněž zákon o sociálních službách, za jehož porušení je stěžovatel v projednávané věci sankcionován, sám vymezuje skutkové podstaty několika přestupků (srovnej § 106 tohoto zákona). Zákonodárce však jednoznačně určil, že soudní přezkum přestupků, tedy i sankcí za ně ukládaných, je realizován před specializovanými samosoudci, a to bez ohledu na to, v jakém zákoně lze ten který přestupek nalézt. Jinými slovy, jakkoliv přestupek může být vymezen zákonem, který věcně nespadá mezi oblasti taxativně vyjmenované ustanovením § 31 odst. 2 s. ř. s., bude vzhledem k obecnému zařazení přestupků do tohoto ustanovení podléhat přezkumu specializovanými samosoudci, nikoliv senáty. Z této perspektivy pak musí současně platit, že v případě soudního přezkumu jiných správních deliktů, které v témže ustanovení zahrnuty nejsou, a které jsou rovněž rozprostřeny do speciálních zákonů, bude aplikováno základní pravidlo představované ustanovením § 31 odst. 1 s. ř. s., kdy o věci rozhodují specializované senáty složené z předsedy a dvou soudců. Tento náhled konvenuje restriktivnímu přístupu k interpretaci § 31 odst. 2 s. ř. s., který ve shora citované judikatuře zaujal zdejší soud.

Současně je třeba připomenout, že uvedené nazírání „*věci*“ má své další dopady, mezi které patří otázka úhrady soudního poplatku za řízení. Zatímco § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, zahrnuje mezi řízení osvobozená od poplatků mj. řízení ve věcech sociální péče, pak řízení ve věcech správních deliktů osvobozena nejsou. I tuto okolnost musí vzít krajský soud v dalším řízení na zřetel.

V souhrnu uvedeného platí, že krajský soud pochybil, jestliže projednával napadené rozhodnutí specializovaným samosoudcem namísto senátem, jak požaduje § 31 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto, vzhledem k § 109 odst. 4 s. ř. s., napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že rozhodl o kasační stížnosti bez prodlení, nerozhodoval již o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu § 107 s. ř. s., neboť za této situace nemohly skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 – 44).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu