



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **1) Š. W., , 2) M. Z., 3) D. H.**, zast. JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, se sídlem Rumunská 28, Praha 2, proti žalovanému: **Jihočeský kraj**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobců 1) až 3) proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2014, č. j. 10 A 57/2014 – 20,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2014, č. j. 10 A 57/2014 – 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Rodiče žalobce 1) se obrátili dne 29. 7. 2013 dopisem na ředitele Krajského úřadu Jihočeského kraje. Uvedli, že u jejich nyní sedmnáctiletého syna s mentálním postižením byl již v šesti letech diagnostikován dětský autismus. V důsledku postižení jejich syn vyžaduje neustálou velmi náročnou péči s naprosto individuálním přístupem, kterou nejsou sami schopni zajišťovat. Ve všední dny proto využívají služeb týdenního stacionáře provozovaného Centrem Bazalka v Českých Budějovicích. Tuto službu by však podle okolností příležitostně potřebovali využívat i v nepracovních dnech. Zařízení umožňující takovou péči však je k dispozici až v jiném kraji s dojezdovou vzdáleností 120 km. Pokud by byl jejich syn v tomto zařízení umístěn, znamenalo by to úplné přetrhání rodinných vazeb a ztrátu kontaktu jejich syna s rodiči, prarodiči a sourozencem, což by všichni těžce nesli. Proto žádali o pomoc krajského úřadu při zajištění potřebné péče, která by umožnila jejich rodině plnohodnotný život. Ředitel krajského úřadu na jejich dopis odpověděl dne 6. 8. 2013. Sdělil, že Jihočeský kraj zatím zajišťuje pomoc osobám s obdobným postižením, jakým trpí jejich syn, pouze formou příspěvků poskytovaných různým zařízením provozujících pouze službu týdenního stacionáře. Kraj však připravuje do budoucna

rozšíření těchto služeb o služby s celoročním pobytem prostřednictvím příspěvkové organizace kraje – Domov pro osoby se zdravotním postižením Osek. O víkendech mohou rodiče žalobce 1) využívat terénní sociální služby – osobní asistence.

[2] Rodiče žalobce 2) dne 2. 8. 2013 zaslali dopis hejtmanovi Jihočeského kraje. Sdělili, že jejich syn (nyní dvanáctiletý) byl ve dvou letech diagnostikován jako autista, později u něj byla zjištěna rovněž středně těžká mentální retardace. Postupně se u žalobce 2) začaly projevovat nevladatelné záchvaty zuřivosti, vzteku a lítosti, a to i přes dodržování předepsané medikace. Záchvaty žalobce 2) mají často ničivé důsledky a vzhledem k jeho rostoucí fyzické síle od rodičů jejich překonání vyžaduje značné vypětí. Žalobce 2) navštěvuje týdenní stacionář provozovaný Centrem Bazalka, přes víkend péči zajišťují pouze rodiče, což však přestává být únosné. Proto uvítali záměr Centra Bazalka na výstavbu domova pro osoby se zdravotním postižením, ve kterém by byla péče o žalobce 2) i v nepracovní dny, přitom by však byla zachována možnost každodenního kontaktu žalobce 2) s rodinou. Rodiče žalobce 2) proto požádali, aby kraj zajistil spolufinancování provozu zamýšleného domova. V dopisu ze dne 21. 8. 2013 hejtman rodičům žalobce 2) odpověděl, že o financování provozu domova pro osoby se zdravotním postižením bude jednáno až poté, co jeho provozovatel ukončí výstavbu objektu a zaregistruje se jako poskytovatel příslušné sociální služby, přičemž to, zda bude ze strany kraje možné příspěvek na provoz zařízení poskytovat, nelze předjímat.

[3] Dne 15. 10. 2013 zaslala dopis řediteli Krajského úřadu Jihočeského kraje i matka žalobce 3). Její nyní sedmnáctiletý syn trpí středně těžkou mentální retardací, má diagnostikován dětský autismus a epilepsii. Vyžaduje neustálý dohled a náročnou péči. Navštěvoval Základní školu praktickou v Českém Krumlově, po zbytek času byl doma, péči o něj dosud zajišťovala matka a babička, neboť jeho otec již zemřel a jiné příbuzné nemá. Jeho matka vyjádřila obavy o to, zda bude schopna i nadále zajišťovat péči o syna, protože sama je nemocná (má roztroušenou sklerózu) a její matka (babička žalobce 3) je již ve vysokém věku. Po ukončení školní docházky žalobce 3) nebude moci zůstat stále doma. Přitom špatně reaguje na střídání asistentů a změny prostředí. Matka žalobce 3) proto žádala o zajištění potřebné sociální péče po dobu celého týdne v přiměřené vzdálenosti od jejich bydliště. Ředitel krajského úřadu v dopisu ze dne 25. 11. 2013 uvedl, že požádal odbor sociálních věcí o provedení místního šetření v bydlišti žalobce 3), při němž bylo zjištěno, že dosud je péče o žalobce 3) uspokojivě zajištěna jeho matkou. Doporučil matce žalobce 3) využívat služby osobní asistence některým z poskytovatelů sociálních služeb v místě bydliště.

[4] Dne 23. 12. 2013 zaslal zástupce žalobců 1) až 3) jejich jménem žalovanému žádost o společnou schůzku k otázce sociálních služeb. Uvedl, že rodiny jeho klientů čelí problému neexistence adekvátních pobytových sociálních služeb pro děti s těžkým zdravotním postižením (s poruchou autistického spektra), které by zároveň naplňovaly podmínky pro tzv. komunitní péči a byly v rozumné vzdálenosti od místa bydliště. Právo na takovou péči vyplývá z čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Naopak péče ve velkokapacitních zařízeních izolovaných od vnějšího světa je pro jeho klienty nevhodná a odporuje modernímu chápání sociální péče. Řešení potřeb jeho klientů by mělo být předmětem navrhované schůzky, jíž by se účastnili i zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv. Jednání se konalo dne 28. 2. 2014. Zástupci kraje na schůzce sdělili, že Jihočeský kraj se nevyhýbá odpovědnosti za zajištění péče o děti a mladistvé s poruchou autistického spektra, musí však přistupovat k věci racionálně s ohledem na finanční možnosti. Proto bylo rozhodnuto, že příspěvková organizace kraje, ústav v Oseku, bude adaptován i pro potřeby celoročního stacionáře. Naopak kraj neakceptoval projekt Centra Bazalka a nemůže mu poskytnout příslib příspěvku na provoz, neboť provoz takového samostatného domova by byl nepřiměřeně finančně náročný. Podle kraje

pokračování

je úspornější poskytování péče ústavem v Oseku, neboť se jedná o velké zařízení, v jehož rámci lze efektivněji minimalizovat provozní náklady.

[5] Dne 25. 4. 2014 podali žalobci 1) až 3) u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobu, kterou se domáhali ochrany před nezákonným zásahem Jihočeského kraje spočívajícího v tom, že upírá žalobcům právo na poskytování pobytových sociálních služeb v nejméně omezujícím prostředí a navrhovali, aby krajský soud určil povinnost žalovaného učinit konkrétní a cílené kroky, aby žalobcům zajistil celoroční pobytovou službu v nejméně omezujícím prostředí.

[6] Žalobci argumentovali především § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, podle něhož každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí. Toto ustanovení zakotvuje veřejné subjektivní právo žalobců. Dále poukazovali na § 93 písm. c) zákona o sociálních službách, z něhož vyplývá, že krajský úřad koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje a koordinuje sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob. Podle § 95 písm. g) stejného zákona má kraj povinnost zajišťovat dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. V důsledku svého postižení žalobci potřebují celoroční pobytovou službu, která má být poskytována v nejméně omezujícím prostředí. Taková služba poskytovaná v nejméně omezujícím prostředí má mít podobu komunitní pobytové služby, která by byla fyzicky i finančně jejich rodinám dostupná. Rozhodnutí kraje zajistit tyto jejich potřeby adaptací Domova pro osoby se zdravotním postižením Osek považují žalobci za nesprávné, neboť se jedná o velké zařízení pro 145 uživatelů, které je zaměřeno na potřeby jiné skupiny klientů (osoby starší 18 let s mentálním postižením). Žalobci jsou tak do budoucna nuceni využívat tohoto pro ně naprosto nevhodného zařízení ústavního typu, přičemž jedinou alternativou je trvalá hospitalizace v psychiatrické nemocnici.

[7] Žalobci se dále dovolávali čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, podle něhož smluvní strany uznávají rovné právo osob se zdravotním postižením žít v rámci společenství s možností volby, a za tímto účelem zajistí, aby osoby se zdravotním postižením měly právo zvolit si místo pobytu, kde a s kým budou žít a nebyly nuceny žít ve specifickém prostředí, a aby tyto osoby měly přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným komunitním službám. Toto ustanovení podle žalobců zakazuje nucenou institucionalizaci. Kraj vytváří pro žalobce situaci, kdy jim do budoucna nezbyvá jiná možnost než využívat služeb Domova pro osoby se zdravotním postižením v Oseku, který je zařízením ústavního typu a z různých důvodů jim nevyhovuje. Tak je možnost volby pouze iluzorní a fakticky se jedná o nucenou institucionalizaci. Ústavní péče podle žalobců potlačuje osobnost člověka. Kraj má dále povinnost respektovat právo žalobců na život v komunitě ve smyslu čl. 4 citované úmluvy. Tato povinnost není splněna, pokud kraj neposkytuje osobám se zdravotním postižením služby potřebné pro umožnění jejich života v přirozené komunitě a těmto pak nezbyvá jiná možnost než ústavní péče. To žalobci hodnotí jako skrytou násilnou institucionalizaci. Úmluva tak vyžaduje transformaci sociální péče, její přesun z ústavů do přirozeného prostředí, co nejbližší komunitám klientů, včetně osobní asistence apod. Jedině tak lze zabránit izolaci či segregaci osob se zdravotním postižením. Žalovaný však podniká kroky zcela opačným směrem, když namísto transformace ústavní péče investuje prostředky vyčleněné na sociální péči do rozšíření ústavu v Oseku namísto podpory komunitních služeb v místech blízkých rodinám žalobců.

[8] Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 6. 6. 2014, č. j. 10 A 57/2014 – 20, žalobu odmítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů. Jako žalovaného v usnesení soud uvedl Krajský úřad Jihočeského kraje. V dané věci není dle krajského soudu dána věcná legitimace žalobců. To dovozuje krajský soud z nesprávné interpretace § 38 zákona o sociálních službách žalobci. Podle soudu z tohoto ustanovení nevyplývá právo na poskytování

služeb sociální péče, nýbrž pouze, pokud je tato péče poskytována, má se tak dít v prostředí co nejméně omezujícím. Stát není poskytovatelem sociálních služeb, tím jsou místní a regionální samosprávy, stát pouze samosprávy v této činnosti podporuje. Nejedná se však o poskytování služeb takového charakteru, které si jednotliví klienti představují. Na poskytování celoroční pobytové péče, jíž se žalobci domáhají, není právní nárok. Taková služba je navíc poskytována na základě soukromoprávní smlouvy mezi poskytovatelem a klientem, a právo na poskytování služeb z takové smlouvy vyplývající má tedy soukromoprávní charakter. Žalobci neuvědli, v jakém směru jsou porušována jejich veřejná subjektivní práva. Žalovaný má pouze povinnost koordinovat poskytování sociálních služeb na svém území. Protože zákon nestanoví konkrétní povinnost žalovaného zajišťovat konkrétní služby, nelze z tvrzení žalobců dovozovat porušení jejich veřejných subjektivních práv, nýbrž naopak lze dovodit absenci jejich hmotné legitimace pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nedostatek hmotné legitimace žalobců je zjištěl okamžitě ze samotné žaloby, proto bylo namísto odmítnout žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[9] Proti uvedenému usnesení podali žalobci 1) až 3) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Stěžovatelé poukázali, že mají veřejné subjektivní právo a nárok užívat sociální služby. Toto právo vyplývá nejen z právních předpisů citovaných již v žalobě, nýbrž i z čl. 15 Revidované sociální charty a čl. 26 Listiny základních práv Evropské unie. Implicitně je obsaženo i v čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jak vyplývá z dokumentů Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (čl. 12 zahrnuje „*právo na přístup a prospěch z takových zdravotnických a sociálních služeb, které umožní lidem s postižením stát se nezávislými a které podporují jejich sociální integraci.*“ General Comment No. 5. Persons with disabilities, ze dne 12. 9. 1994, bod 34). Stejným způsobem je dle stěžovatelů třeba vykládat i čl. 30 ve spojení s čl. 6, 7 a 31 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, definující veřejné subjektivní právo. Citovali i důvodovou zprávu k zákonu o sociálních službách, podle níž v souladu se zásadou subsidiarity byla přenesena odpovědnost za sociální péči na obce a kraje, které tuto péči zajišťují v samostatné působnosti, mohou nadále tuto péči poskytovat nebo pro tyto účely zřízovat právnické osoby. Poskytování sociálních služeb je dle stěžovatelů zajišťováno veřejnou mocí ve veřejném zájmu. Stěžovatelé uvedli, že požadovaná a pro jejich život nezbytná služba v současnosti vůbec neexistuje (tj. není pro ně dostupná) a dále že pokud bude taková služba do budoucna zajišťována, musí splňovat kvalitativní požadavky vyplývající z čl. 19 Úmluvy OSN, resp. z jí implementujícího § 38 zákona o sociálních službách. Povinnosti veřejné moci takové služby zajistit odpovídá veřejné subjektivní právo stěžovatelů toto právo využívat. Pokud by byl správný názor krajského soudu, mohl by stát *ad absurdum* ze dne na den přestat zajišťovat jakékoli sociální služby, aniž by se postižení mohli proti tomu jakkoli bránit. Stěžovatelé v žalobě podrobně vylíčili porušení jejich subjektivních veřejných práv, proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že neuvědli, v jakém směru jsou porušena jejich práva. Stěžovatelé dále uvedli, že se domnívají, že odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu je nedostatečné a tudíž je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[10] Krajský úřad Jihočeského kraje se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 9. 7. 2014. Uvedl, že nepopírá svoji roli při zajišťování sociálních služeb, jak vyplývá z § 95 zákona o sociálních službách. Tuto svoji pravomoc řádně vykonává, což nemůže být považováno za nezákonný zásah byť konkrétní výkon této pravomoci by měl dle představ stěžovatelů vypadat jinak. Krajský úřad dále citoval definici nezákonného zásahu vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu a z komentáře k soudnímu řádu správnímu a dovozoval, že žalované jednání nemůže naplňovat znaky nezákonného zásahu. Žádný ze stěžovatelů není cílem či objektem žalovaného zásahu, naopak Jihočeský kraj činí kroky potřebné (mj. i) k řešení situace stěžovatelů.

pokračování

Podle judikatury se nelze domáhat ochrany proti zásahům, které snad teprve v budoucnosti mohou nastat, avšak aktuálně neexistují. Ani vybudování pobytového zařízení pro péči o děti s poruchou autistického spektra, které Jihočeský kraj zamýšlí, však nemůže naplňovat znaky nezákonného zásahu.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Stěžovatelé kasační stížnost podali výslovně z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Z popsanych důvodů kasační stížnosti však vyplývá, že může být dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud ostatně již v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, konstatoval, že je-li kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Ještě před vypořádáním důvodů uvedených v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud pochybil již tím, že jako žalovaného v napadeném rozhodnutí označil Krajský úřad Jihočeského kraje, ačkoli v žalobě stěžovatelé konsekventně uváděli, že se domáhají ochrany před nezákonným zásahem Jihočeského kraje a k tomu směřovala též jejich argumentace v žalobě. Ačkoli krajský soud jednal jako se žalovaným účastníkem s jiným správním orgánem, než který je dle žalobního tvrzení původcem žalovaného nezákonného zásahu a který byl stěžovateli v žalobě jako žalovaný označen, není zřejmé, proč krajský soud takto postupoval, neboť v odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu nelze nalézt žádné vysvětlení tohoto postupu. Nejvyšší správní soud musí dát zapravdu Krajskému úřadu Jihočeského kraje, který ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že kraj a krajský úřad nelze volně zaměňovat, a to zejména proto, že krajský úřad jedná jako správní orgán zpravidla ve věci přenesené působnosti, zatímco kraj jako vyšší územně samosprávný celek vystupuje jako žalovaný v případě, že se jedná o výkon samostatné působnosti, tj. o věc týkající se práva na samosprávu této veřejnoprávní korporace (kraje ovšem mohou využívat a využívají krajské úřady jako své orgány i ve věcech výkonu samostatné působnosti). Krajský úřad rovněž výstižně konstatoval, že argumentace stěžovatelů vychází především z § 95 písm. g) zákona o sociálních službách, podle něž *kraje* v samostatné působnosti [srov. § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)] zajišťují dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. Nejvyšší správní soud za žalovaného považuje Jihočeský kraj.

[16] Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu *nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

[17] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže *návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*

[18] Podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod *občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Podrobnosti stanoví zákon.*

[19] Podle § 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*

[20] Podle § 38 zákona o sociálních službách *služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.*

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s úvahou krajského soudu, že žaloba stěžovatelů byla návrhem podaným osobami zjevně k tomu neoprávněnými, neboť stěžovatelům nesvědčila věcná žalobní legitimace, což mělo být bez jakýchkoli pochybností zjevné již ze žaloby. Krajský soud tento závěr opřel o názor, že stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zajištění sociálních služeb žalovaným, jehož porušení by mohli v žalobě tvrdit.

[22] Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že právo zdravotně postižených osob na pomoc veřejné moci (ať již státu nebo veřejnoprávních korporací) v situacích, kdy si sami, respektive ani s přispěním svých rodin, nejsou s to zajistit základní životní podmínky, je zahrnuto v právu na pomoc v hmotné nouzi ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Hmotnou nouzi ve smyslu citovaného ustanovení Listiny totiž není možno vykládat úzce pouze jako chudobu, nýbrž šíře jako nouzovou situaci způsobenou objektivními podmínkami, včetně těžkého zdravotního postižení, které občanovi zabraňuje zajistit si své základní životní podmínky vlastním přičiněním. Uplatnitelnost tohoto práva je sice, jako u řady dalších tzv. hospodářských, sociálních a kulturních práv omezeno obecnou výhradou zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), na druhou stranu však zákonodárce je zároveň povinen vydat příslušné zákonné předpisy k provedení tohoto základního práva (čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Zákonné provedení základního práva na pomoc v hmotné nouzi pak musí splňovat určité materiální požadavky vyplývající z ustálené judikatury Ústavního soudu. Především je zákonodárce povinen vyvarovat se zásahu do esenciální podstaty základního práva sociálního (případný takový zásah by musel obstát v přísném testu proporcionality) a zákonné provedení takového základního práva nesmí být diskriminační a musí být souladné s testem racionality [srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 „Regulační poplatky“], zejména bod 103 a další v tomto nálezu citovaná judikatura Ústavního soudu]. Test racionality podle Ústavního soudu znamená, že ústavně konformní je „*taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nevhodnější, nejúčinnější či nejmodřejší.*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, „Právo na stávků“, bod 41). Při nastavení konkrétního standardu sociálních práv má demokraticky legitimovaný zákonodárce při respektování výše uvedených limitů širokou míru úvahy, kterou jsou soudy, včetně Ústavního soudu, povinny respektovat.

[23] Ustanovení čl. 41 odst. 1 a čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nelze interpretovat způsobem, že by ústavní práva sociální měla být zcela zbavena soudní ochrany.

pokračování

V citovaném nálezu ve věci *Regulační poplatky*, bod 114, ostatně Ústavní soud výslovně připustil zásadní soudní vymahatelnost sociálních práv (zde základního práva na bezplatnou zdravotní péči dle čl. 31 odst. 1 Listiny základních práv a svobod): „Z výše uvedeného je zřejmé, že abstraktní přezkoumání zákona nemůže teoreticky přezkoumat a spolehlivě vyloučit všechny jeho myslitelné účinky do osobní sféry adresátů norem. Takové případné individuální zásahy jsou však pochopitelně i nadále reparaovatelné standardními postupy včetně ústavní stížnosti.“ Takový výklad by ostatně odporoval čl. 4 Ústavy České republiky, podle nějž základní práva a svobody (včetně ústavně zaručených sociálních práv) jsou pod ochranou soudní moci. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu lze dovozovat, že sociální práva lze soudně vymáhat jak pomocí námitky, že jejich zákonné provedení je v rozporu s výše uvedenými ústavními limity, tak i jako obranu před takovým výkladem a aplikací zákonných předpisů, která by byla s ústavním zakotvením sociálních práv nekonformní (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 348/04, a ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, posledně uvedený náleze se ovšem týká práva hospodářského).

[24] Jakkoli se tedy u práv sociálních jedná o práva svým charakterem odlišná od základních práv či práv politických, nelze jim upírat povahu ústavně zaručených subjektivních veřejných práv. Jejich odlišný charakter se projevuje tím, že se jedná o pozitivní závazky státu (veřejné moci) k určitému plnění, ať již v podobě poskytování dávek či jako zde vybudování a financování zařízení poskytujících služby potřebné k zajištění základních životních podmínek zdravotně postižených občanů. Způsob, jakým veřejná moc toto plnění zajišťuje pak je zásadně na úvaze k tomu příslušných orgánů moci zákonodárné či výkonné, respektive zde územní samosprávy. V těchto otázkách mají příslušné orgány širokou autonomii a jejich rozhodnutí je do značné míry determinované jak mírou blahobytu společnosti (tj. i množstvím prostředků, které jsou k dispozici pro budování sociálního státu), vědeckým poznáním a technickým pokrokem (jaká pomoc je možná a vhodná a jaká naopak zcela nevhodná či dokonce poškozující potřebné občany), tak i čistě politickým rozhodnutím, zda bude upřednostněn princip solidarity (vyšší standard sociální ochrany a pomoci) či liberální princip omezující pomoc veřejné moci na nezbytné minimum a akcentující soběstačnost, respektive pomoc rodiny či komunity potřebného občana, včetně občanské společnosti. Tato volnost při volbě způsobu naplnění sociálních práv je nad rámec omezení vyplývajících z podústavního práva) limitována výše uvedenými kautelami respektování esenciální podstaty sociálních práv (vyjádřené požadavkem na rovnost v důstojnosti, srov. čl. 1 listiny základních práv a svobod), nediskriminace a racionality (tj. obecný zákaz svévole). V tomto smyslu a rozsahu tedy jsou sociální práva veřejnými subjektivními právy i soudně vymahatelnými nároky vůči veřejné moci.

[25] Stěžovatelé v rozhodované věci uplatňují právo, které je zákonem provedeno, a to především v § 38 a dalších ustanoveních zákona o sociálních službách. Krajský soud ovšem ve svém napadeném usnesení dovodil, že ani z tohoto ustanovení žádné subjektivní veřejné právo stěžovatelů nevyplývá. To je popřením jak výše popsání charakteru sociálního práva na pomoc v hmotné nouzi, které je § 38 zákona o hmotné nouzi prováděno, jako veřejného subjektivního práva, tak i výslovného znění tohoto zákonného ustanovení. Krajský soud má ovšem pravdu, pokud uvádí, že z § 38 zákona o sociálních službách nevyplývá povinnost státu (kraje) zajistit péči o stěžovatele konkrétním jím požadovaným způsobem, tím ovšem není popřeno veřejné subjektivní právo z tohoto ustanovení vyplývající. Některá veřejná subjektivní práva sociální mají zákonem stanovený konkrétní a jednoznačně určitelný obsah (např. právo pojištěnce na dávku důchodového pojištění v určité výši), jiná mohou mít více obecnou povahu a jejich konkrétní obsah pak vyplývá z okolností, případně jej modifikují práva a povinnosti vyplývající z dalších předpisů (např. právo na rovné zacházení). V takových případech má veřejná moc jako adresát a povinný subjekt veřejného subjektivního práva (s výše uvedenými omezeními) na výběr, jak sociální práva občanů bude naplňovat.

[26] Není žádného důvodu, který by právu stěžovatelů vyplývajícimu z § 38 zákona o sociálních službách umožňoval odepřít charakter soudně vymahatelného nároku. Sociální služby jsou zdravotně postiženým občanům podle zákona o sociálních službách zajišťovány jednak formou příspěvku na péči, který jim umožňuje (zčásti) uhradit náklady této péče poskytované příslušníky jejich rodiny, případně i certifikovanými poskytovateli sociálních služeb. Zákon však dále upravuje i přímé poskytování sociálních služeb osobám se zdravotním postižením (srov. § 1 odst. 1 zákona o sociálních službách: *Tento zákon upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci ... prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči*). Sociální služby pak jsou dále rozdělovány na sociální poradenství, služby sociální prevence a služby sociální péče, kterých se právě stěžovatelé domáhají. Stěžovatelé konkrétně požadují, aby žalovaný prostřednictvím příspěvku na provoz zajistil poskytování služby domova pro osoby se zdravotním postižením podle § 48 zákona o sociálních službách v kvalitě souladné s § 38 téhož zákona. Zajišťování dostupnosti takovýchto sociálních služeb přitom stát svěřil zákonem krajům jakožto územním samosprávným celkům [srov. § 95 písm. e) zákona o sociálních službách]. Povinnosti krajů zajistit dostupnost sociálních služeb v podobě konkretizované citovanými ustanoveními zákona o sociálních službách odpovídá veřejné subjektivní právo stěžovatelů na zajištění takové pomoci a toto právo je uplatnitelné před soudy, a to ve smyslu a v rozsahu odpovídajícím jeho povaze jakožto sociálního práva rozebrané výše. Výklad upírající stěžovatelům veřejné subjektivní právo je o to neudržitelnější, že jiným nárokům vyplývajícím ze zákona o sociálních službách, konkrétně právu na příspěvek na péči, soudní ochrana standardně poskytována je (srov. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č. j. 3 Ads 110/2009 - 49, č. 2018/2010 Sb. NSS).

[27] Stěžovatelé se dále dovolávají svých práv podle čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (publ. pod č. 10/2010 Sb. m. s.), z něhož vyplývá, že *státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají rovné právo všech osob se zdravotním postižením žít v rámci společnosti, s možnostmi volby na rovnoprávném základě s ostatními, a přijmou účinná a odpovídající opatření, aby osobám se zdravotním postižením usnadnily plné užívání tohoto práva a jejich plné začlenění a zapojení do společnosti, mimo jiné tím, že zajistí, aby: a) osoby se zdravotním postižením měly možnost si zvolit, na rovnoprávném základě s ostatními, místo pobytu, kde a s kým budou žít a nebyly nuceny žít ve specifickém prostředí; b) osoby se zdravotním postižením měly přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným komunitním službám, včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci; c) komunitní služby a zařízení určená široké veřejnosti byly přístupné, na rovnoprávném základě s ostatními, i osobám se zdravotním postižením a braly v úvahu jejich potřeby*. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pokud Česká republika podepsala a ratifikovala citovanou mezinárodní smlouvu, je povinna ji dodržovat (čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky) a účinné naplňování této smlouvy je povinností orgánů moci zákonodárné, výkonné i soudní. Podle čl. 10 Ústavy České republiky jsou vyhlášené a ratifikované mezinárodní smlouvy součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Citovaná úmluva tyto požadavky nepochybně splňuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 6 Ads 133/2009 - 78, a ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 23/2013 - 9). Proto i toto ustanovení Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením je třeba zohlednit při zjištění konkrétního obsahu sociálního práva nárokovaného stěžovateli, neboť je třeba považovat jej za právní úpravu toto sociální právo provádějící ve smyslu § 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Totéž platí i pro stěžovatelé uplatňované ustanovení čl. 14 (toto ustanovení se na případ stěžovatelů použije spíše než jimi uváděný čl. 15) Evropské sociální charty (publ. pod č. 14/2000 Sb. m. s.), které stanoví, že „[s] cílem zajistit účinné uplatnění práva na využívání služeb sociální péče se smluvní strany zavazují: 1. podporovat nebo poskytovat služby využívající metod sociální práce, které přispívají k blahu a rozvoji jak jednotlivců, tak skupin v komunitě a jejich přizpůsobení společenskému prostředí, 2. povzbuzovat účast jednotlivců a dobrovolných a jiných organizací při zakládání nebo udržování takových služeb.“ I Evropská sociální charta je totiž mezinárodní smlouvou

pokračování

ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 6 Ads 43/2005 - 51, č. 949/2006 Sb. NSS). Přihlédnout je ostatně třeba i k dalším dokumentům dovolávaným stěžovateli, které mají povahu mezinárodního soft-law (srov. k tomu náleze ve věci *Regulační poplatky*, bod 89), zejména stanovisku Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva.

[28] Nejvyšší správní soud ani v případě široké míry volnosti správního orgánu nevyklučuje možnost porušení subjektivních veřejných práv a z toho plynoucí projednatelnost zásahové žaloby. V rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, č. 905/2006 Sb. NSS (dále též „rozsudek ve věci *Justiční čekatel*“) k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „*Již výše se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce tak, jak je upravena Ústavou, a stejně zákonné vymezení předpokladů pro funkci soudce v zákoně o soudech a soudcích, nejsou koncipovány způsobem, že by z nich bylo možné dovodit, že uchazeč má nárok na jmenování soudcem, nebo, že uchazeč se může vlastním úkonem u prezidenta republiky ucházet o jmenování soudcem. V tomto smyslu skutečně platí, že uchazeč o funkci soudce nedisponuje subjektivním hmotným právem, jako nárokem na jmenování soudcem, ani procesním subjektivním právem, jako právem, vlastním úkonem se ucházet o jmenování soudcem. (...) Stěžovatel uváděl již v žalobě, a opakovaně uvádí v kasační stížnosti, že zkrácení na svých právech nespátřuje v tom, že nebyl jmenován soudcem, nýbrž v tom, že byla porušena jeho jiná veřejná subjektivní práva. Namítal a namítá zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k volným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a ve spojení s tím dále namítá, že daný postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který označuje za nepominutelný komponent principu právní jistoty.“ Dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba je projednatelná a že nelze vyloučit ani to, že by nezákonný zásah mohl spočívat v nekonání žalovaného správního orgánu, nejedná-li se o nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s. Rozsudek *Justiční čekatel* je s nyní posuzovanou věcí srovnatelný v tom, že Městský soud v Praze rovněž žalobu odmítl mj. pro domnělou absenci veřejného subjektivního práva žalobce, které by mohlo být porušeno. Podobně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, „*Aktivní legitimace neúspěšného žadatele o státní občanství*“, dospěl k závěru, že ani „volné“ uvážení správního orgánu nemůže být na překážku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o neudělení státního občanství: „*To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha šestého senátu o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.“ Nejvyšší správní soud si je ovšem vědom rozdílností nyní posuzované věci od věci řešené rozšířeným senátem v citovaném usnesení (zde se jedná o postup územně samosprávného celku při zajišťování sociálního práva stěžovatelů, při němž má žalovaný značnou volnost ohledně volby způsobu**

i standardu poskytované péče, tam se jednalo o správní uvážení při vydání rozhodnutí o žádosti). Závěr o tom, že přístup k soudu má být jednotlivcům zachován i v případě tvrzených zásahů do jejich právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, „*Přezkum stanovisek I*“) v rámci činnosti správních orgánů, v nichž jim zákon ponechává volnost úvahy, je však využitelný i zde.

[29] Lze tedy uzavřít, že pouze na základě žaloby nelze *a priori* vyloučit, že stěžovatelům svědčí subjektivní veřejné právo, proti jehož tvrzenému porušení žalobou brojí, proto nejsou splněny předpoklady pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou ke tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatům legitimace hmotné, zjištělným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, č. 1047/2007 Sb. NSS).

[30] Žalobu je tedy (nezjistí-li krajský soud jiný důvod pro odmítnutí žaloby) nutné projednat a teprve v rámci meritorního rozhodování bude posuzováno, zda k zásahu tvrzenému stěžovateli vůbec došlo, respektive, zda takový zásah je nezákonný, je zaměřen přímo proti stěžovatelům atd. (srov. znaky nezákonného zásahu vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS, „*ArcelorMittal*“ judikoval, že „*[p]osouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že ke tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.*“

[31] Nejvyšší správní soud se nyní k těmto otázkám, kterými se krajský soud teprve v rámci posouzení důvodnosti žaloby bude zabývat, nemůže nijak vyjadřovat. Pouze pokládá za vhodné shrnout výše uvedený rozbor tak, že soudní přezkum v případě vymáhání nároku na zajišťování sociálních práv spočívá primárně v posouzení, zda byly naplněny standardy vyplývající ze zákonného provedení sociálních práv a dále zda konkrétní způsob zajišťování sociálních práv nezasahuje do esenciální podstaty tohoto práva, není diskriminační a zda vyhovuje testu racionality ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu (nálezy ve věcech *Právo na stávku*, *Regulační poplatky* a další). V ostatním je třeba respektovat prostor pro úvahu veřejné moci při volbě konkrétní úrovně a způsobu zajištění sociálních práv, nejsou-li dostatečně určité stanoveny v zákonné prováděcí úpravě. To platí zejména v posuzované věci, kde zákon svěřuje zajišťování nárokovaného sociálního práva do samostatné působnosti územních samosprávních celků. Je třeba vycházet z toho, že i výkon pravomoci soudů ve věcech patřících do samostatné působnosti územních samospráv je zasahováním do práva na samosprávu, které je zaručeno čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/2011, „*Rokytnice nad Jizerou*“).

III. Závěr

[32] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal názor krajského soudu, na němž založil své rozhodnutí o odmítnutí žaloby stěžovatelů, nezákonným, nezbylo mu, než

pokračování

aby přistoupil ke zrušení napadeného usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

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

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. října 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu