



Vyvěšeno dne: 11. 11. 2024

Svěšeno dne: 25. 11. 2024

Hana Čermáková

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Jiriny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: „**HVĚZDA z. ú.**“, se sídlem Masarykova 443, Zlín, zastoupena JUDr. Ing. Ivanem Pavelkou, Ph.D., advokátem se sídlem nám. T. G. Masaryka 2433, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2023, čj. MPSV-2023/183119-229/1, ve znění usnesení o opravě zřejmých nesprávností ze dne 7. 11. 2023, čj. MPSV-2023/183119-229/3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2024, čj. 31 A 94/2023-213,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci řeší Nejvyšší správní soud otázku, zda je existence dluhu na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, byť s povolenou úhradou ve formě splátek, porušením podmínky registrace sociálních služeb, za kterou může být podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, oprávnění k poskytování sociálních služeb zrušeno.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně je registrovanou poskytovatelkou sociálních služeb v domovech se zvláštním režimem. Krajský úřad Zlínského kraje (dále jen krajský úřad) dne 15. 6. 2023 zahájil kontrolu plnění registračních podmínek a zjistil, že Okresní správa sociálního zabezpečení Zlín žalobkyni povolila placení dlužného pojistného a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále v celkové výši 6 205 045 Kč ve formě splátek. Na základě tohoto zjištění krajský úřad rozhodnutím z 10. 8. 2023, čj. KUZL 71183/2023, zrušil registraci vymezených sociálních služeb (domovy

se zvláštním režimem) podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, a to ke dni 31. 12. 2023. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně.

[3] Žalobkyně následně podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Ten žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu zrušil. Nejprve ale dospěl k závěru, že správní řízení nevykazovalo závažné vady, jak namítala žalobkyně. Správní orgán mohl zahájit řízení o přestupku a vydat v něm rozhodnutí i před ukončením kontroly, vedené podle příslušných ustanovení zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Nezahajoval ho totiž na základě protokolu o kontrole. Podkladem bylo rozhodnutí a potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Zlín o plnění splátkového kalendáře. Povinnost ukončit kontrolu před zahájením řízení o případném přestupku nestanovuje ani správní řád. Krajský soud připustil, že se žalovaný dopustil vady, když rozhodnutí doručil přímo žalobkyni, a nikoliv její zástupkyni. Tato vada ale neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Žalovaný totiž následně doručil své rozhodnutí rovněž zástupkyni žalobkyně. Tím bylo procesní pochybení žalovaného napraveno a rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci. Krajský soud ale dal za pravdu žalobkyni v otázce nevypořádání námitek ohledně vytvoření jiné praxe posuzování bezdlužnosti v rámci uzavírání veřejnoprávních smluv o poskytování finanční podpory. Z rozhodnutí žalovaného podle krajského soudu ani není zřejmé, jak se vypořádal s některými žalobkyní předloženými důkazy (program pro rok 2023, veřejnoprávní smlouva). V tomto ohledu je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jelikož krajský soud považoval rozhodnutí žalovaného ve vztahu k posouzení podstaty věci za přezkoumatelné, vypořádal i další námítky žalobkyně.

[4] Krajský soud se zejména zabíral výkladem stěžejní otázky ve věci, a to, zda je nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti poskytovatele sociálních služeb, porušením podmínky registrace (a zda by porušení podmínky mělo být sankcionováno zrušením registrace sociální služby). Krajský soud dospěl k závěru, že výčet podmínek registrace je taxativně upraven výlučně v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách. Tomuto výkladu totiž odpovídá navazující § 81 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle nějž registrující orgán vydá rozhodnutí o registraci, jestliže žadatel prokáže, že splňuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1. Úprava v § 82 odst. 3 písm. a) sice hovoří o zrušení registrace pro nesplnění (blíže nedefinovaných) podmínek uvedených v (celém) § 79. Krajský soud však uvedl, že zákonodárce má nepochybně na mysli registrační podmínky, po jejichž splnění byl poskytovatel registrován, tedy podmínky uvedené pouze v § 79 odst. 1. Bezdlužnost mezi podmínkami v § 79 odst. 1 uvedena není. Správní orgány tak podle něj pochybily, pokud nerozlišily mezi podmínkami registrace a doklady k prokázání těchto podmínek, kterým je podle § 79 odst. 5 písm. j) i doklad o tom, že žadatel (o udělení oprávnění k poskytování sociálních služeb) nemá daňové a ani jiné nedoplatky na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Doklad neslouží k prokázání podmínky registrace, ale pouze osvědčuje jinou skutečnost, která má být doložena k písemné žádosti.

[5] Rozdíl mezi podmínkami registrace a doklady osvědčujícími jinou skutečnost krajský soud demonstroval na podmínce bezúhonnosti. Jako podmínka registrace je upravována v § 79 odst. 1 písm. c) zákona o sociálních službách, blíže ji definuje odst. 2. Odst. 3 stanoví, jakým způsobem se tato podmínka prokazuje a konečně v § 79 odst. 5 písm. e) ukládá žadateli o registraci povinnost takový doklad o bezúhonnosti předložit k písemné žádosti o registraci. Pokud registrovaná osoba přestane podmínky bezúhonnosti podle zákona o sociálních službách splňovat, nebude důvodem pro zrušení registrace sociálních služeb nedostatek v dokladu podle § 79 odst. 5 písm. e) zákona o sociálních službách, ale neplnění podmínky bezúhonnosti dle § 79 odst. 1 písm. c) stejného zákona. Výčet podmínek registrace v § 79 odst. 1 však „bezdlužnost“ neobsahuje. Případné nedoplatky vzniklé po registraci sociální služby, pak budou logicky znamenat i změnu v dokladu podle § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách. Změnu je pak poskytovatel povinen oznámit dle § 82 odst. 1 registračnímu orgánu. Neznačená to ale, že by v důsledku této změny (při vzniku nedoplatku po registraci) přestal splňovat podmínku registrace spočívající

pokračování

v bezdlužnosti, protože zákon o sociálních službách podmínku bezdlužnosti nezná. Krajský soud pro úplnost doplnil, že nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, vzniklý až po registraci sociálních služeb, není možné považovat ani za neplnění podmínky vyplývající z § 79 odst. 1 písm. a) zákona o sociálních službách (podání písemné žádosti, která obsahuje náležitosti stanovené v odst. 5). Skutečnosti platné a doložené společně s podáním písemné žádosti mají z povahy věci jednorázový charakter a slouží pouze k samotné registraci. Následná změna v přiložených dokladech neznamená, že by poskytovatel nově podmínku přestal splňovat. Tyto závěry krajský soud podpořil srovnáním s jinými právními předpisy. Bezdlužnost je běžně jednou z podmínek zisku licencí nebo oprávnění. Na rozdíl od zákona o sociálních službách je ale podle krajského soudu v jiných zákonech přesně definován její obsah a nesplnění této podmínky je stanoveno jako důvod pro odnětí oprávnění. V souvislosti s dovozováním podmínky bezdlužnosti výkladem krajský soud uvedl, že na základě čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy je možné státní moc uplatňovat jen v mezích stanovených zákonem. Důvody pro odnětí oprávnění tak musí být výslovně stanoveny a výkladem je dovozovat nelze. Rozhodnutí žalovaného je z tohoto důvodu nezákonné.

[6] Krajský soud závěrem konstatoval, že nemohlo-li být rozhodnutí o zrušení registrace z důvodu porušení podmínky bezdlužnosti nikdy vydáno, není na místě zabývat se dalšími námitkami žalobkyně ohledně porušení zásady legitimního očekávání nebo zásady ochrany veřejného zájmu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesprávném posouzení stěžejní právní otázky*“. Nesprávně posouzenou právní otázkou je podle stěžovatele posouzení podmínek registrace sociálních služeb. Stěžovatel rovněž nesouhlasil ani s tím, že by jeho rozhodnutí mělo být nepřezkoumatelné.

[8] Stěžovatel nejprve na podporu přijatelnosti kasační stížnosti zdůraznil, že výklad podmínek registrace sociálních služeb se netýká pouze žalobkyně, ale i dalších poskytovatelů sociálních služeb. Současně se jedná o otázku, která nebyla doposud Nejvyšším správním soudem řešena. Dále uvádí, že výklad krajského soudu ohledně uplatňování podmínky bezdlužnosti je nedůvodně restriktivní a nezohledňující úmysl zákonodárce. Registrace sociální služby má znamenat garanci, že poskytovatel plní své povinnosti řádně a dodržuje podmínky stanovené v celém § 79 zákona o sociálních službách, tedy i bezdlužnost. Pokud § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách hovoří o zrušení pro nesplnění podmínek uvedených v (celém) § 79 (tj. včetně podmínky bezdlužnosti v odst. 5) a § 80 zákona o sociálních službách, jedná se o záměr, a nikoliv o mezeru v zákoně. Stěžovatel podpůrně uvádí, že úprava povinného pojištění v § 80 zákona o sociálních službách rovněž není v § 79 odst. 1, avšak § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách na ni výslovně odkazuje. Vyžaduje se plnění podmínek registrace po celou dobu poskytování registrované sociální služby. Pokud by požadované doklady měly pouze jednorázový charakter při registraci, nestanovoval by zákon povinnost poskytovatelů oznamovat jejich změnu. Jeho závěry má podporovat důvodová zpráva k novele zákona o sociálních službách č. 206/2009 Sb., z níž stěžovatel citoval bod 49: „*Podle dosavadní úpravy je plnění podmínek stanovených pro registraci předmětem inspekce poskytování sociálních služeb, vzhledem k tomu, že záměrem bylo, aby inspekce sociálních služeb kontrolovala stav poskytování sociální služby podle dokumentace předložené při registraci. Ve většině případů registračních podmínek podle § 79 se však jedná o oblasti, které podléhají kontrole jiných orgánů. Praxe prvního roku účinnosti zákona ukázala, že je vhodnější, aby kontrolu aktuálnosti dokumentace služby prováděl registrující orgán (...).*“

[9] Podle stěžovatele není pochyb o tom, že všechny připojené doklady k žádosti o registraci, včetně všech náležitostí žádosti tvoří podmínky, bez jejichž splnění by k registraci sociálních služeb

ani nedošlo. Zákon o sociálních službách vyžaduje jejich plnění po celou dobu registrace. Ve vztahu k § 80 to zákon o sociálních službách stanoví výslovně, neboť pojištění musí být sjednáno po celou dobu, po kterou poskytuje sociální služby. Pokud jde o podmínky uvedené v § 79 zákona o sociálních službách, lze nutnost jejich trvání dovodit z dikce § 82 odst. 1.

[10] Dále namítl, že mu krajský soud nesprávně vytkl, že se nevypořádal s námitkou vytvoření jiné praxe posuzování bezdlužnosti v rámci uzavírání veřejnoprávních smluv o poskytování finanční podpory. Z rozhodnutí stěžovatele nemá být podle krajského soudu ani zřejmé, jak se vypořádal s některými žalobcem předloženými důkazy a z tohoto důvodu má být rozhodnutí nepřezkoumatelné. S tím stěžovatel nesouhlasí. Z jeho rozhodnutí je zjevné, jaký názor zaujal k důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí ve věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže způsobit pouze stručnost odůvodnění nebo skutečnost, že nebyl vyvrácen každý dílčí argument. Připustil sice, že v rozhodnutí není výslovně vypořádán odkaz žalobce na posouzení podmínky bezdlužnosti v rámci dotačního programu (tj. odkaz na dokument figurující ve zcela jiném typu řízení). Avšak vypořádání námitek týkajících se podmínek registrace implicitně zahrnuje i odpověď na tyto otázky. Jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné není.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelem zastávaný výklad § 82 odst. 3 písm. a) a § 79 zákona o sociálních službách považuje za zcela nesprávný a ve zjevném rozporu s § 81 odst. 1 a § 82a odst. 2 stejného zákona. Poukázala rovněž na to, že pokud by registrující orgán měl rušit oprávnění poskytovatelů okamžitě v případě zjištění nedostatků, byla by celá existující praxe kontrol ze strany registrujících orgánů ve zjevném rozporu se zákonem. Kontrolující orgány totiž běžně ukládají opatření k odstranění zjištěných nedostatků. V případě, že by takto zjištěné nedostatky měly v souladu s výkladem stěžovatele být důvodem pro zrušení registrace podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, bylo by již jakékoli ukládání opatření k odstranění nedostatků nesmyslné a žádná opatření by ukládána nebyla, neboť by registrující orgány u poskytovatelů sociálních služeb „automaticky“ přistupovaly pouze k rušení registrace sociálních služeb. Stěžovatelem zastávaný výklad je zcela absurdní, neboť uplatňování takového výkladu v praxi by vedlo k tomu, že by v konkrétních případech jakýkoli nedostatek v údajích a dokladech přikládaných k žádosti o registraci uváděných v § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách zjištěný po registraci sociální služby poskytovatele, měl zcela fatální následek. Stěžovatel ignoruje znění § 81 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle kterého *registrující orgán vydá rozhodnutí o registraci, jestliže žadatel prokáže, že splňuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1*. V tomto ustanovení zákonodárce explicitně uvádí, že za podmínky registrace sociální služby považuje podmínky uvedené v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[12] K poukazu stěžovatele na důvodovou zprávu k zákonu č. 206/2009 Sb., kterým byl novelizován zákon o sociálních službách uvedla, že citovaná část se nevztahuje ke změně § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách. Citovaným novelizačním bodem se do zákona vkládal § 82a, který registrujícímu orgánu dal pravomoc ke kontrolování plnění podmínek stanovených pro registraci sociálních služeb a ukládat poskytovatelům sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při této kontrole. Tato pasáž tak nijak nedokládá správnost argumentace stěžovatele.

[13] Žalobkyně má současně za to, že stěžovatel zcela účelově a nesprávně zaměňuje trvání plnění podmínek dle § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách s trváním úplného souladu údajů a dokladů přikládaných k žádosti o registraci sociální služby podle § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách. Po registraci sociální služby může dojít ke změnám v údajích na poskytnutých dokladech, ty však nejsou důvodem pro zrušení registrace, nejedná-li se současně o situaci, kdy by poskytovatel sociálních služeb přestal splňovat podmínky uvedené v § 79 odst. 1 a § 80 zákona o sociálních službách. Zákon o sociálních službách tak stanoví na straně jedné následky toho, že poskytovatel

pokračování

sociální služby přestane splňovat podmínky uvedené v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách (následkem je zrušení registrace dané sociální služby) a na straně druhé následky toho, že jsou u poskytovatele sociální služby zjištěny až po registraci dané sociální služby vzniknuvší nedostatky v údajích a dokladech uváděných a přikládaných k žádosti o registraci sociální služby (následkem je uložení opatření k odstranění zjištěných nedostatků).

[14] Žalobkyně závěrem uvedla, že má za to, že napadené rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nevypořádané námitky byly totiž z zcela zásadní a stěžovatel se jimi měl výslovně zabývat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti namítl, že ji podává „*z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*“. K takto obecně a nesrozumitelně formulované námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud předně podotýká, že kvalita kasační argumentace do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54, uvedené závěry ohledně žalobní argumentace lze použít i ve vztahu k argumentaci kasační). Proto Nejvyšší správní soud vypořádal tuto námitku taktéž obecně (pokud se vůbec jedná o námitku nepřezkoumatelnosti). Nepřezkoumatelnost kasační stížnosti napadeného rozsudku je přitom podle § 109 odst. 4 s. ř. s. důvodem, k němuž Nejvyšší správní soud přihlédne i tehdy, jestliže jej stěžovatel vůbec neuplatní v kasační stížnosti. Z úřední povinnosti nicméně Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Stěžovatel uvádí, že nepřezkoumatelnost shledává v nesprávném právním posouzení. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud ve věci rozhodnout, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35, bod 18). Krajský soud se vypořádal se všemi ve věci důležitými otázkami a přezkoumatelným způsobem vysvětlil, z jakého důvodu jsou ostatní ve věci nadbytečné. Jeho odůvodnění není ani nesrozumitelné nebo vnitřně rozporné. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[17] V řešeném případě je nejdůležitější otázkou právní posouzení registračních podmínek podle zákona o sociálních službách. Konkrétně jde o výklad § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách (ve vztahu k § 82 odst. 1 a 3), kterým zákonodárce žadateli o registraci sociálních služeb uložil k žádosti o registraci předložit, kromě dalších podkladů, i doklad, že žadatel nemá daňové nedoplatky a nemá nedoplatek na pojistném a penále na veřejné zdravotní pojištění a na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na sociální politiku zaměstnanosti (dále jen „nedoplatek na pojistném“). Spornou otázkou je, zda je třeba zrušit registraci podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, pokud poskytovateli sociální služby vznikne nedoplatek na pojistném až po provedené registraci sociální služby. Jde tedy o posouzení, zda § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách stanoví podmínku, kterou poskytovatel musí splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb či nikoliv.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za důležité úvodem připomenout obecná východiska omezení uplatňování státní moci. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy, lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Správní orgán, prostřednictvím kterého stát svou moc realizuje, se může ve své

činnosti podle ústavním pořádkem nastavených mantinelů pohybovat pouze v mezích zákonem vymezených (zásada legality).

III. a) Jazykový výklad podmínek registrace sociálních služeb

[19] Krajský soud při výkladu příslušných ustanovení zákona o sociálních službách nejprve použil v převážné míře jazykový výklad, který spočívá v interpretaci právní normy striktně na základě textu zákona. Jazykový výklad je obecně ale jen prvotním přiblížením se k právní normě. Jedná se pouze o východisko pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Pokud by bylo postupováno opačným způsobem, činilo by to z práva nástroj odcizení a absurdity. Soud tedy není vázán doslovným zněním zákona a musí se od něj odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý. Obdobná východiska je dlouhodobě možné nalézt v judikatuře Ústavního soudu, nálezech z 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, z 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, z 10. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 138/06, a z 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09, či usnesení Ústavního soudu z 23. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 1773/07.

[20] Krajský soud svůj výklad zákona o sociálních službách založil na předpokladu, že výčet podmínek registrace je taxativně upraven výlučně v § 79 odst. 1. Zákon o sociálních službách tak mezi podmínky registrace neřadí bezdlužnost, proto nebylo možné pro výše popsané nedoplatky registraci sociálních služeb žalobkyně zrušit podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách.

[21] Naopak žalovaný během celého řízení setrvává na stanovisku, že zákon o sociálních službách stanoví podmínky registrace sociálních služeb v celém § 79, tedy včetně odst. 5, který ukládá zájemci o registraci předložit doklad o neexistenci nedoplatků na pojistném. Požadavek identifikuje jako podmínku bezdlužnosti. Podle jeho názoru by v případě, že by doklady připojené k žádosti o registraci (podle § 79 odst. 5) měly jednorázový charakter a plnily svůj účel pouze v rámci řízení o registraci, nestanovil zákon o sociálních službách poskytovatelům navazující oznamovací povinnost.

[22] Podle § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách

(1) Podmínkou registrace je

- a) podání písemné žádosti o registraci, která obsahuje náležitosti uvedené v odstavci 5,
- b) odborná způsobilost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby,
- c) bezúhonnost
 - 1. všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby,
 - 2. právnické osoby, která bude poskytovat sociální služby,
- d) zajištění hygienických podmínek, jsou-li sociální služby poskytovány v zařízení sociálních služeb,
- e) vlastnické nebo jiné právo k objektu nebo prostorám, v nichž budou poskytovány sociální služby,
- f) zajištění personálních, materiálních a technických podmínek odpovídajících druhu poskytovaných sociálních služeb,
- g) skutečnost, že na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, nebyl prohlášen konkurs nebo proti ní nebylo zahájeno insolvenční řízení anebo nebyl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku dlužníka.

pokračování

[23] Podle § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách

(5) Žádost o registraci obsahuje tyto údaje a připojené doklady: (...) j) doklad, že žadatel nemá daňové nedoplatky a nemá nedoplatek na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění a na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, (...).

[24] Podle § 82 odst. 1 zákona o sociálních službách je poskytovatel sociálních služeb *povinen písemně oznámit registrujícímu orgánu změny týkající se údajů obsažených v žádosti o registraci a v dokladech předkládaných s touto žádostí podle § 79 odst. 5, s výjimkou údajů, které jsou náležitostí rozhodnutí o registraci podle § 81 odst. 2, a s výjimkou údaje podle § 79 odst. 5 písm. d) bodu 8.*

[25] Podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách, *registrující orgán rozhodne o zrušení registrace, jestliže poskytovatel sociálních služeb přestane splňovat podmínky uvedené v § 79 a 80.*

[26] Nejvyšší správní soud k obsahu příslušných částí zákona o sociálních službách shrnuje, že v řešené věci zákon v § 79 odst. 1 výslovně stanovuje podmínky registrace sociálních služeb. V dalších odstavcích § 79 je podrobněji popsán jejich obsah, či způsob jejich ověřování (např. bezúhonnost v odst. 2 a 3). Současně odst. 5 stejného ustanovení uvádí doklady, které musí být součástí žádosti o registraci. Požadovaným potvrzením je i doklad o splnění „podmínky“, že žadatel podle § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách nemá nedoplatek na pojistném.

[27] Současně platí, že registrující orgán provede registraci sociální služby, jestliže splňuje všechny podmínky uvedené v § 79 odst. 1. Ten ale „podmínku bezdlužnosti“ jako takovou, odpovídající neexistenci nedoplatku na pojistném, jak vyplývá z předchozího bodu, výslovně neobsahuje. U „ostatních podmínek“ je přitom vymezeno nejen jaké doklady je třeba připojit ve vztahu k této podmínce k žádosti o registraci, ale rovněž jsou tyto podmínky přímo stanoveny v § 79 odst. 1. Jedná se jak o podmínku bezúhonnosti, jak popsal krajský soud v bodě 27 svého rozhodnutí, ale i podmínku odborné způsobilosti všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby. Doklad o jejich způsobilosti musí být podle § 79 odst. 5 ve spojení s písm. f) stejného ustanovení součástí žádosti o registraci. Jedná se ale i o jednu z podmínek registrace podle § 79 odst. 1 písm. b). Problematikou existence dluhů poskytovatele sociálních služeb se zákon o sociálních službách zabývá pouze v omezeném rozsahu, v § 79 odst. 1 písm. g) zákona o sociálních službách (ve kterém je stanovena podmínka registrace, *že na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, nebyl prohlášen konkurs nebo proti ní nebylo zahájeno insolvenční řízení anebo nebyl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku dlužníka*). Zrušení registrace je navázáno mimo jiné na skutečnost, že poskytovatel přestane splňovat některou z podmínek § 79 nebo § 80. Podmínka dle § 80 se týká povinnosti mít uzavřenou pojistnou smlouvu po celou dobu, po kterou jsou poskytovány sociální služby.

[28] Na základě výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za zřejmé, že zákon o sociálních službách neposkytuje na základě jazykového výkladu jasnou odpověď na stěžejní otázku v této věci. Zákon v jistých částech odpovídá stanovisku stěžovatele a z jiných částí plyne závěr, který ze zákona vyvodil krajský soud a žalobkyně.

[29] Na jednu stranu lze totiž ve shodě s žalobkyní a krajským soudem dovodit, že pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit přísnou úpravu, a to takovou, že při každém vzniku nedoplatku na pojistném, přestal poskytovatel splňovat podmínky registrace sociální služby, měl to formulovat výslovně. Například mohl stanovit „podmínku bezdlužnosti“ přímo v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách (a v dalších ustanoveních tuto podmínku konkrétněji vymezit, tak jako u ostatních podmínek registrace), anebo přímo neplnění podmínky bezdlužnosti stanovit jako důvod pro zrušení oprávnění. Při výkladu právního textu a hledání jeho významu v tomtéž zákoně lze předpokládat základní terminologickou jednotu a provázanost zákona. Na základě těchto

pravidel tak může adresát právní normy očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří podmínky registrace, které je třeba splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb, na jednom místě (tedy výslovně jako „podmínku“) a dostatečně jednoznačným způsobem. Ze skutečnosti, že tato podmínka není zařazena mezi podmínky registrace stanovené v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, tak lze dovodit, že se nejedná o podmínku, kterou by poskytovatel měl splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb (jedná se tak pouze o potvrzení, které musí doložit toliko při podání žádosti o registraci, tedy jednorázově). Přestane-li pak poskytovatel bezdlužnost splňovat až v průběhu poskytování sociálních služeb, nelze tomuto poskytovateli zrušit registraci.

[30] Na druhou stranu v § 82 odst. 3 zákona o sociálních službách je uvedeno, že jestliže poskytovatel sociálních služeb přestane splňovat podmínky uvedené v § 79 (v celém) a § 80 zákona o sociálních službách, tak je třeba rozhodnout o zrušení registrace. Pokud zákonodárce chtěl, aby se jednalo pouze o podmínky registrace stanovené přímo v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, tak bez pochyb mohl ustanovení § 82 odst. 3 zákona o sociálních službách formulovat tak, že by přímo uvedl, že registrující orgán rozhodne o zrušení registrace, přestane-li poskytovatel splňovat podmínky uvedené v § 79 odst. 1 a § 80. Z této skutečnosti by se tak naopak dalo dovodit, že poskytovatel má po celou dobu poskytování sociálních služeb splňovat i podmínku bezdlužnosti (mít k dispozici potvrzení o neexistenci nedoplatku na pojistném), jinak bude jeho registrace zrušena. Navíc, jak argumentuje stěžovatel, lze se relevantně tázat, k čemu by byla povinnost písemně oznámit změny v dokladech předkládaných s žádostí o registraci podle § 79 odst. 5 zákona o sociálních službách, pokud by se nejednalo o podmínku registrace, kterou je třeba splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb (a kterou by bylo možné jako podmínku registrace kontrolovat ve smyslu § 82a zákona o sociálních službách a ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole).

[31] Z výše uvedeného lze shrnout, že právní úprava podmínek registrace je stanovena nejednoznačně, nejasně a neúplně. Skutečnost, že se jedná o víceznačný text zákona se projevuje i tím, že například odborné literatuře jsou definovány jako podmínky registrace pouze ty, které jsou uvedeny v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách, a naopak Doporučený postup Ministerstva práce a sociálních věcí č. 4/2016 - Problematika podmínek registrace, oznamování změn v registraci, pozbytí platnosti registrace a zrušení registrace poskytovatelů sociálních služeb (dále jen „doporučený postup“) za podmínku považuje všechny uvedené v celém § 79 zákona o sociálních službách. V monografii *Právo sociálního zabezpečení*, Tröster P. a kolektiv, 4. vydání, 2008 v bodě 5.4., který se na stranách 299-301 věnuje registraci sociálních služeb a inspekci poskytování sociálních služeb, jsou jako podmínky registrace výslovně uvedeny: „*podání písemné žádosti o registraci, bezúhonnost a odborná způsobilost všech fyzických osob, které budou přímo poskytovat sociální služby, zajištění hygienických podmínek, pokud budou služby poskytovány v zařízení, vlastnické nebo jiné právo k objektu nebo prostorám, v nichž budou sociální služby poskytovány, zajištění materiálních a technických podmínek odpovídajících druhu poskytovaných sociálních služeb, skutečnost, že na majetek žadatele nebyl prohlášen konkurz*.“ Autoři zde definují jako podmínky registrace pouze ty, které jsou uvedeny v § 79 odst. 1. Naopak z doporučeného postupu (shora již zmíněného) spíše plyne, že za registrační podmínky, které je potřeba dodržovat po celou dobu trvání platnosti registrace je třeba považovat všechny podmínky uvedené v § 79 (a § 80) zákona o sociálních službách, přičemž jako podmínka týkající se žadatele je uveden i doklad o neexistenci nedoplatků na pojistném. Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že v doporučeném postupu není výslovně uvedeno, že by povinnost předložit doklad o neexistenci nedoplatků na pojistném k žádosti nebyla jednorázového charakteru, ani zde není výslovně řešena otázka zrušení registrace z tohoto důvodu (kromě zmínky v kapitole týkající se změn v registraci, že vznik nedoplatků na pojistném může být důvodem ke zrušení registrace, aniž by ovšem bylo jakkoliv vymezeno, v jaké situaci má registrující orgán povinnost zrušit registraci a v jakém nikoliv). Problematika řešená v nyní souzené věci, tedy zda měl registrující orgán povinnost zrušit registraci (jak tvrdí stěžovatel), tak není ani v doporučeném postupu výslovně upravena.

III. b) Systematický, teleologický a další výklad podmínek registrace sociálních služeb

[32] V případě přetrvávajících nejasností po provedení jazykového výkladu zákona je třeba přistoupit k dalším metodám. Nejvyšší správní soud v souladu s judikaturou uvedenou v bodě [19] přistoupil k dalším druhům výkladu.

[33] Za využití výkladu pomocí systematiky zákona (formálně systematický výklad) lze popsat, že zákon o sociálních službách hovoří o podmínkách poskytování sociální služby v hlavě II zákona, tedy v § 78-96. Konkrétněji podmínky registrace jsou obsahem oddílu 1 stejné hlavy (§ 78-84). Ze systematiky zákona tak spíše plyne, že za podmínky registrace nelze považovat pouze ty, které jsou stanoveny v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[34] Naopak pokud využijeme teleologický výklad, konkrétně zásadu vyloučení absurdních závěrů, lze dospět k opačnému závěru. Pokud by totiž stěžovatel musel rozhodnout o zrušení registrace sociálních služeb vždy při vzniku (byť zcela minimálního) nedoplatku na pojistném (vzniklého například omylem či na základě vyšší moci), jednalo by se o zcela absurdní výklad zákona, který podle Nejvyššího správního soudu nemůže obstát. Takovýto výklad by byl přepjatým formalismem s do extrému zabíhající aplikací tvrdosti zákona.

[35] Účelem nastavení podmínek pro registraci sociální služby poskytovatele je zajistit určité základní parametry poskytování sociálních služeb a pomáhat tak osobám v nepříznivé životní situaci. Velká zadluženost poskytovatele sociální služby může mít v určitých případech negativní dopady na kvalitu poskytování sociálních služeb (a lze tak obecně uvažovat o stanovení podmínky bezdlužnosti v určité konkrétní podobě jako základního parametru), na druhou stranu nelze přehlédnout komplikovanost systému financování sociálních služeb v České republice a omezené množství poskytovatelů sociálních služeb. Účelem nastavení podmínek pro registraci sociální služby poskytovatele tak rozhodně není a nemůže být nadměrné ztěžování poskytovatelů sociálních služeb příliš přísnými a nesplnitelnými podmínkami. Teleologickým výkladem tak lze dospět k závěru, že i vzhledem k výše popsaným absurdním důsledkům nemůže extenzivní výklad obstát (po poskytovateli nelze po celou dobu poskytování sociálních služeb vyžadovat doklad o neexistenci nedoplatku na pojistném, a nezohledňovat přitom výši nedoplatku či sjednaný splátkový kalendář).

[36] Pokud jde o subjektivně historický výklad, tedy úmysl historického zákonodárce, lze konstatovat, že tento úmysl z textu zákona, ani z důvodových zpráv, nelze (ve vztahu k nyní posuzované otázce) zjistit. Z výše citovaného textu důvodové zprávy k zákonu č. 206/2009 Sb., totiž vůbec neplyne odpověď na to, zda neexistence nedoplatků na pojistném má být splněna po celou dobu poskytování sociálních služeb. Tento text důvodové zprávy tak nijak nepotvrzuje výklad stěžovatele, neboť pouze popisuje, proč je vhodnější, aby namísto inspekce poskytování sociálních služeb prováděl kontrolu registračních podmínek registrující orgán.

[37] Zákonodárce teoreticky mohl zamýšlet upravit povinnosti poskytovatele sociálních služeb velmi přísně a sankcionovat existenci jakéhokoli nedoplatku na pojistném automaticky, ztrátou registrace. Takový záměr ale ze zákona (jak je výše uvedeno) neplyne a zákonodárce jej zde výslovně neuvedl, i když se problematikou existence dluhů poskytovatele zabýval (neboť nestanovil podmínku neexistence nedoplatků výslovně mezi podmínky registrace vymezené § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách). Zákonodárce se k míře zadluženosti poskytovatele sociálních služeb, která je podle jeho názoru neslučitelnou s činností v sociálních službách vyjádřil, a to v § 79 odst. 1 písm. g) podle něž je *skutečnost, že na majetek fyzické nebo právnické osoby, která je žadatelem o registraci, nebyl prohlášen konkurs nebo proti ní nebylo zahájeno insolvenční řízení anebo nebyl insolvenční návrh zamítnut pro nedostatek majetku dlužníka*. Zákonodárce výslovně stanovuje, že žadatel v žádosti o registraci

podle § 79 odst. 5 písm. g) doloží, v případě, že se na něj vztahuje insolvenční zákon, čestné prohlášení o skutečnostech uvedených v odst. 1 písm. g) a opět, jako v případě, který uvedl krajský soud, zákonodárce reaguje stanovením podmínky podle odst. 1. Pro prokazování „bezdlužnosti“ taková podmínka stanovena nebyla. Nic tak nenasvědčuje tomu, že záměrem zákonodárce bylo stanovit podmínku bezdlužnosti bez další specifikace. Osamocené ustanovení v zákoně o sociálních službách by se přitom jevilo nelogickým a způsobovalo by až absurdní závěry. Poskytovatel by se v případě jediného krátkého zpoždění, či dokonce chybného zadání platby pojistného dostal do rizika zrušení své registrace, a to i ohledně naprosto marginální částky. Nejvyšší správní soud připouští, že v případě rozsáhlých organizací, zaměstnávajících desítky zaměstnanců by hrozba nad poskytovateli „visela“ téměř každý měsíc. Poskytovatelé by navíc o změně v dokladech předkládaných s žádostí museli vždy informovat registrující orgán (§ 82 odst. 1), který by za předpokladu převzetí argumentační linie stěžovatele, musel vždy rozhodnout o zrušení registrace.

[38] Za doplnění stojí i to, že v některých jiných veřejnoprávních předpisech zákonodárce na dlužníky v případě doplacení dluhů na základě schváleného splátkového kalendáře hledí, jako by podmínku bezdlužnosti neporušovali [§ 15 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti nebo § 43f zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních nebo § 74 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, dle kterého nemá splatný daňový nedoplatek ten, kdo má sjednaný splátkový kalendář - bod 21 rozsudku NSS z 20. 2. 2019, čj. 4 As 336/2018-45]. V ustanovení § 79 zákona o sociálních službách však není nijak definován obsah podmínky bezdlužnosti. Definováním této podmínky tak, že by dopadala i na situace sjednaného rozložení povinných plateb se současným plněním splátek by totiž bylo možné se vyhnout výše popsaným absurdním a neudržitelným důsledkům výkladu stěžovatele. Legitimním účelem stanovení podmínky bezdlužnosti jakožto podmínky trvání registrace sociální služby by totiž nepochybně mohlo být vyloučení těch poskytovatelů, kteří by svou zadlužeností ohrozili řádné poskytování sociálních služeb, a tak i samotné klienty sociálních služeb. K těmto negativním důsledkům však zpravidla nedochází, pokud si poskytovatel dohodne rozložení plnění plateb v čase a tyto splátky řádně plní.

[39] Zákonodárcem nastavené podmínky pro registraci sociální služby by měly mít na zřeteli kvalitu poskytování sociálních služeb, neboť klienti jsou zpravidla v postavení zranitelných osob. Zejména prostřednictvím registračních podmínek totiž stát ověřuje, že jsou všechny osoby podílející se na péči o klienty (mimo jiné) adekvátně vzdělaní (odborně způsobilí) nebo bezúhonní. Velká zadluženost poskytovatele sociální služby (či případné exekuce) přitom o kvalitě poskytovatele na první pohled nesvědčí. S tím se samozřejmě lze se stěžovatelem ztotožnit. Je na zákonodárci, aby nastavil, jak „přísný“ na zájemce o poskytování sociálních služeb bude a jaké podmínky pro zachování registrace bude vyžadovat. V opačném gardu je však třeba připustit, že právě poskytovatelé sociálních služeb často trpí nedostatkem finančních prostředků, jelikož je jejich financování problematické. V takových situacích lze pochopit (nikoliv podpořit), že se poskytovatelé sociálních služeb občas do špatné finanční situace mohou dostat (přičemž je velice podstatné, aby se pokusili tuto situaci aktivně řešit a domluvit si například splátkový kalendář, tak aby neohrozili své klienty). Vzhledem k nedostatku vhodných pobytových sociálních služeb v České republice však není obecně v zájmu společnosti nadměrně ztěžovat poskytovatele sociálních služeb nepřiměřenými a nesplnitelnými podmínkami, zejména s ohledem na prospěšnost jejich činnosti a jejich omezené množství. Stanovení nelogických požadavků pro poskytovatele by mohlo dosáhnout takové intenzity, která by měla vliv i na samotné jejich klienty, kteří by bez poskytovatelů sociálních služeb přišli o péči nebo místo k žití. Právě jejich ochrana by měla přitom být primárním účelem vykládaného zákona.

[40] Vzhledem k tomu, že zákonodárce nijak blíže nedefinoval obsah „podmínky bezdlužnosti“, a ani tuto podmínku výslovně nestanovil v § 79 odst. 1 zákona o sociálních službách jako podmínku

pokračování

registrace, lze konstatovat, že nelze relevantně seznat, co bylo úmyslem zákonodárce ve vztahu k posuzované otázce (zda tedy musí mít poskytovatel sociální služby po celou dobu poskytování potvrzení o neexistenci aktuálního nedoplatku na pojistném, anebo, zda postačí pokud toto potvrzení má jen v době podání žádosti o registraci, případně, zda tuto podmínku splňuje poskytovatel, který má sjednán splátkový kalendář).

[41] Rušení registrace přitom není jediným způsobem, jakým se může registrující orgán vypořádat s neplněním podmínek podle § 79 nebo § 80 zákona o sociálních službách poskytovatelem. Registrující orgán je oprávněn ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle § 82a odst. 1 zákona o sociálních službách. Tohoto postupu krajský úřad využil vůči žalobkyni při kontrole plnění registračních podmínek provedené dne 17. 7. 2014. Žalobkyni bylo povoleno dlužnou částku na veřejném zdravotním pojištění za období duben a květen 2014 a dlužné pojistné na sociální zabezpečení uhradit ve splátkách. Krajský úřad žalobkyni v protokolu o kontrole z 11. 8. 2014, čj. KUZL 37635/2014, doporučil důsledně dodržovat platby pojistného na veřejné zdravotní pojištění a pojistného na sociální zabezpečení. Uložil jí také doložit potvrzení o úhradě dlužných částek. Při kontrole plnění registračních podmínek zahájené dne 15. 6. 2023 žalobkyně předložila potvrzení o plnění splátkového kalendáře, avšak ještě před doručením protokolu o kontrole rozhodl krajský úřad o zrušení registrace sociálních služeb. V nynějším řízení tak krajský úřad bez bližšího odůvodnění, ve kterém se spíše omezil na nutnost respektovat stanoviska metodického a kontrolního orgánu stěžovatele, zrušil registraci sociálních služeb žalobkyně pro neplnění podmínek registrace. Nevzal v potaz ani to, že žalobkyně byla v době rozhodování správního orgánu (10. 8. 2023) se splácením dluhu téměř u konce (poté se jí ke dni 28. 8. 2023 podařilo dluh splatit).

[42] Existence institutu odstraňování nedostatků přitom pouze rozšiřuje pochyby Nejvyššího správního soudu o úplnosti a provázanosti nastavení a kontrole podmínek registrace v zákoně o sociálních službách. Není totiž nijak stanoveno, ve kterých případech mají registrující orgány ještě přistoupit k odstraňování nedostatků a v jakých rozhodnout rovnou o zrušení registrace.

III. c) Ústavně konformní výklad podmínek zrušení registrace

[43] Z jazykového a formálně systematického výkladu ustanovení § 78-86 zařazených do oddílu s názvem *Podmínky registrace* nelze dovodit, zda § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách stanoví „podmínku“, kterou musí poskytovatel splňovat po celou dobu poskytování sociálních služeb či se jedná o „podmínku“, která má jednorázový charakter (postačí ji splnit pouze při registraci). Není tak jednoznačně stanoveno, zda má registrující orgán povinnost rozhodnout o zrušení registrace, pokud poskytovateli sociálních služeb vzniknou nedoplatky na pojistném. Není totiž zřejmé, zda v takovém případě poskytovatel přestal splňovat podmínky uvedené v ustanovení § 79 zákona o sociálních službách. Vzhledem k neprovázanosti právní úpravy přitom ani není seznatelný úmysl zákonodárce. Způsob, jak se vypořádat s tak zásadní nejednoznačností a neprovázaností právní úpravy již vyložil Ústavní soud. Podle nálezu z 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, uvedl: „*lze přijmout názor, že mezery v předpisech veřejnoprávního charakteru, pokud se rozhoduje o povinnostech subjektu k jeho tíži, je možno vyplňovat extenzivním výkladem, avšak pouze tehdy, jestliže interpretace za použití všech metod vede k nepochybnému závěru o smyslu a rozsahu předmětné právní normy. Oproti tomu použití analogie v právu veřejném, zejména pokud se tím zhoršovalo právní postavení daného subjektu, je obecně nepřipustné. Nelze se totiž ztotožnit s tím, že negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem (jako je tomu v daném případě), nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.*“

[44] Nejvyšší správní soud proto ve vztahu k odnětí již jednou uděleného oprávnění zdůrazňuje, že je třeba trvat na tom, aby zákonodárce formuloval podmínky pro odnětí natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti. Pokud se mu to nepodaří,

nelze klást obsahové nejasnosti zákona k tíži subjektu, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno. Příliš extenzivní výklad je totiž v rozporu s tím, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Stěžovatel tak aplikoval příliš extenzivní výklad, který rozšiřuje povinnost uvedenou v § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách tak, že doklad o neexistenci nedoplatků na pojistném je třeba mít k dispozici po celou dobu poskytování sociálních služeb, jinak registrující orgán rozhodne o zrušení registrace. Tento důvod pro odnětí již jednou uděleného oprávnění však není takto formulován zákonem. Povinnost stanovená v § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách není výslovně formulována tak, že musí být splněna po celou dobu poskytování sociálních služeb, ani není zahrnuta výslovně mezi podmínky registrace v § 79 odst. 1. Na rozdíl od toho například podmínka, že pojištění podle § 80 musí být sjednáno po celou dobu, po kterou poskytovatel poskytuje sociální služby, je výslovně takto zákonem vymezena (nestačí pouze jednorázové uzavření pojistné smlouvy). V posuzované věci lze navíc teleologickým výkladem dospět k závěru, že i vzhledem k výše popsáným absurdním důsledkům nemůže extenzivní výklad stěžovatele obstát.

[45] Tvrdí-li stěžovatel, že krajský soud posuzoval aplikaci podmínek přehnaně restriktivně a v rozporu s úmyslem zákonodárce, nelze s ním souhlasit. Úmysl zákonodárce ze zákona o sociálních službách nelze, s ohledem na výše uvedené, relevantně seznat. Nejvyšší správní soud identifikoval v zákoně o sociálních službách zjevné formulační a systematické nedostatky, ze kterých plynou protichůdné, až absurdní závěry. Text zákona je víceznačný. V souladu s výše uvedenou judikaturou jej však nelze vykládat přílišně extenzivně (jak učinil stěžovatel), natož klást obsahové nejasnosti k tíži subjektu, o jehož právech a povinnostech je registrujícím orgánem vrchnostensky rozhodováno.

[46] Krajský soud tak věc posoudil v celkovém kontextu věcně správně, a to proto, že si byl vědom interpretační přednosti zásad ústavně konformního výkladu. Stěžovatelem zvolený výklad není možné použít, neboť se jedná o rozšiřující výklad, který je v přímém rozporu se zásadou zákonnosti (výkladem zvoleným stěžovatelem dochází k rozšiřování podmínek pro odnětí oprávnění nad rámec stanovený zákonem). Z důvodu ochrany ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace, je třeba považovat za správný krajským soudem zvolený ústavně konformní výklad, podle kterého pro nedoplatek na pojistném nelze zrušit registraci sociální služby poskytovatele. Pokud zákonodárce zamýšlel stanovit přísnou úpravu, a to takovou, že by při každém vzniku nedoplatku na pojistném, přestal poskytovatel splňovat podmínky registrace, a bylo by třeba zrušit registraci, měl to formulovat výslovně (včetně toho, kdy je žadatel podle zákona považován za bezdlužného), což však neučinil. Lze proto shrnout, že jestliže po provedené registraci poskytovateli sociálních služeb vzniknou nedoplatky na pojistném, pak jeho registraci sociálních služeb nelze zrušit pro neplnění podmínek podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách. Nehraje roli ani to, zda má poskytovatel sociální služby sjednaný splátkový kalendář či nikoliv.

[47] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že velká zadluženost poskytovatele sociální služby může mít v určitých případech negativní dopady na kvalitu poskytování sociálních služeb, avšak ta je předmětem inspekce poskytování sociálních služeb, v rámci, které lze ukládat poskytovateli sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci.

[48] Na základě výše uvedeného je již nadbytečné se zabývat námitkou, týkající se dílčí nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele. I v případě, že by ji Nejvyšší správní soud shledal důvodnou, nezměnila by nic na závěru, že rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí odvolání (i rozhodnutí krajského úřadu o zrušení registrace) muselo být krajským soudem zrušeno. Rozhodnutí krajského úřadu o zrušení registrace sociálních služeb z důvodu existence nedoplatku na pojistném totiž nemělo být vůči žalobkyni vůbec vydáno.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšné žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jejího zástupce. Odměna jí náleží za jeden úkon právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), a to za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Pokud jde o náhradu hotových výdajů zástupce, ta je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení celkem ve výši 4 114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. listopadu 2024

L. S.

Milan Podhrázký v. r.
předseda senátu