



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jířího Pally v právní věci žalobce: **a) Š. W., b) M. Z., a c) D. H.**, všichni zast. JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, se sídlem U Klavírky 8, Praha 5, proti žalovanému: **Jihočeský kraj**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobců 1) až 3) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 3. 2015, č. j. 10 A 57/2014 – 64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] 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 (konkrétně se domáhali deklarování, že žalobci mají právo na poskytování pobytových sociálních služeb v nejméně omezujícím prostředí, a navrhovali, aby krajský soud určil, že žalovaný je povinen učinit konkrétní a cílené kroky, aby žalobcům zajistil celoroční pobytovou službu v nejméně omezujícím prostředí).

[2] 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. Proti uvedenému usnesení podali žalobci 1) až 3) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu ze dne 6. 6. 2014 rozsudkem ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 - 29, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Průběh řízení před krajským soudem před vydáním usnesení ze dne 6. 6. 2014 a obsah podání účastníků, jakož i obsah usnesení krajského soudu ze dne 6. 6. 2014 je shrnut v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, který je účastníkům znám a je též dostupný na www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud proto na tento rozsudek nyní pro stručnost odkazuje.

[4] V rozsudku ze dne 30. 10. 2014 Nejvyšší správní soud odmítl názor krajského soudu, že právo na zajištění sociální péče není právem, které by žalobci nemohli uplatňovat, a proto bylo nutno jejich žalobu odmítnout jako žalobu podanou osobami k tomu neoprávněnými podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že právo zdravotně postižených osob na pomoc veřejné moci v situacích, kdy si nejsou samy schopny zajistit základní životní podmínky je zahrnuto v právu na pomoc v hmotné nouzi zaručeném v § 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o právo spadající do skupiny tzv. hospodářských, sociálních a kulturních práv, jejichž uplatňování je omezeno obecnou výhradou zákona dle čl. 41 odst. 1 a čl. 30 odst. 3 Listiny. Toto základní právo však nemůže být zcela zbaveno soudní ochrany a nelze mu upírat povahu ústavně zaručeného subjektivního veřejného práva. Jedná se o závazek veřejné moci k určitému plnění. Ohledně způsobu, kterým toto plnění zajišťuje, mají orgány veřejné moci širokou míru uvážení a jejich volba je determinována disponibilními prostředky, vědeckým poznáním a technickým pokrokem i politickým rozhodnutím. Tato volnost úvahy orgánů veřejné moci při realizaci sociálního práva je limitována kautelami respektování esenciální podstaty tohoto práva a požadavkem na rovnost lidí v jejich důstojnosti, nediskriminace a racionality (zákaz svévole). V tomto smyslu a rozsahu se jedná o veřejné subjektivní právo, které představuje i soudně vymahatelný nárok vůči veřejné moci. Právo vyplývající z § 38 zákona o sociálních službách nestanoví povinnost žalovaného zajistit péči konkrétním žalobci požadovaným způsobem, naopak má povahu spíše obecnější a jeho konkrétní obsah vyplývá z okolností, případně z dalších předpisů. Při plnění povinností z tohoto ustanovení plynoucích má žalovaný v mezích výše uvedených právo volby konkrétního způsobu jejich naplnění. Obdobný charakter má i žalobci dovolávané právo podle čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s., dále jen „Úmluva OSN“), která je mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Při posuzování obsahu sociálního práva je třeba přihlídnout i k dokumentům majícím povahu mezinárodního soft-law. Nejvyšší správní soud dále poukázal na rozsudek ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, č. 905/2006 Sb. NSS, ve věci „*Justiční čekatel*“, z něhož dovodil, že ani široká volnost úvahy správního orgánu nevyklučuje projednatelnost zásahové žaloby a že nezákonný zásah správního orgánu může spočívat i v jeho nečinnosti, nejedná-li se o nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s. V důsledku toho Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby (nezjistí-li jiný důvod pro odmítnutí) žalobu projednal a v rámci meritorního rozhodování posoudil, zda k tvrzenému zásahu vůbec dochází či došlo, zda takový zásah je nezákonný, je zaměřen přímo vůči stěžovatelům atd. Především se krajský soud měl zabývat otázkami, zda byly naplněny standardy vyplývající ze zákonného provedení sociálních práv a zda konkrétní způsob zajišťování sociálních práv nezasahuje do jejich esenciální podstaty, není diskriminační a vyhovuje testu racionality ve smyslu judikatury Ústavního soudu. V ostatním je třeba respektovat prostor pro úvahu žalovaného, zejména v posuzovaném případě, kdy se jedná o výkon samostatné působnosti žalovaného a výkon státní moci, včetně moci soudní, v této oblasti představuje zásah státu do práva žalovaného na samosprávu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy.

[5] Krajský soud v návaznosti na rozsudek ze dne 30. 10. 2014 pokračoval v řízení o žalobě a dne 27. 11. 2014 usnesením č. j. 10 A 57/2014 - 48 vyzval žalobce a) až c), aby ve lhůtě 10 dnů opravili petit žaloby tak, aby odpovídal požadavkům § 82 a 87 s. ř. s., zároveň žalobce poučil, že podle citovaného procesního předpisu může soud rozhodnout pouze o určení, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, může zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázat mu, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Žalobci proto měli opravit žalobu

pokračování

tak, aby v ní byl jednoznačně specifikován nezákonný zásah, kterého se žalovaný proti žalobcům dopouští či dopustil a musí být jasně specifikováno, zda žalobci požadují určení toho, že konkrétní zásah byl nezákonný, nebo žádají, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v zásahu, případně mu přikázal obnovit stav před zásahem.

[6] Žalobci a) až c) reagovali podáním ze dne 9. 12. 2014, kterým změnili petit jejich žaloby tak, že doplnili návrh těchto výroků: 1. Žalovanému se zakazuje pokračovat v provádění kroků vedoucích k vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením ve velkokapacitním pobytovém zařízení sociálních služeb Domov pro osoby se zdravotním postižením Osek, se sídlem Osek 1, 386 01 Strakonice, IČ 70871795 zřízené Jihočeským krajem (dále jen „Domov Osek“). 2. Žalovaný je povinen učinit do 30 dnů od právní moci rozhodnutí konkrétní a cílené kroky vedoucí k tomu, aby žalobcům zajistil pobytovou celoroční sociální službu v komunitě, tj. v nejméně omezujícím prostředí v souladu s § 38 zákona o sociálních službách a čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. Eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) žalobci navrhli určení, že zásah byl nezákonný: určuje se, že zásah žalovaného spočívající v investici do vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a mentálním postižením ve velkokapacitním pobytovém zařízení sociálních služeb Domov Osek byl nezákonný.

[7] K upravené žalobě se vyjádřil žalovaný. Uvedl, že z čl. 19 Úmluvy OSN vyplývá právo osob se zdravotním postižením žít v rámci společenství, začlenit se do společnosti a zvolit si místo pobytu, tedy kde a s kým budou žít. Pro realizaci těchto práv je nezbytné, aby měly přístup k podpurným službám, včetně osobní asistence, a aby měly přístup ke komunitním službám určeným široké veřejnosti. Žalovaný těmito povinnostem dostal a naplňuje Úmluvu OSN i zákon o sociálních službách. Právní předpisy, včetně Úmluvy OSN svěřují v rámci realizace těchto povinností žalovanému širokou míru uvážení, tyto služby navíc žalovaný zajišťuje v rámci své samostatné působnosti. Jedná se o práva sociální, která mají specifickou povahu, a jejich naplňování je vázáno na finanční možnosti žalovaného. Žalovaný dále namítal, že žaloba je především v části týkající se návrhu výroku soudního rozhodnutí neurčitá, a to i po její opravě. Žalovaný dále upozornil, že přinejmenším žalobce 1) se prostřednictvím svých rodičů dozvěděl o namítaném zásahu (tj. o záměru žalovaného vybudovat středisko pro postižené s poruchou autistického spektra a mentálním postižením v Domově Osek) již z dopisu žalovaného ze dne 6. 8. 2013, proto žalobu tohoto žalobce je třeba považovat za opožděnou.

[8] Při posuzování tvrzeného zásahu je třeba podle žalovaného nutno dojít k závěru, že se nejedná o zásah správního orgánu, který by zaměřen přímo vůči žalobcům. Podle žalovaného se jedná o záměr, který směřuje obecně vůči neurčitému okruhu osob s tímto druhem zdravotního postižení. Žalovaný dále popřel žalobci popisovaný skutkový stav. Pokud by bylo připuštěno právo žalobců určovat umístění zařízení celoroční pobytové péče pro osoby s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením, nebylo by možné fakticky takové zařízení v dohledné době vybudovat nikde. Žalovaný se snaží optimalizovat poskytování sociálních služeb na území celého kraje ve prospěch různých skupin osob se zdravotním postižením, přičemž musí zohlednit limitované zdroje vyčleněné k tomuto účelu a vytváří a implementuje střednědobý plán rozvoje sociálních služeb. Dbá přitom veřejného zájmu, nejen zájmů partikulárních. Žalovaný popřel charakteristiku Domova Osek jako velkokapacitního zařízení typu psychiatrické nemocnice, které představuje uzavření osob. Domov dosud poskytoval služby dospělým klientům, což má být modifikováno. Současná stavební dispozice Domova sestává z centrální budovy a sedmi samostatných propojených menších objektů (domků). V rámci jednoho domku je prováděna přestavba na domácnost pro osoby se specifickými potřebami. Tato domácnost není velká a bude zajišťovat dostatečné soukromí osobám v ní ubytovaným. V rámci Domova pak je vytvořeno zázemí zajišťující praní prádla, stravování, aktivity a sociálně terapeutické činnosti a zdravotní a ošetrovatelskou péči. Záměr

umožňuje pečujícím rodinným příslušníkům využívat ubytovací služby v rámci „domácnosti“. Kapacita upraveného „domku“ bude 8 až 10 míst s tím, že bude možné i krátkodobější umístění klienta pro odlehčení pečující rodině. Bude vytvořeno rodinné prostředí s kombinací sociálních služeb tak, aby byl v maximální míře zachován běžný způsob života klientů v rodině. V rámci této domácnosti bude k dispozici 6 obytných místností, jídelna, místnost pro personál a sociální zázemí. Celková kapacita Domova bude snížena v zájmu zajištění zkvalitnění ubytování klientů.

[9] Pokud jde o osoby s poruchou autistického spektra bez výrazných stavů neklidu, pobytová péče o ně je poskytována např. v Domově Petra Mačkov, Domově pro osoby se zdravotním postižením Zběšičky, Centru sociálních služeb Jindřichův Hradec a v Merklíně. Dále je zde pro zletilé klienty možnost využívat pobytových služeb v zařízení provozovaném APLA Praha v Libčicích nad Vltavou a pro klienty ve věku 5-26 let v zařízení v Opařanech provozovaném APLA Jižní Čechy.

[10] Ze střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb je zřejmé, že je nesprávné tvrzení žalobců, že žalovaný zcela ignoruje požadavky vyplývající z § 38 zákona o sociálních službách a z Úmluvy OSN a že jednostranně prosazuje nucenou institucionalizaci osob se zdravotním postižením. Žalovaný dále poukázal, že podle právní úpravy tehdy účinné (tj. do 31. 12. 2014) neměl pravomoc rozhodovat o dotacích pro poskytovatele sociálních služeb. Financování sociálních služeb tak spadalo do kompetence státu, tj. Ministerstva práce a sociálních věcí. Žalovaný dále vypočetl, že podporuje formou grantů činnost sdružení „Rodiče a přátelé lidí s autismem jižní Čechy – o. s. JAU“. Od 1. 1. 2015 bude v Českých Budějovicích této cílové skupině poskytovat pomoc též nové zařízení formou ambulantní služby, dále je k dispozici terénní péče a osobní asistence poskytovaná Městskou charitou České Budějovice.

[11] Žalovaný dále uvedl, že pojem komunitní péče je třeba vykládat jako možnost začleňování osob s postižením do běžného života, respektive jejich integrace tak, aby nebyli vyčlenění např. v ústavech s nevhodnými podmínkami, kde dochází k jejich segregaci od „normální“ populace. Ke komunitní péči dále náleží možnost zachování volby mezi jednotlivými formami sociálních služeb od těch nejméně invazivních do osobní sféry až k těm více se dotýkajícím se této sféry, které jsou na místě, nelze-li péči zajistit jinak. Jedná se tedy o soubor opatření a konkrétní cílené pomoci dle osobních potřeb každého postiženého s přihlédnutím k jeho osobním a rodinným poměrům a zdravotní diagnóze. Žalovaný však žalobce nenuť vybrat si právě žalovaným poskytovanou službu, neboť existují různé druhy sociálních služeb, které lze reálně využít. I díky příspěvku na péči má každá osoby se zdravotním postižením možnost zvolit si konkrétní formu sociálních služeb podle svých potřeb. Žalovaný zdůraznil, že nevylučoval a nevylučuje, že pokud další subjekt získá registraci k poskytování sociálních služeb pro cílovou skupinu dětí s poruchou autistického spektra dle § 79 zákona o sociálních službách, bude toto zařízení podpořeno žalovaným v rámci jeho dotačních programů. Žalovaný však nemůže ručit za závazky a ekonomickou existenci takového poskytovatele sociálních služeb, neboť takové ručení neumožňuje § 17 odst. 3 zákona o krajích. Žalovaný má zájem, aby osobám se zdravotním postižením byla přednostně zajištěna péče v jejich rodinném prostředí, i se zajištěním podpůrných služeb registrovanými poskytovateli. Žalovaný tedy preferuje formu tzv. sdílené péče, kdy část potřebné péče je zajišťována rodinou postiženého občana, část pomocí profesionálních poskytovatelů. Pokud ovšem péči rodiny není možné zajistit, je nutné vytvořit služby pobytového charakteru, kde budou moci být umístěni klienti v důstojných podmínkách. Tvrzení žalobců o jednostranné podpoře ústavní péče žalovaným je tedy nepravdivé, neboť žalovaný neusiluje o násilnou institucionalizaci osob se zdravotním postižením, naopak přednostně podporuje služby terénního charakteru, denní či týdenní stacionáře, odlehčovací služby či chráněné bydlení. Žalovaný zároveň započal s postupnou transformací pobytových zařízení, což je dlouhodobý proces, který nemůže být vzhledem k disponibilním prostředkům realizován okamžitě a jednorázově.

pokračování

[12] Žalovaný také poukázal na čl. 4 Úmluvy OSN, podle něhož je třeba jednotlivá sociální práva garantovaná touto úmluvou uskutečňovat postupnými kroky s ohledem na blahobyt společnosti. Proto postup žalovaného, který postupně rozvíjí sociální služby na svém území i s ohledem na dostupné prostředky, je v souladu s touto úmluvou. Žalovaný k tomu podotýká, že zajištění celoroční pobytové služby pro tuto skupinu klientů je pro kteréhokoli poskytovatele z finančního hlediska extrémně náročné. Pokud by soud žalobě vyhověl, došlo by k naprostému vyprázdnění a negaci práva na samosprávu žalovaného, který by nemohl rozhodovat o věcech patřících do jeho samostatné působnosti.

[13] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 25. 3. 2015, č. j. 10 A 57/2014 - 64, žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Uvedl, že žalobu považuje za včasnou i ve vztahu k žalobci a), neboť zásah podle jeho názoru dosud trvá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51). Krajský soud dále věcně posoudil žalobu při aplikaci jednotlivých podmínek pro důvodnost zásahové žaloby, jak byly vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS. Krajský soud upřesnil, že posuzovaným zásahem žalovaného je investice do zajištění lůžkových míst pro osoby s kombinovaným postižením (mentální postižení a porucha autistického spektra) v Domově Osek a provádění kroků k realizaci tohoto záměru. Realizaci záměru žalovaného lze považovat za trvající opatření, které má vliv na alokaci zdrojů z veřejných rozpočtů, které jsou investovány do Domova Osek a nikoli do jiného projektu, který by žalobci preferovali.

[14] Dále se krajský soud zaměřil na posouzení otázky, zda se jedná o zásah nezákonný. Žalovaný při výkonu svých kompetencí v samostatné působnosti v posuzované oblasti zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb a zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, v němž formuluje své cíle a záměry. Podle tohoto plánu pak postupuje při zajišťování jednotlivých opatření v oblasti rozvoje sociálních služeb. Přitom se snaží najít optimální řešení potřeb osob se zdravotním postižením, které by bylo realizovatelné v reálném čase. Musí postupovat v souladu s veřejným zájmem a vážit požadavky jednotlivých skupin osob s postižením, které jsou často protichůdné. Žalovaný tak shledal potřebu řešit dostupnost specializovaného zařízení pro specifickou cílovou skupinu dětí a dospělých se zdravotním postižením s výraznými projevy neklidu a agrese, pro děti a dospělé s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením. Jako formu řešení této potřeby zvolil žalovaný začlenění do stávajícího zařízení poskytujícího pobytové služby osobám se zdravotním postižením na území kraje v Oseku. Tím žalovaný naplňoval veřejný zájem na zajištění specifické služby, která v kraji dosud poskytována nebyla. Současně žalovaný sledoval zájem na efektivnosti a hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky. Přitom žalovaný respektoval meze jeho uvážení stanovené v § 38 a § 48 zákona o sociálních službách a v čl. 19 Úmluvy OSN. Zákonodárce svěřil otázku koordinace poskytování sociálních služeb do kompetence krajů právě proto, že ve shodě se zásadou subsidiarity je vhodnější, aby místní potřeby posoudily a naplnily orgány místní samosprávy. Nelze po žalovaném vynucovat přijetí kroků, které nejsou reálné. Žalovaný potřeby osob se zdravotním postižením zjišťuje a vyhodnocuje a nyní se v souladu s takto vyhodnocenou potřebou rozhodl investovat své prostředky do zajištění nové formy péče – celoroční pobytové služby. Pokud žalobci takto vytvořenou formu péče nepovažují za vhodnou, nemusí ji využívat. Z hlediska efektivnosti se krajský soud ztotožnil s názorem žalovaného, že úprava stávajícího zařízení pro tuto novou formu sociálních služeb je hospodárnější než vybudování zcela nového zařízení. Jedná se tedy o kompromisní řešení, které je v souladu s požadavky zákonné úpravy obsažené v § 38 zákona o sociálních službách. Soud dále souhlasil i s názorem žalovaného, že jeho záměr nelze považovat za velkokapacitní zařízení ústavního typu, naopak zamýšlené úpravy směřují k zajištění velké míry soukromí klientů, jejich styku s rodinným zázemím a respektování jejich specifických potřeb. Žalovaný navíc

do budoucna nevyloučil podporu dalšího celoročního pobytového zařízení pro tuto cílovou skupinu klientů. Záměr žalovaného není ani vůči žalobcům diskriminační. Dále krajský soud usoudil, že záměr žalovaného ob stojí i v testu racionality tak, jak jej definoval Ústavní soud, neboť jím je sledován legitimní cíl, tj. poskytování sociálních služeb celoročního pobytového charakteru pro osoby s kombinovaným zdravotním postižením (porucha autistického spektra a mentální postižení), které na území kraje dosud poskytovány nebyly. Záměr se zároveň jeví jako rozumný prostředek pro dosažení tohoto cíle.

[15] Krajský soud dále shledal, že posuzovaný zásah není zaměřen přímo vůči žalobcům, resp. nelze usuzovat, že by je zkracoval na právech. Žalobci nemají právo na poskytování sociálních služeb přesně podle svých požadavků. Nelze ani po žalovaném požadovat, aby podobné zařízení vybudoval např. v každém okresním městě kraje, tak, aby bylo pro všechny osoby se zdravotním postižením snadno dostupné. Právo volby nejvhodnější služby je žalobcům zachováno, neboť osobám s tímto zdravotním postižením jsou poskytovány různé služby ve formě denního nebo týdenního stacionáře, osobní asistence, odlehčovací služby apod.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[16] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 25. 3. 2015 podali kasační stížnost žalobci a) až c) (stěžovatelé). Namítají, že krajský soud nerespektoval závazný názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušovacím rozsudku. Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu, aby v dalším řízení při posuzování zákonnosti zásahu provedl test racionality vzhledem k právu na život v komunitě. Stěžovatelé uznávají, že i Úmluva OSN v čl. 4 odst. 2 upravuje specifický režim sociálních práv, na druhou stranu však toto ustanovení vedle závazku postupné implementace upravuje též povinnosti okamžité povahy. Takovým závazkem dle stěžovatelů je právě test racionality, který je nutné aplikovat na veškerá opatření v této oblasti. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (nálezy ve věci „Regulační poplatky“) stěžovatelé vymezují tyto povinné kroky v rámci testu racionality: (i) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu, (ii) zhodnocení, zda se zásah nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu), (iii) zda zásah sleduje legitimní účel, (iv) zda zásah představuje rozumný prostředek ve vztahu k legitimnímu cíli. Stěžovatelé uvádějí, že krajský soud se testem racionality fakticky nezabýval, v odůvodnění pouze převzal tvrzení žalovaného, že jím zamýšlené (prováděné) opatření je v souladu s čl. 19 Úmluvy OSN, ačkoli stěžovatelé toto popírají.

[17] Jako příklad zásahu do esenciálního obsahu sociálních práv stěžovatelé odkazují na to, že pokud v určitém státě značný počet osob nemá přístup k základním potravinám, základní zdravotní péči, přístřeší, základnímu vzdělání, jedná takový smluvní stát zjevně v rozporu se závazky vyplývajícími z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Jedná se tedy o jádro, základní úroveň naplnění sociálních práv, která nesmí být narušena, pokud má stát respektovat své závazky. Stěžovatelé uznávají, že v žádném z dokumentů nebyl závazně vymezen esenciální obsah práva na nezávislý způsob života dle čl. 19 Úmluvy OSN, to však nic nemění na pochybení krajského soudu, který se omezil na závěr, že zásah se esenciálního obsahu práva nedotýká, aniž by poskytl dostatečný rozbor toho, co je onou esenciální podstatou tohoto práva.

[18] Stěžovatelé se zároveň pokusili esenciální obsah práva dle čl. 19 Úmluvy OSN sami vymezit. Esenciální podstata tohoto práva zahrnuje svobodnou volbu místa pobytu a komunity, vyloučení nuceného života ve specifickém prostředí, zabránění izolaci a segregaci, zpřístupnění komunitních služeb určených pro veřejnost i lidem s postižením, rovnoprávnost s ostatními). Podle stěžovatelů je podstatná reálná (i finančně) možnost volby mezi různými způsoby života,

pokračování

tj. existence alespoň dvou alternativ. Lidé se zdravotním postižením tak nesmějí být nuceni žít v ústavní péči, která je izoluje a segreguje a která se svou povahou podobá „skladům“ lidských bytostí. Zároveň nesmí dojít ke snížení již dosažené úrovně integrace. Zvláštní pozornost je třeba věnovat skupinám zranitelným a marginalizovaným. Stěžovatelé poté aplikují toto vymezení esenciální podstaty na svou situaci. Nesouhlasí s argumentací žalovaného, že stěžovatele nikdo nenutí využívat právě jím zřizovaná místa v Domově Osek. Taková argumentace by mohla mít váhu pouze, pokud by stěžovatelům byla k dispozici jiná služba představující reálnou alternativu umístění v Domově Osek. Nedostatkem zdrojů pro vytvoření alternativních služeb by mohl žalovaný argumentovat pouze, pokud by prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, aby všechny zdroje, které má k dispozici, byly použity prioritně pro zajištění tohoto minimálního obsahu. Vytvoření nového zařízení v rámci Domova Osek však nelze považovat za opatření implementující čl. 19 Úmluvy OSN, neboť je v rozporu s moderním chápáním sociální práce. Jedná se maximálně o opatření sledující humanizaci poskytování sociálních služeb. Domov Osek měl v roce 2012 kapacitu 145 osob, která byla plně obsazena. Zařízení se nachází ve značné vzdálenosti od Českých Budějovic a Českého Krumlova. Pokud by stěžovatelé tuto zřizovanou službu využili, došlo by k jejich segregaci a izolaci. Museli by se adaptovat na specifické podmínky ústavního života, včetně rigidního stravování, uzavřeného areálu, života na vesnici s omezením možných aktivit. Stěžovatelé jako osoby s kombinovaným postižením poruchy autistického spektra a mentálního postižení jsou marginalizovanou a diskriminovanou skupinou, protože pro ně neexistuje dostatek vhodných forem sociálních služeb, což vyplývá i ze střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb.

[19] Stěžovatelé jsou proto toho názoru, že postupem žalovaného došlo k zásahu do esenciální podstaty práva na nezávislý způsob života, který nadto nebyl odůvodněn mimořádnou situací či výjimečnými okolnostmi. Krajský soud pak svůj závěr, že tomu tak nebylo, dostatečně neodůvodnil.

[20] Stěžovatelé dále namítli i porušení dalších povinností žalovaného, konkrétně závazku podniknout kroky k postupnému naplnění práva na život v komunitě a z toho vyplývajícího závazku na transformaci ústavů a deinstitucionalizaci sociální péče, dále povinnost smluvních stran Úmluvy OSN vytvářet, implementovat, monitorovat a evaluovat politiky a rozpočtové plány opatření tak, aby představovala skutečně lidskoprávní přístup k naplňování práva dítěte na zdraví. Stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Olmstead v. L. C.*, podle něž nedůvodná izolace lidí s duševním postižením v ústavu je formou diskriminace na základě zdravotního postižení.

[21] Krajský soud se dle stěžovatelů nezabýval otázkou, zda postup žalovaného sleduje cíl, kterým by bylo naplnění práva stěžovatelů vyplývajícího z čl. 19 Úmluvy OSN. Podle stěžovatelů jediným účelem opatření žalovaného je snaha ušetřit peníze, resp. to, aby žalovaným provozovaný Domov Osek měl zajištěnu plnou kapacitu. Takový cíl však není legitimní. Problematičnost opatření vyplývá i ze závěru krajského soudu, že jde o kompromisní řešení. Vhodnou službou pro stěžovatele by byla služba komunitní, respektive zřejmě i pobyťová forma. Řešení přijaté žalovaným je však naprosto neslučitelné s těmito požadavky, bez ohledu na velikost jednotlivých „domácností“, resp. „domků“, nelze překonat velikost celého domova, jeho organizaci, prostředí (zámek). Domov proto nikdy nemůže nabídnout „rodinné“ prostředí, jde prostě o oxymoron. Jakkoli úpravy zamýšlené žalovaným mohou představovat zlepšení oproti předchozímu stavu, přesto jde pouze o dílčí opatření, které nemůže vést ke změně tradičního ústavu. Investice žalovaného proto nevede a nemůže vést k naplnění čl. 19 Úmluvy OSN. Přijetí argumentace žalovaného by proto vedlo *ad absurdum* k závěru, že právo stěžovatelů na komunitní péči by nemuselo být naplněno nikdy, neboť by stále byla upřednostňována jiná ekonomicky krátkodobě výhodnější řešení. Stěžovatelé poukázali na to, že prostor pro uvážení správních orgánů je užší tam, kde jde o zranitelné skupiny (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská

práva ve věci *Alajos Kiss proti Maďarsku*). Skupina osob s duševním postižením takovou zranitelnou skupinu představuje, protože byla v minulosti výrazně diskriminována. Povinností správních orgánů je tuto diskriminaci postupně odstraňovat a zajišťovat plnou integraci lidí se zdravotním postižením do společnosti, nikoli segregaci prostřednictvím investic do zařízení ústavní péče ještě dále prohlubovat. Opatření žalovaného je tak jednoznačně mimo jeho zákonnou diskreci.

[22] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný podáním ze dne 27. 4. 2015. Krajský soud se dle jeho názoru řídil závazným názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem, vymezením esenciálního obsahu a smyslu stěžovateli namítaného práva se krajský soud zabýval na str. 9 až 12 rozsudku. Dále krajský soud pečlivě vyhodnotil opatření žalovaného a dospěl k závěru, že do tohoto jádra práva stěžovatelů nezasahuje. V konkrétní rovině lze vymezit jádro sociálních práv stěžovatelů v zajištění individuálního přístupu a umožnění bydlení v prostředí nikoli odříznutém od kontaktu s okolním světem. Krajský soud dále hodnotil postup žalovaného jako snahu o zajištění vyššího standardu sociálních služeb jak stěžovatelům, tak i ostatním obyvatelům kraje s obdobným postižením, přičemž takové opatření lze považovat za optimální, hospodárné a efektivní. Žalovaný poukázal i na široké spektrum sociálních služeb poskytovaných osobám s poruchou autistického spektra, resp. s kombinovaným postižením, od těch méně invazivních a podpůrných až po služby pobytového charakteru, které podrobně popsal ve vyjádření k žalobě. Žalovaný uvádí, že tvrzení stěžovatelů nebyla podpořena jakýmkoli důkazy. V tomto směru žalovaný považuje tvrzení stěžovatelů pouze za obecné floskule odkazující na mezinárodní dokumenty či ústavní pořádek. Úkolem soudu není definovat obecně obsah či standardy sociálních práv, nýbrž pouze posoudit, zda konkrétní opatření správních orgánů nejsou v rozporu s těmito právy. Pro osoby s postižením existuje reálná možnost volby místa pobytu, samozřejmě v mezích daných socioekonomických podmínek. K pobytu v Domově Osek není nikdo nucen. Žalovaný odmítá, že by Domov Osek byl ohrazen vysokou zdí a izolován od okolního světa, naopak, jedná se o poměrně otevřené místo dobře dostupné z blízkého města Strakonice, s klidným prostředím a přírodním parkem. Jsou zde poskytovány služby širokému spektru osob se zdravotním postižením, a to bez jakékoli diskriminace.

[23] Napadený rozsudek se správně věnuje meritě věci, tj. zkoumání toho, zda opatření žalovaného představuje nezákonný zásah do práv stěžovatelů. Žalovaný také popírá tvrzení stěžovatelů, že jediným cílem žalovaného je úspora prostředků. Naopak, cílem opatření žalovaného je zlepšení, respektive doplnění služeb poskytovaných osobám se zdravotním postižením – s poruchou autistického spektra, resp. s kombinovaným postižením, přičemž tuto konkrétní formu opatření zvolil v rámci své legitimní diskrece veden mj. zájmem optimalizovat vynakládané veřejné prostředky, tj. poskytnutí adekvátních služeb za dostupné prostředky. Stěžovatelé jednostranně uplatňují své partikulární zájmy na úkor ostatních osob s obdobným zdravotním postižením. Fakticky jde pouze o to, že stěžovatelé požadují zřízení příslušného pobytového zařízení ve svém bydlišti, resp. v jeho blízkosti, respektive, aby žalovaný finančně podpořil právě stěžovateli preferovaný projekt. Stěžovatelé se mýlí, pokud dovozují, že žalovaný nedoložil svou snahu poskytnout sociální služby co nejméně omezujícím způsobem. Takové hodnocení totiž žalovaný provedl právě v střednědobém plánu rozvoje sociálních služeb.

[24] Dne 20. 7. 2015 zaslali stěžovatelé repliku. Podle stěžovatelů z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že pod pojmem „esenciální obsah“ sociálního práva je třeba rozumět vymezení smyslu a podstaty daného práva. Esenciálním obsahem práva na nezávislý život tak budou obecné principy a pravidla a ne nutně konkrétní dopady realizace sociálního práva. Pokud lze jen obtížně esenciální obsah práva definovat, může soud postupovat i tak, že pouze uvede, jaké konkrétní povinnosti správní orgán má, resp. co nesmí činit, aby nebyl esenciální obsah práva zasažen. Podle stěžovatelů lze takto konstatovat, že esenciální obsah práva dle čl. 19

pokračování

Úmluvy OSN bude zasažen, pokud má osoba se zdravotním postižením jedinou možnost, a to žít v zařízení ústavního typu, které lze definovat tak, že klienti jsou označeni za osoby se zdravotním postižením, jsou izolováni, segregováni nebo nuceni žít společně; lidé nemají kontrolu nad svými životy a každodenními rozhodnutími nebo ji nemohou vykonávat; ústav nelze definovat jen svou velikostí. Stěžovatelé připomínají, že ani v tomto směru krajský soud neučinil žádnou úvahu. Stěžovatelé trvají na označení Domova Osek jako velkokapacitní ústavní zařízení, neboť se jedná o jedno z největších zařízení tohoto typu v České republice. Existence takového zařízení by měla být v moderní společnosti zapovězena, žalovaný by měl být zavázán činit kroky k transformaci tohoto zařízení a k zajištění možnosti života v normálním prostředí s náležitou podporou lidem žijícím v tomto zařízení. To považují stěžovatelé za podstatu čl. 19 Úmluvy OSN. Žalovaný naopak investuje do dalšího rozvoje takového zařízení, což považují stěžovatelé za smutné. Stěžovatelé připomínají, že test racionality nelze považovat za jakýsi nadbytečný rozbor nad rámec posuzování důvodnosti zásahové žaloby, nýbrž je jde o jádro posouzení otázky „zákonnosti“ namítaného zásahu. Stěžovatelé poukazují na to, že poslední věta § 38 zákona o sociálních službách byla včleněna do tohoto předpisu zákonem č. 366/2011 Sb. za účelem základní implementace povinností ČR dle čl. 19 Úmluvy OSN. Při výkladu § 38 zákona o sociálních službách je tedy nutné postupovat tak, že musí zahrnovat celý obsah uvedeného článku Úmluvy OSN. Míra diskrece územních samosprávných celků při realizaci jejich kompetencí v samostatné působnosti je nutně omezena základními právy občanů, včetně práv sociálních vyplývajících z ústavního pořádku a mezinárodních smluv. V případě přezkoumávaného zásahu žalovaného navíc nelze diskrecí vůbec argumentovat, neboť se jedná o opatření zasahující do samotného esenciálního obsahu práv stěžovatelů. Diskrece žalovaného tak má podobu polopřímky, jejíž uzavřená strana představuje esenciální podstatu práv stěžovatelů, do níž nesmí žalovaný zasahovat (s výjimkou zvláštních okolností jako válka, živelní pohroma apod.), zatímco otevřená strana představuje „ideální stav v ideální společnosti v době materiální hojnosti“, kde je otevřen prostor pro kreativitu žalovaného při vytváření nadstandardní úrovně realizace práv. Diskrece žalovaného je navíc podstatně omezena skutečností, že stěžovatelé patří do zvláště zranitelné skupiny. Stěžovatelé uvádějí, že žalovaný nemá plán pro postupné naplňování práva na samostatný život osob se zdravotním postižením.

[25] Žalovaný reagoval duplikou doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 7. 8. 2015. Žalovaný odmítl tvrzení stěžovatelů, že nemají žádnou alternativu vůči pobytu v budoucím pobytovém zařízení v Domově Osek. Všichni stěžovatelé totiž využívají služeb týdenního stacionáře. Stěžovatelé *de facto* požadují rozšíření těchto služeb o dva víkendové dny v týdnu, přičemž na tento požadavek se žalovaný snaží urychleně reagovat. Na území všech okresů jsou také zajišťovány sociální služby osobní asistence, a to včetně víkendů, kdy není možné využít služeb týdenních stacionářů. Různé sociální služby, které žalovaný koordinuje, na sebe navazují v rámci jednotlivých forem (pobyťová, ambulantní, terénní) a lze je využívat na dobu neurčitou i určitou. Jedná se o volbu osoby se zdravotním postižením, kterou činí na základě možností pečující osoby, schopností, popř. ochoty rodinných příslušníků zajišťovat náročnou péči. Obvykle rodiny, které částečně zajišťují potřeby svých postižených členů, zpravidla preferují služby v podobě týdenních stacionářů, právě proto, aby nedošlo k narušení rodinných vazeb a přirozeného prostředí. Některé osoby s tímto postižením využívají i další formy sociálních služeb – denního stacionáře. Na území kraje rovněž v rámci domovů pro osoby se zdravotním postižením jsou poskytovány i služby pobytového charakteru. Žalovaný současně jedná s dalšími poskytovateli o možném rozšíření nabídky odlehčovacích pobytových služeb. Vždy ovšem bude nutné zajistit pro osoby s poruchou autistického spektra s výraznými projevy neklidu a agrese též pobytové služby v domovech pro osoby se zdravotním postižením, v současné době se jedná o domovy v Jindřichově Hradci a v Oseku. V budoucnu žalovaný nevyklučuje rozvoj takových služeb i v dalších regionech. Námitky stěžovatelů týkající se nedůstojnosti prostředí v Domově Osek a neodbornosti tamního personálu žalovaný vyvrací tím, že stěžovatelé Domov Osek

nenavštívili a personál je pravidelně proškolen, a to speciálně ve vztahu k problematice péče o osoby s poruchou autistického spektra. Žalovaný sám usiluje o co nelepší naplnění Úmluvy OSN, což může demonstrovat např. dobrovolnou účastí na projektu MPSV transformace sociálních služeb v případě Domova Pístina, podobně žalovaný postupně buduje objekty chráněného bydlení pro osoby s mentálním postižením v Písku, Jindřichově Hradci a Táboře, pro osoby s duševním postižením v Táboře, a Českých Budějovicích. Nyní žalovaný řeší i další rozvoj odlehčovacích pobytových služeb pro osoby s poruchou autistického spektra, o které je jinak pečováno v rodinném prostředí, aby byl umožněn pečujícím osobám potřebný odpočinek. Žalovaný poukázal na nesprávnou formulaci petitu žaloby, respektive na to, že soud by v případě vyhovění žalobě zasahoval do oblasti výkonu samosprávy žalovaného. Úloha soudů v této oblasti je dle žalovaného omezena na nápravu zjevných excesů, které by jednotlivcům znemožňovaly vedení důstojného života.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[26] 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.

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[28] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

III.1

Námítka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelů, podle níž je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[30] Nejvyšší správní soud uznává, že právo na odůvodnění rozhodnutí (a jemu odpovídající povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit), jakožto součást práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, vyplývá z kautel právního státu. Z odůvodnění soudního rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na jedné straně a právními závěry na straně druhé; není-li tomu tak, je posuzované rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné, čímž se právní závěry soudu porušením ústavního principu zákazu libovůle v rozhodování ocitají mimo rámec čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 Ústavy. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí Ústavní soud opakovaně ve své rozhodovací činnosti formuloval (viz např. nálezy ze dne 6. 3. 1997 sp. zn. III. ÚS 271/96, N 24/7 SbNU 153, ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03, 153/2004 Sb., N 15/32 SbNU 131, či ze dne 21. 7. 2004 sp. zn. I. ÚS 639/03, N 102/34 SbNU 79). Na druhou stranu ovšem krajský soud nemusí nutně

pokračování

volit cestu vypořádání se s každou dílčí žalobní námitkou, ale naopak může proti žalobě postavit svůj odůvodněný právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí. Jak k tomu trefně uvádí Ústavní soud, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 – 108].

[31] Není ani povinností soudu zpracovávat v rámci odůvodnění rozsudku akademická pojednání týkající se vyčerpávajícího vymezení esenciálního obsahu jednotlivých sociálních práv. Nejvyšší správní soud má za to, že napadený rozsudek základním požadavkům na odůvodnění rozhodnutí soudu dostačuje. Krajský soud se řídil závazným názorem Nejvyššího správního soudu a věcně posoudil žalobu uplatněnou stěžovateli. V rámci posouzení zákonnosti napadeného zásahu žalovaného se krajský soud zabýval souladem zásahu se zákonnou prováděcí úpravou, respektive i se sociálním právem jako takovým podle předchozího zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Z jeho rozhodnutí lze zjistit, k jakému závěru dospěl při zkoumání jednotlivých dílčích otázek v rámci posouzení zákonnosti zásahu, stejně jako podstatné důvody pro tento závěr. Byť v tomto ohledu v odůvodnění napadeného rozsudku nejsou některé úvahy zcela systematické a na první pohled přehledné, lze i z kontextu celého rozsudku jasně vyrozumět posouzení rozhodujících otázek. Ačkoli krajský soud nevyvracel všechny jednotlivé vývody a argumenty stěžovatelů uplatněné v jejich rozsáhlých podáních, nelze mít za to, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

III.2

Otázka zákonnosti napadeného zásahu

[32] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení samotného jádra sporu mezi účastníky, tj. otázky, zda opatření žalovaného, které stěžovatelé učinili předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, je či není v souladu s právním řádem České republiky.

[33] Je třeba zdůraznit, že předmětem posuzování za strany soudů je zásah žalovaného, jehož zákazu, případně deklarování jeho nezákonnosti, byl-li by již v době rozhodnutí o žalobě ukončen, se stěžovatelé domáhali. Jedná se o „*provádění kroků vedoucích k vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a mentálním postižením ve velkokapacitním pobytovém zařízení Domov pro osoby se zdravotním postižením Osek*“.

[34] V rozsudku z 30. 10. 2014 Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že stěžovatelé mohou uplatňovat základní právo sociální dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které zahrnuje i právo na pomoc veřejné moci u osob se zdravotním postižením, které si samy, resp. ani s pomocí svých rodinných příslušníků apod. nejsou s to zajistit základní životní podmínky. Při zkoumání souladu určitého opatření se základním právem sociálním je nutno primárně posoudit jeho soulad se zákonnou úpravou toto základní právo provádějící. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že základní právo na pomoc osobám se zdravotním postižením je provedeno zákonem o sociálních službách, konkrétně i jeho § 38, na který stěžovatelé odkazovali. Právo vyplývající z tohoto ustanovení má ovšem více obecnou povahu. V takových případech má veřejná moc diskreci ohledně způsobu, jakým bude práva jednotlivců naplňovat. Při zjištění konkrétního obsahu práva stěžovatelů na pomoc veřejné moci je třeba dále zohlednit i stěžovateli dovolávanou Úmluvu OSN a její čl. 19, resp. čl. 14 Evropské sociální charty.

Při zkoumání, zda žalovaný při provádění napadeného opatření neporušil práva stěžovatelů, je dále nutno zkoumat, zda nevybočil z mezí diskrece, kterou pro realizaci sociálního práva stanoví ústavní pořádek. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud uvedl, že vhodným nástrojem pro zkoumání této otázky je tzv. test racionality. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůraznil, že soudy musí při přezkumu těchto otázek postupovat zdrženlivě, zejména v projednávané věci, kde se jedná o výkon samostatné působnosti žalovaného jako územního samosprávného celku, tedy vyhovění žalobě by představovalo zásah do práva na samosprávu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

[35] Nejvyšší správní soud postupoval při posuzování otázky zákonnosti napadeného opatření žalovaného v souladu s výše výtčenými zásadami. Nejprve se zabýval otázkou vztahu § 38 zákona o sociálních službách a stěžovatelů uplatňovanými předpisy mezinárodního práva, které jsou pro Českou republiku závazné, tj. Úmluvou OSN (jejím čl. 19).

[36] Podle § 38 zákona o sociálních službách *služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a 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. Podle čl. 19 Úmluvy OSN státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají rovné právo všech osob se zdravotním postižením žít v rámci společenství, 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.*

[37] Jak správně upozornili stěžovatelé, poslední věta § 38 byla do zákona o sociálních službách včleněna zákonem č. 366/2011 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 372/0, volební období 2010-2013, www.psp.cz, část 1/5, str. 89) k tomuto novelizačnímu bodu uvádí: „Navrhovaná úprava reaguje na ratifikaci Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením Českou republikou v roce 2009 a plně odpovídá závazkům vyplývajícím z čl. 3 a 19 Úmluvy. Úprava je rovněž v souladu s dalšími dokumenty OSN. Navržené znění upravuje právo všech uživatelů služeb sociální péče na poskytování této péče v takovém prostředí, které je v co nejmenší míře omezující. Doplňuje platnou právní úpravu a vytváří tak kompletní úpravu poskytování služeb sociální péče, které zdůrazňují autonomii, nediskriminaci a inkluzi lidí se zdravotním postižením“. S účinností ke dni 1. 1. 2015 byl § 38 zákona o sociálních službách dále doplněn o cíl „podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí“. Účelem této novely bylo upravit „cíl a účel služeb sociální péče. Konkretizuje se cíl služeb sociální péče, kdy prioritou je podpora života ve vlastním přirozeném prostředí, což je jedním ze základních principů sociálních služeb“ (srov. důvodová zpráva, sněmovní tisk č. 257/0, 7. volební období, www.psp.cz).

[38] Z výše citovaného je zřejmé, že zákonodárce zamýšlel upravit § 38 zákona o sociálních službách jako úplné provedení čl. 19 Úmluvy OSN. Nejvyšší správní soud má za to, že toto ustanovení zákona o sociálních službách je v souladu s čl. 19 Úmluvy OSN, jakkoli je toto zákonné ustanovení stručnější a při jeho výkladu a aplikaci je proto nutno přihlížet právě k obsahu uvedeného ustanovení Úmluvy OSN. Proto nelze hovořit o separátní aplikaci obou ustanovení, která by připadala v úvahu, pokud by byl jejich obsah odlišný. Obsahově je zřejmé, že tato ustanovení obsahují základní principy sociálních služeb jako jedné z nejdůležitějších forem pomoci veřejné moci osobám se zdravotním postižením. Tyto sociální služby mají primárně

pokračování

podporovat osoby se zdravotním postižením v jejich životě v přirozeném prostředí (resp. zapojení v jejich komunitě), osoby se zdravotním postižením mají mít možnost volby místa pobytu (nemají být nuceny k životu ve specifickém prostředí) a mají mít k dispozici služby různého charakteru.

[39] Nejvyšší správní soud však má, na rozdíl od stěžovatelů, za to, že z § 38 zákona o sociálních službách, vykládaného a aplikovaného v souladu s čl. 19 Úmluvy OSN, nevyplývá absolutní zákaz poskytování sociálních služeb „ústavního“ charakteru, pokud k životu v takovém specifickém prostředí uživatel není nucen a pokud je v takovém zařízení zajištěn důstojný život osob se zdravotním postižením. V tomto smyslu lze „ústavní“ formu chápat jako sociální službu krátkodobého či dlouhodobého pobytového charakteru, kde mohou být klientům s nejtěžším zdravotním postižením poskytovány sociální služby v nejširším rozsahu. Je nepochybné, že takové služby budou zpravidla poskytovány ve specializovaném zařízení, které disponuje náročným materiálním a personálním vybavením a které bude poskytovat služby určité skupině osob se zdravotním postižením. Tato forma pomoci je z povahy věci více omezující a představuje určité specifické prostředí.

[40] Je třeba zdůraznit, že zdravotní postižení je objektivní okolností, která zpravidla není zaviněna ani osobami takto postiženými, avšak ani společnostmi, resp. veřejnou mocí. Je jistě spravedlivé, aby veřejná moc prostřednictvím svých orgánů poskytovala takto postiženým osobám přiměřenou pomoc, která by zvládnání jejich handicapu v co největší míře usnadňovala. Na druhou stranu však objektivně není možné, aby stát zdravotní postižení odstranil, popř. zcela kompenzoval. Existují skupiny osob s těžkým zdravotním postižením, u nichž nepochybně bude jejich možnost volby prostředí, v němž žijí, podstatným způsobem limitována jejich fyzickými či mentálními možnostmi. U osob se závažným zdravotním postižením bude jejich možnost volby nevyhnutelně omezena oproti „zdravým“ lidem, ba dokonce ani u lidí bez zdravotního postižení není volba toho, kde a s kým budou žít, zcela neomezená, neboť každý je do značné míry omezen objektivními okolnostmi, svou rodinou, svými schopnostmi, majetkem apod. I člověk se zdravotním postižením má nepochybně *přirozené právo brát se o vlastní štěstí a štěstí jeho rodiny nebo lidí jemu blízkých* (srov. § 3 odst. 1 občanského zákoníku), ba má i právo, aby mu společnost přiměřeným způsobem, je-li to možné, k uskutečnění tohoto přirozeného práva napomohla. Veřejná moc však nemůže být odpovědná za samotné dosažení štěstí lidí. Existují lidé, pro něž může být „ústavní“ péče (při splnění shora uvedených předpokladů) vhodnou formou pomoci, není-li z důvodů objektivních limitů jiná, vhodnější forma péče, respektive, kteří nemají, a třeba ani nemohou mít přirozenější prostředí, rodinu apod. Nelze ostatně ani vyloučit, že některé osoby se zdravotním postižením si takovou „ústavní“ formu péče sami dobrovolně zvolí.

[41] Ustanovení § 38 zákona o sociálních službách, resp. čl. 19 Úmluvy OSN tedy neobsahují absolutní zákaz „ústavní“ formy péče, nýbrž předepisují, aby veřejná moc vytvářela alternativní služby, které by osobám se zdravotním postižením umožnily zvolit si život v přirozeném prostředí či v komunitě, je-li to možné, respektive aby takového „podpůrné“ formy pomoci měly priority.

[42] Nejvyšší správní soud se domnívá, že § 38 zákona o sociálních službách (čl. 19 Úmluvy OSN) opatřením žalovaného porušen nebyl. Žalovaný totiž poskytuje (respektive zajišťuje dostupnost) osobám se zdravotním postižením obdobným, jakým trpí i stěžovatelé, i jiné sociální služby než sporovanou pobytovou formou v Domově Osek. Stěžovatelé nerozporují, že v rámci Jihočeského kraje existují i jiné formy sociálních služeb pro tuto cílovou skupinu, včetně osobní asistence a týdenního stacionáře, jehož služby někteří stěžovatelé rovněž využívají. Nelze tedy úspěšně tvrdit, že stěžovatelé nemají možnost volby. Je zřejmé, že jejich setrvání v rodinném

prostředí představuje pro jejich rodiny velkou zátěž, neboť musí v plném rozsahu zajišťovat péči o stěžovatele přinejmenším o víkend, na druhou stranu stěžovatelé nevyvrátili poukaz žalovaného na možnost i během víkendu využívat terénní služby formou osobní asistence. Zároveň soud považuje za relevantní i tvrzení žalovaného, že budované zařízení v Domově Osek může odlehčit pečujícím rodinám prostřednictvím krátkodobého umístění dítěte s kombinovaným postižením do tohoto zařízení, aby byl pečujícím osobám umožněn odpočinek, případně že je možné i krátkodobé umístění postiženého dítěte v zařízení s tím, že zde s ním může pobývat též rodinný příslušník, čímž může být do značné míry kompenzována určitá specifická či nepřírozenost tohoto prostředí.

[43] Stěžovatelé neprokázali své tvrzení o tom, že žalovaný jednostranně prosazuje jedinou formu péče o (nezletilé) osoby s kombinovaným zdravotním postižením – poruchou autistického spektra a mentálním postižením – zcela nevhodnou formou ústavní péče na úkor alternativních forem sociálních služeb, a neumožňuje tak stěžovatelům zvolit, kde a s kým budou žít, respektive upírá jim možnost života v přirozeném prostředí v jejich komunitě. Stěžovatelé především neprokázali, že by neměli možnost využívat jiné formy sociální pomoci, a v důsledku toho by byli odkázáni na „nucenou institucionalizaci“ v Domově Osek. Stěžovatelé v tomto směru ani nenavrhlí příslušné důkazy, a lze dokonce konstatovat, že jimi samými předestřené skutečnosti neumožňují učinit takový závěr. Nelze tedy konstatovat, že napadené opatření žalovaného (tj. provádění kroků vedoucích k vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením v Domově Osek) představuje porušení § 38 zákona o sociálních službách a čl. 19 Úmluvy OSN.

[44] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda napadené opatření žalovaného ob stojí v rámci testu racionality z hlediska souladu se základním právem stěžovatelů jako osob se zdravotním postižením na pomoc veřejné moci, které je obsaženo v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci ze dne 30. 10. 2014). Jednotlivé kroky zkoumání racionality určitého opatření týkajícího se sociálního práva vymezil Ústavní soud v nálezu z 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. US 54/10 (dále jen „*nález ve věci karenční doba v nemocenském pojištění*“). V bodu 48 citovaného nálezu Ústavní soud uvedl: „*Na základě těchto východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti. Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř následujících kroků: 1) Vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu. 2) Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. 3) Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. 4) Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*“ Pouze pokud by soud shledal, že napadené opatření zasahuje esenciální obsah práva, použil by přísnější metodu zkoumání zákonnosti příslušného opatření tj. test proporcionality.

[45] Zde nejprve Nejvyšší správní soud uvádí, že se neztotožňuje s názorem stěžovatelů, že je třeba provádět samostatný test racionality ve vztahu k jednotlivým projevům či prováděcím ustanovením práva na pomoc osobám se zdravotním postižením, jak jsou obsaženy např. v § 38 zákona o sociálních službách či čl. 19 Úmluvy OSN. Ustanovení čl. 19 Úmluvy OSN je však důležitým referenčním rámcem při zjišťování obsahu ústavně zaručeného práva sociálního osob se zdravotním postižením na pomoc veřejné moci, a to i včetně jeho esenciálního obsahu (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR). Takový postup by vedl ve svých důsledcích k tomu, že by byl prováděn test racionality ve vztahu i k jednotlivým dílčím právům vyplývajícím např. z jednotlivých podčástí (písmen) čl. 19 Úmluvy OSN, dalším ustanovením této úmluvy, případně i dalších mezinárodních smluv k tomuto sociálnímu právu se vztahujících. Takový

pokračování

postup dle názoru Nejvyššího správního soudu vede k metodické chybě stěžovatelů, kteří fakticky ztotožňují esenciální podstatu sociálního práva a jeho samotný obsah. Sociální právo je ovšem pro účely testu racionality třeba uchopit v jeho komplexní celistvosti, tak jak vyplývá z různých dílčích ustanovení ústavního pořádku, respektive mezinárodního práva.

[46] Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s tím, že by při provádění testu racionality bylo nutné vyčerpávajícím způsobem definovat tzv. esenciální podstatu či obsah daného sociálního práva. Lze konstatovat, že ani Ústavní soud, pokud používá test racionality při přezkumu ústavní konformity zásahů veřejné moci do hospodářských, sociálních a kulturních práv, neprovádí vždy důsledně abstraktní vymezení esenciálního obsahu takového práva (srov. rozbor této problematiky Kratochvíl, J.: Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? In: Právník, č. 12/2015, str. 1052 a násl.). Stěžovatelům však Nejvyšší správní soud dává zapravdu v tom, že vymezení esenciálního obsahu práva osob se zdravotním postižením na pomoc veřejné moci souvisí s povinností veřejné moci zajistit osobám se zdravotním postižením nejzákladnější podmínky pro jejich důstojný život. Zásahem do esenciálního obsahu tohoto sociálního práva by tak v tomto kontextu bylo, pokud by veřejná moc vůbec odmítala pomoc či péči o osoby s vážným zdravotním postižením, dále pokud by osoby se zdravotním postižením byly nuceny setrvávat v ústavním prostředí v naprosto nedůstojných podmínkách, např. omezovány na svobodě s absencí jakéhokoli soukromí či autonomie, bez možností kontaktu s okolním světem, a zároveň by příslušné orgány veřejné moci odmítaly zajistit jakékoli alternativní sociální služby (ať již v podobě terénní, ambulantní či pobytové) umožňující těmto osobám se zdravotním postižením život mimo „ústav“ v jejich přirozeném prostředí.

[47] Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že k takovému zásahu do esenciálního obsahu práva osob se zdravotním postižením na pomoc veřejné moci v rámci napadeného opatření žalovaného nedošlo. Je potřeba zdůraznit, že jakkoli stěžovatelé ve svých podáních Domov Osek klasifikovali poměrně negativními expresivními výrazy (např. velkokapacitní, sklad lidských bytostí apod.) nenavrhli žádné důkazy, na základě nichž by bylo možné zjistit, že v tomto sociálním zařízení žijí jeho klienti v nehumánních či naprosto nedůstojných podmínkách. Na takto nedůstojné podmínky nelze usuzovat na základě pouhého počtu ubytovaných klientů, umístění zařízení na venkově či využití objektu bývalého zámku adaptovaného pro účely domova pro osoby se zdravotním postižením. „Domek“ určený pro osoby s poruchou autistického spektra navíc v době rozhodování krajského soudu ještě nebyl zprovozněn, konkrétní podmínky poskytování pobytových služeb v tomto zařízení proto nemohly být stěžovatelům přesně známy. Počet 145 obyvatel Domova Osek uváděný stěžovateli ani polohu tohoto zařízení nepovažuje Nejvyšší správní soud za neslučitelný s humánními a důstojnými podmínkami života, zejména pokud žalovaný deklaruje, že Domov Osek prochází postupnou transformací, v jejímž důsledku je počet obyvatel domova snižován a jsou zlepšovány podmínky jejich života v domově.

[48] Dále je podstatné, že mezi účastníky není sporné, že na území Jihočeského kraje jsou k dispozici i další sociální služby poskytované dětem s poruchou autistického spektra, respektive s kombinovaným postižením, z nichž některé stěžovatelé sami využívají, včetně týdenního stacionáře Bazalka. Na skutečnosti, že do esenciálního obsahu sociálního práva nebylo zasaženo, nic nemění ani to, že sociální služby poskytované dosud stěžovatelům v Českých Budějovicích nepokrývají v úplnosti potřebu péče o stěžovatele (není dosud v místě zajištěna pobytová forma služby o víkendech). Jak vyplývá z jednání žalovaného (zpracování střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb a jeho realizace) i z jeho vyjádření v průběhu řízení, žalovaný neodmítá jiné formy zajištění péče (terénní, ambulantní či pobytové). Je tak zřejmé, že obyvatelé Jihočeského kraje, případně nezletilí s poruchou autistického spektra, resp. s kombinovaným postižením, nejsou odkázáni pouze a výlučně na pobyt v zařízení ústavního typu, jak dovozují stěžovatelé.

[49] Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření nezasahuje do esenciálního obsahu sociálního práva, nebylo nutné aplikovat přísný test proporcionality, nýbrž Nejvyšší správní soud postupoval v dalších krocích testu racionality (rozumnosti).

[50] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda napadené opatření žalovaného sleduje legitimní cíl (třetí krok testu racionality vymezeného v *nálezu ve věci kareňní doby v nemocenském pojištění*). I tuto podmínku shledává soud splněnou. Žalovaný uvádí, že cílem jeho opatření je pokrýt určitou potřebu sociálních služeb, kterou shledal v oblasti celoročních pobytových služeb pro osoby s poruchou autistického spektra s výraznými projevy neklidu či agrese. Aniž by Nejvyšší správní soud přezkoumával, zda taková potřeba byla dána, má za to, že tento cíl je možné považovat za legitimní a napadené opatření může tento účel naplnit. Je tedy zřejmé, že opatření žalovaného není svévolným krokem, který by snižoval celkový standard sociálního práva. Konkrétní způsob, kterým žalovaný deklarovaný cíl sleduje, pak není zkoumán v rámci tohoto kroku testu racionality, nýbrž až v rámci kroku posledního.

[51] Posledním krokem posouzení racionality jakožto kritéria posuzování souladu opatření s právem osob se zdravotním postižením na pomoc veřejné moci je posouzení otázky, zda prostředek použitý k dosažení deklarovaného účelu je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Tento krok tedy, jak již Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém předchozím rozsudku v této věci ze dne 30. 10. 2014, nemůže být chápán přísným způsobem jako v rámci testu proporcionality, nýbrž je zde namísto zohlednění velkého prostoru pro úvahu orgánů veřejné moci, jakým způsobem a do jaké míry sociální právo vyžadující pozitivní opatření veřejné moci naplňují. K přezkoumávání takového opatření mají soudy přistupovat deferenčním (benevolentním) způsobem. Pro tuto deferenci je uváděno několik důvodů. Je nutné vycházet z toho, že demokratická legitimita soudů pro rozhodování o těchto otázkách je nižší než u orgánů moci zákonodárné či výkonné (respektive zde orgánů územní samosprávy), kterým je pozitivní realizace sociálních práv svěřena. Dalšími důvody je polycentricita problematiky sociálních práv, odborná nevybavenost soudů a konečně nutnost flexibility při řešení těchto otázek (srov. k tomu výše citovanou stat' Jana Kratochvíla). Jak správně poznamenal krajský soud v napadeném rozsudku, zájmy jednotlivých skupin osob se zdravotním postižením mohou být vzájemně protichůdné a zároveň je to právě žalovaný, který disponuje komplexními informacemi potřebnými pro vyhodnocení těchto rozmanitých zájmů a jejich rozumné vyvážení v rámci sledování veřejného zájmu.

[52] Při zkoumání tohoto kroku je třeba identifikovat různé zájmy, které přicházejí při hodnocení opatření žalovaného v úvahu. Jedním z takových zájmů nepochybně je právo stěžovatelů na celoroční poskytování sociálních služeb pobytového charakteru v prostředí pro ně nejméně omezujícím a umožňujícím jim co nejvyšší zapojení do jejich přirozené komunity, tj. konkrétně v místě jejich bydliště, pravděpodobně v malém zařízení specializujícím se pouze na služby poskytované klientům s tímto druhem zdravotního postižení. Na druhou stranu existuje nepochybně i množina osob se zdravotním postižením s bydlištěm a přirozenou komunitou na jiných místech Jihočeského kraje, zde přicházejí v úvahu Strakonice a Písek, dvě města tohoto kraje střední velikosti, pro něž je Domov Osek dopravně dobře dostupný, a pro něž je umístění zařízení v Oseku méně omezující a bližší jejich přirozené komunitě než např. stěžovateli požadované umístění pobytového zařízení v Českých Budějovicích. Legitimní je nepochybně i ekonomický zájem žalovaného poskytovat potřebné sociální služby způsobem, který by veřejné rozpočty nezatežoval více než je nezbytné. V této souvislosti Nejvyšší správní soud souhlasí i s úvahou krajského soudu, že zřízení pobytového zařízení pro osoby s poruchou autistického spektra, resp. s kombinovaným postižením, formou sice relativně odděleného „domku“, nicméně přesto v rámci stávajícího Domova Osek s možností využití jeho

pokračování

existujícího zázemí a podpůrných služeb bude patrně pro žalovaného úspornějším řešením než výstavba zcela samostatného „malého“ pobytového zařízení „na zelené louce“. K tomu zdejší soud dodává, že takové řešení zřejmě umožní i dřívější zajištění služeb tohoto druhu potřebným klientům.

[53] Nejvyšší správní soud sice obecně souhlasí i s názorem stěžovatelů, že vzhledem k jejich specifickému zdravotnímu postižení a vzhledem k tomu, že se jedná o děti, je třeba stěžovatele považovat za osoby zranitelné. V obecné rovině lze též souhlasit s tím, že míra uvážení orgánů veřejné moci ve vztahu k takovým osobám zranitelným je nižší než pokud by se jednalo o úkony adresované jiným osobám. U takovýchto zranitelných osob jsou správní orgány povinny brát zvláštní zřetel na jejich potřeby. Ani takovéto obecné omezení diskrece žalovaného ovšem nemá za následek, že by tato diskrece měla být zcela negována, respektive že by žalovaný byl povinen ve všem respektovat konkrétní přání stěžovatelů ohledně způsobu poskytované péče. Zde je především nutno upozornit na to, že situace stěžovatelů se v důsledku realizace napadeného opatření nijak nezhorší. Stěžovatelé mohou i nadále využívat sociálních služeb, které využívali dosud, navíc se budou moci svobodně v případě svého zájmu rozhodnout využívat krátkodobě či dlouhodobě i služeb poskytovaných Domovem Osek. Nelze ani dovozovat, že by žalovaný potřeby osob (případně nezletilých) s poruchou autistického spektra či s kombinovaným postižením ignoroval. Nelze ani usuzovat, že by žalovaný postupoval vůči stěžovatelům jakožto členům zranitelné skupiny jakkoli diskriminačně či svévolně.

[54] Při posuzování, zda žalovaný nevybočil z mezí své zákonné diskrece je rovněž nutno vycházet z toho, že zákon obsahuje předepsaný mechanismus ukládající žalovanému, jak má postupovat při zjišťování potřeb osob se zdravotním postižením na poskytování sociálních služeb a při vážení zájmů souvisejících s distribucí veřejných prostředků pro tyto účely. Zákon o sociálních službách ukládá krajům, aby ve spolupráci s obcemi a poskytovateli sociálních služeb a osobami, kterým jsou sociální služby poskytovány, aktivně zjišťovaly potřeby osob se zdravotním postižením na svém území a hledaly způsoby uspokojení jejich potřeb s využitím dostupných zdrojů, za tímto účelem zpracovává analýzy získaných dat. Na základě takto identifikovaných potřeb a vyhodnocení zdrojů, kterými disponují veřejné rozpočty pro tyto účely, vypracovávají kraje strategii rozvoje sociálních služeb, navrhují opatření, která mají vést k žádoucímu stavu, povinnosti jednotlivých zúčastněných subjektů, dále i způsob vyhodnocení realizace těchto opatření, způsob zajištění sociální sítě atd. Výsledkem tohoto postupu je tzv. střednědobý plán rozvoje sociálních služeb [srov. § 3 písm. h), resp. § 95 písm. d) a g) zákona o sociálních službách]. Pro implementaci střednědobého plánu jsou dále zpracovávány akční plány. Žalovaný tímto zákonem předepsaným způsobem postupoval a stěžovatelé ani nenamítají, že by žalovaný pochybil při přípravě střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, respektive že by v rámci tohoto procesu nebyly řádně zjištěny, zohledněny a zapracovány jejich specifické potřeby. Při přezkumu napadeného opatření realizovaného na základě řádně zpracovaného střednědobého plánu tedy je nutno vycházet z toho, že se jedná o opatření rozumné, nikoli svévolné, diskriminační či vybočující ze zákonné diskrece žalovaného.

[55] Rovněž je v rámci tohoto kroku nutné zohlednit i to, že je v právním řádu České republiky zakotven i další institut, který zajišťuje dodržování vhodných a důstojných podmínek pro život v zařízeních poskytujících sociální služby, v nichž se mohou nacházet osoby s těžkým zdravotním postižením, které v důsledku tohoto specifického postižení jsou fakticky omezeny na svobodu. Konkrétně podle § 1 odst. 4 písm. c) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je v působnosti veřejného ochránce práv dohled nad místy, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodu v důsledku závislosti na poskytované péči, zejména zařízeními sociálních služeb a jinými zařízeními poskytujícími obdobnou péči, zdravotnickými zařízeními a zařízeními sociálně-právní ochrany dětí.

Za tím účelem může veřejný ochránce práv vykonávat oprávnění dle § 15 citovaného zákona, zejména s i bez předchozího upozornění vstupovat do všech prostor zařízení a provádět šetření, provádět rozhovory s klienty, klást dotazy personálu, nahlížet do všech dokumentů atd. V návaznosti na provedené návštěvy v takových zařízeních veřejný ochránce práv zpracuje zprávu obsahující doporučení a návrhy opatření k nápravě (§ 21a citovaného zákona). Nejvyšší správní soud má za to, že i při zohlednění takového účinného a nezávislého dohledu nad podmínkami v zařízení poskytujícím sociální služby osobám se zdravotním postižením, jakým je i Domov Osek, nelze *a priori* vycházet z názoru, že poskytování péče v takovém zařizování je nevhodné, nedůstojné, nezákonné, porušující podmínky stanovené v Úmluvě OSN apod., jak činí stěžovatelé.

[56] Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakuje, že v rámci posuzování zákonnosti zásahu soudy nejsou v zásadě povolány k tomu, aby namísto správního orgánu určovaly, jakým způsobem by mohl lépe postupovat, respektive zda by určité opatření mohlo být provedeno jiným, vhodnějším způsobem. Konkrétně v nyní posuzované věci lze poukázat na známé úsloví, že *lepší je úhlavním nepřítelem dobrého*. Opatření žalovaného nemůže zhoršit postavení a stávající podmínky stěžovatelů, naopak představuje jejich určité zlepšení, neboť nabízí doplnění existujících sociálních služeb a rozšiřuje jejich možnost volby. Jakkoli stěžovatelé považují způsob zajištění bezesporu potřebných služeb v rámci Domova Osek za nevhodné, je třeba si uvědomit, že jediný možný výsledek případného úspěchu stěžovatelů v soudním řízení o žalobě, jak ji stěžovatelé formulovali, by mohl být pouze zákaz opatření spočívajícího ve vytvoření míst pro osoby s poruchou autistického spektra, resp. s kombinovaným zdravotním postižením, v Domově Osek, a příkaz obnovit stav před tímto zásahem, nikoli např. rozsudek ukládající žalovanému zřídit a financovat zařízení podle přání stěžovatelů umístěné v Českých Budějovicích a provozované Centrem Bazalka.

[57] V rámci celkového vyhodnocení testu racionality je tedy nutno konstatovat, že napadené opatření (zásah) žalovaného obstál, a je tedy možno souhlasit se závěrem krajského soudu, že přezkoumávaný zásah není nezákonný.

III.2

Další poznámky Nejvyššího správního soudu

[58] Nejvyšší správní soud však i přes výše uvedené považuje za potřebné zdůraznit, že stěžovatelé náleží do zranitelné skupiny nezletilých osob s vážným zdravotním postižením a správní orgány včetně žalovaného jsou při výkonu jejich působnosti povinny v maximální míře zohlednit jejich objektivní potřeby, umožnit jim efektivní volbu místa pobytu a zachování života v přirozené komunitě tvořené jejich rodinou. Jejich rodinným příslušníkům, kteří nesou hlavní zátěž spojenou s každodenní péčí o stěžovatele, náleží nejvyšší respekt a nepochybně si zaslouží veškerou potřebnou pomoc. Žalovaný je rovněž povinen stěžovatelům, respektive jejich zákonným zástupcům naslouchat a reflektovat též jejich subjektivní názory. Není-li to v rozporu s důležitým veřejným zájmem, měl by žalovaný stěžovatelům vycházet vstříc. V této souvislosti lze jen přivítat vyjádření žalovaného v průběhu soudního řízení, v němž připustil, že v rámci dalších kroků po otevření míst pro osoby s tímto specifickým postižením v rámci Domova Osek, bude zváženo další rozšíření obdobných zařízení poskytujících sociální služby, konkrétně i financování stěžovateli preferovaného celoročního pobytového centra zamýšleného Centrem Bazalka v Českých Budějovicích.

[59] Nad rámec potřebného odůvodnění se Nejvyšší správní soud zabýval i částí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, v němž bylo shledáno, že přezkoumávaný zásah žalovaného není zaměřen přímo proti stěžovatelům, a žalobě nemohlo být i z tohoto důvodu

pokračování

vyhověno. Tento závěr stěžovatelé v kasační stížnosti nijak nenapadli. Nejvyšší správní soud ovšem přesto považuje za vhodné uvést, že s tímto závěrem krajského soudu nesouhlasí. Zásah stěžovatele spočívající ve zřízení míst pro osoby s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením v rámci Domova Osek je přímo zaměřen vůči osobám s tímto zdravotním postižením, kteří jsou obyvateli Jihočeského kraje. Mezi účastníky přitom nebylo sporu, že stěžovatelé k této skupině adresátů opatření žalovaného náleží. V této souvislosti lze poukázat i na jiné případy posuzované správními soudy v režimu zásahových žalob ve věci zásahů zaměřených vůči širšímu okruhu osob, např. žalob, kterými se lidé žijící v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší domáhali ochrany před zásahem kraje spočívajícím v tom, že žalovaný přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevypracoval a nevydal akční plán podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 2 As 48/2015 - 60, č. 3297/2015 Sb. NSS), případně územně samosprávný celek se domáhal ochrany proti zásahu spočívajícímu v tom, že orgány státní správy neprovedly dostatečná opatření ke zlepšení nevyhovující kvality ovzduší v jeho regionu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014 - 30, č. 3170/2015 Sb. NSS). I přes výše uvedené je ovšem nutno konstatovat, že krajský soud žalobu správně zamítl na základě správného a dostatečného závěru, že žalovaný zásah nebyl nezákonný.

IV. Závěr

[60] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatelů nedůvodnými, kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[61] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci úspěšní nebyli; žalovanému náhrada nákladů nemohla být přiznána vzhledem k tomu, že se jedná o věc sociální péče.

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

V Brně dne 27. ledna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu