



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **V. D.**, zastoupeného opatrovníkem V. P., právně zastoupeného Mgr. Filipem Schmidtem, advokátem se sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7, proti žalovaným: **1. Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **2. Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem tamtéž, **3. Městský úřad Rakovník**, se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, o určení nezákonnosti zásahu 1. žalovaného spočívajícího v jeho opomenutí učinit cílené a konkrétní kroky vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb pro žalobce s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením, o kasační stížnosti 1. žalovaného proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A 23/2016 – 63,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A 23/2016 – 63 **se** ve výroku I. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Včas podanou kasační stížností napadl 1. žalovaný výrok I. v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze, jímž bylo vysloveno, že jeho opomenutí učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb bylo nezákonné. Výrokem II. tohoto rozsudku byla žaloba v části směřující proti 2. a 3. žalovanému zamítnuta. Proti tomuto výroku nebyla podána žádná kasační stížnost, předmět řízení vymezený v žalobě tak byl pro řízení o kasační stížnosti zúžen pouze na posouzení zásahu 1. žalovaného.

[2] Krajský soud při posouzení věci vycházel z následujícího skutkového stavu: Dopisem ze dne 30. 10. 2012 se organizace APLA obrátila na 3. žalovaného s žádostí o pomoc při řešení situace žalobcovy rodiny. Uvedla, že žalobce má kvůli těžkému autismu a středně těžké mentální retardaci výrazně problémové chování. Žije v panelákovém bytě 2+kk s matkou, která sama trpí poruchou osobnosti a depresí, a s téměř osmdesátiletou babičkou, která se o oba prakticky stará. Otec o něj nejeví zájem. Babička podala žádosti do třech domovů pro osoby se zdravotním postižením, avšak ze všech dostala zamítavou odpověď. Pro žalobce by byl nejlepším řešením

domov se zvláštním režimem, v domově APLA v X však není volné místo. Organizace APLA navrhl, aby v bytě žalobce byla poskytována služba podporovaného bydlení nebo pravidelná osobní asistence.

[3] Dne 15. 11. 2012 provedl 3. žalovaný v rodině žalobce místní šetření a poté organizaci APLA sdělil, že by podporované bydlení nebo pravidelné služby osobní asistence byly pro rodinu žalobce nejlepším řešením, avšak 3. žalovaný nemá dostatečné prostředky na pokrytí nákladů. 3. žalovaný rovněž oslovil několik poskytovatelů sociálních služeb, avšak nepodařilo se dostupné pobytové služby zjistit. Podle vyjádření sdružení Autistik se v té době kromě organizace APLA žádný poskytovatel péči o osoby s tak závažným postižením nezabýval. Dne 13. 2. 2013 proběhlo jednání 3. žalovaného s žalobcovou babičkou. Bylo konstatováno, že péče o žalobce je vysilující, žalobci by bylo nejlépe doma nebo v zařízení APLA, což je však finančně nákladné. Žalobcova babička uvedla, že se s žádostí o pomoc obrátili na 1. žalovaného.

[4] Dopisem ze dne 10. 2. 2013 požádala organizace APLA 1. žalovaného o zajištění pomoci při řešení situace rodiny. Navrhla, aby byla pro žalobce zajištěna služba podporovaného bydlení nebo pravidelná osobní asistence. V rozpočtu však má pouze prostředky na osobní asistenci poskytovanou žalobci v rozsahu 40 hodin měsíčně a na pravidelné odlehčovací pobyty. Na obou službách se rodina podílí z příspěvku na péči. Náklady na služby podporovaného bydlení organizace APLA vyčíslila na 241.920,- Kč ročně.

[5] Dopisem ze dne 29. 9. 2014 se babička žalobce obrátila na hejtmana 1. žalovaného s žádostí o pomoc. Popsala situaci rodiny a uvedla, že se nebude moci o žalobce starat a matka péči sama nezvládne. Žádost o pomoc zaslala 1. žalovanému již v únoru 2013, na což jí žalovaný poslal seznam zařízení, na které se může obrátit. Obrátila se tedy celkem na 12 zařízení, ovšem žádosti byly zamítnuty. Dále uvedla, že rodina vynakládá na služby APLA 14.000,- Kč – 21.000,- Kč měsíčně, což činí podstatnou část příjmů rodiny ve výši 40.837,- Kč. Uvedla, že se snaží situaci řešit s 3. žalovaným, avšak dostává pouze příspěvek ve výši 5.000,- Kč na letní pobyt žalobce. Závěrem požádala, aby byla přehodnocena možnost dotování pobytu žalobce v zařízení APLA nebo v jiném vhodném zařízení. 1. žalovaný v odpovědi ze dne 21. 11. 2014 doporučil, aby rodina nadále spolupracovala s 3. žalovaným, a navrhl, aby oslovila Centrum sociálních služeb X. Dále sdělil, že nedisponuje žádnými volnými finančními prostředky na sociální služby pro žalobce a z tohoto důvodu nemá možnost poskytnout žalobci finanční příspěvek.

[6] V dopise ze dne 8. 12. 2014 adresovaném 1. žalovanému žalobcova babička sdělila, že telefonicky kontaktovala Centrum sociálních služeb X, které však odmítlo žalobce přijmout z důvodu plné kapacity. Spolu se zástupci APLA proto jednala dne 3. 12. 2014 s náměstkyní ministra práce a sociálních věcí. Bylo jim sděleno, že ministerstvo neplánuje zřídit nové zařízení pro lidi s problémovým chováním a nemůže nijak pomoci ani s umístěním žalobce, neboť to je v kompetenci 1. žalovaného. Ten v odpovědi ze dne 26. 2. 2015 znovu doporučil žalobcově babičce spolupracovat s 3. žalovaným, jenž zajišťuje sociální poradenství pro osoby se zdravotním postižením a poradenství při vyhledávání vhodné sociální služby klientům je v jeho kompetenci. Uvedl, že ho telefonicky kontaktoval a jeho pracovníci sdělili, že poskytnou žalobci pomoc při hledání sociální služby.

[7] Ve dnech 2. 10. 2013, 16. 4. 2014 a 12. 3. 2015 prováděl 3. žalovaný v žalobcově rodině šetření. Podle zpráv rodina využívala v té době služeb APLA, a to osobní asistence a odlehčujících pobytů v rozsahu kolem 2 týdnů v měsíci. Ve zprávách soudu 3. žalovaný sděloval, že žalobce vyžaduje stálý dohled a pomoc, ovšem péče matky je dobrá. Dne 27. 3. 2015 předal 3. žalovaný žalobcově babičce žádosti o umístění do Centra sociálních služeb v X

pokračování

a zařízení APLA. V březnu 2015 rovněž 3. žalovaný rozeslal různým poskytovatelům pobytových služeb v kraji informativní dotazy na možnost umístění žalobce. Žádné vhodné pobytové služby však nenalezl. Tato služba byla žalobci zajištěna až ode dne 1. 2. 2016.

[8] Po zhodnocení výše uvedených skutečností dospěl krajský soud k závěru, že žaloba je důvodná.

[9] Žalobce opřel svoji žalobu o porušení svého subjektivního veřejného práva na poskytování služeb sociální péče podle § 38 zákona o sociálních službách. K tomu krajský soud uvedl, že povahou tohoto práva se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, a v téže věci též v navazujícím rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že § 38 zákona o sociálních službách představuje v rovině zákona provedení ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny, v němž je zahrnuto také právo zdravotně postižených osob na pomoc veřejné moci v situacích, kdy nejsou samy schopny zajistit si základní životní podmínky. 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. Právo vyplývající z § 38 zákona o sociálních službách nestanoví povinnost žalovaného zajistit péči konkrétnímu 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.

[10] Z § 2 odst. 2 zákona o sociálních službách vyplývá, že poskytovaná pomoc, resp. sociální péče musí vycházet z individuálních potřeb osob. Žalobce trpí od narození vážnou poruchou autistického spektra a středně těžkým mentálním postižením, a není sporu o tom, že vyžaduje nepřetržitou péči a dohled. Každodenní péči o něj zajišťovala rodina, která využívala pouze podpůrné služby sociální péče poskytované organizací APLA formou asistence a odlehčovacích pobytů. Žalobcova rodina však již s ohledem na objektivní okolnosti (stav žalobce, věk babičky, zdravotní postižení matky, nákladnost podpůrné péče APLA atd.) nebyla schopna trvale zajišťovat péči v domácím prostředí. Z tohoto důvodu se žalobce již od konce roku 2012 prostřednictvím babičky nebo organizace APLA domáhal pomoci při zajištění odpovídající služby sociální péče, a to buď formou osobní asistence, případně zřízením podporovaného bydlení (§ 39 a § 43 zákona o sociálních službách) za finanční podpory ze strany 1. a 2. žalovaného, anebo umístěním žalobce do domova se zvláštním režimem (§ 50 zákona o sociálních službách).

[11] Žádná z odpovídajících služeb sociální péče však žalobci nebyla zajištěna. 1. a 3. žalovaný již v roce 2013 odmítli z důvodu nedostatku finančních prostředků poskytnutí finanční dotace na zajištění každodenní osobní asistence nebo podporovaného bydlení v domácnosti žalobce. Žalobcova babička se tedy začala obracet na poskytovatele pobytových služeb s žádostmi o umístění žalobce. O zprostředkování pobytových služeb se pokoušel rovněž 3. žalovaný. Žádný z oslovených poskytovatelů, kteří zajišťují odpovídající pobytové služby, však žalobce nemohl přijmout, a to buď z důvodu nedostatku kapacity (Centrum sociálních služeb X, X, p.s.s., Vítej, o.p.s., případně i APLA) anebo z důvodu, že žalobce nepatřil do cílové skupiny těchto poskytovatelů. Žalobci ani přes nezbytnou potřebu žádá z odpovídajících služeb sociální péče nebyla zajištěna, a to až do 1. 2. 2016, kdy byl umístěn do Domova se zvláštním režimem NAUTIS v X.

[12] Žalobce byl přímo zkrácen na právu na poskytování služby sociální péče vyplývajícím z § 38 zákona o sociálních službách. Nezajištěním odpovídající služby sociální péče byl dotčen esenciální obsah tohoto práva. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud, „*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*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 - 57, bod 46). Vzhledem k tomu, že § 38 zákona o sociálních službách představuje promítnutí ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi, jedná se též o porušení práva žalobce čl. 30 odst. 2 Listiny.

[13] K věci krajský soud dále uvedl, že žalovaní přímo neposkytují služby sociální péče. Systém poskytování služeb sociální péče je postaven na tom, že služby poskytují osobám registrovaní poskytovatelé sociálních služeb na základě smlouvy o poskytnutí sociální služby (§ 78, § 90 zákona o sociálních službách). Poskytovatelé jsou povinni službu poskytnout, mohou však odmítnout uzavření smlouvy v zákonem stanovených případech, např. pokud neposkytují danou sociální službu nebo v případě nedostatku kapacity [§ 88 písm. h), § 91 odst. 2 zákona o sociálních službách]. Žalovaní nejsou oprávněni ukládat poskytovatelům, aby konkrétní osobu k poskytování péče přijali.

[14] Žalovaní se však podílejí na výkonu veřejné správy v oblasti poskytování veřejných sociálních služeb v rámci své působnosti vymezené v § 92 a násl. zákona o sociálních službách. Důvodová zpráva k zákonu o sociálních službách ohledně rozdělení působností v této souvislosti uvádí: „*Stát bude i nadále určovat podmínky pro poskytování sociálních služeb, nebude však poskytovatelem sociálních služeb (...)* Úlohou státu bude podporovat regionální a místní samosprávy v tom, aby byly schopny hodnotit souborně potřeby jejich obyvatel a na tomto základě vytvářet typové a územně dostupné sítě služeb. (...) Kraje budou mít zásadní vliv na charakter a rozsah sítě sociálních služeb také z toho důvodu, že je jim svěřována působnost v oblasti registrace poskytovatelů sociálních služeb a kontroly, a to v přenesené působnosti. Kraje a obce budou ve své samostatné působnosti vytvářet podmínky pro poskytování sociálních služeb ve svém území a budou ve vzájemné spolupráci stanovovat střednědobé plány poskytování sociálních služeb.“

[15] Klíčovou úlohu při zajišťování sociálních služeb tedy zákon svěřuje krajům jakožto územním samosprávným celkům [srov. § 95 písm. g) zákona o sociálních službách]. Povinností krajů je zajistit dostupnost sociálních služeb v podobě konkretizované zákonem o sociálních službách. Této povinnosti odpovídá veřejné subjektivní právo stěžovatelů na zajištění takové pomoci (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 - 29, bod 26).

[16] Ačkoliv důvodová zpráva k zákonu o sociální péči v části týkající se vymezení působnosti orgánů veřejné správy zdůrazňuje zejména působnost krajů při zpracování plánů rozvoje sociálních služeb, povinnost zajistit dostupnost služeb sociální péče se nevyčerpává pouze tím, že kraje vytvářejí střednědobý plán rozvoje sociálních služeb a plní obecné cíle a úkoly, které jsou v něm vytyčené. Povinnost zajistit dostupnost služeb sociální péče se uplatňuje i v situacích, kdy se o poskytování služby uchází osoba v nepříznivé sociální situaci vyžadující s ohledem na její individuální potřeby poskytnutí některé ze služeb sociální péče a zároveň je poskytnutí služby sociální péče nezbytné z důvodu zajištění jejich základních životních potřeb. Pokud se taková osoba nemůže poskytnutí odpovídající služby domoci např. z důvodu vyčerpání kapacit stávajících poskytovatelů služeb sociální péče, je povinností kraje v rámci své samostatné působnosti učinit opatření k tomu, aby byla dostupnost odpovídajících služeb takové osobě v přiměřeném čase zajištěna. Opačný výklad by byl popřením veřejného subjektivního práva osob

pokračování

na poskytnutí odpovídajících služeb sociální péče, jemuž odpovídá povinnost kraje zajistit dostupnost sociálních služeb.

[17] V daném případě je z obsahu spisů zřejmé, že 1. žalovaný byl bezpochyby informován o tom, že žalobce nemá přístup k odpovídajícím pobytovým službám, a rovněž mu byla známa sociální situace žalobce a jeho rodiny. Bylo tedy jeho povinností učinit v souladu s § 95 písm. g) zákona o sociálních službách konkrétní a adresná opatření k tomu, aby žalobci byla dostupnost odpovídajících služeb sociální péče zajištěna za podmínek zákona o sociální péči. Platí, že konkrétní způsob zajištění služeb sociální péče záleží na úvaze 1. žalovaného, jenž tuto činnost vykonává v samostatné působnosti. Žalobci tedy nepřísluší výběr konkrétní formy služby nebo místa poskytování, pokud služba, která je mu dána k dispozici, splňuje zákonem stanovené parametry. V tomto směru má 1. žalovaný v zákonem stanovených mezích relativně široký prostor pro výběr odpovídajících opatření a nelze mu ukládat, jakým způsobem nebo u jakého poskytovatele by mělo být poskytování sociální péče zajištěno. Je však jeho povinností dostupnost pobytových služeb alespoň v některé formě vhodné pro žalobce zajistit.

[18] Financování služeb osobní asistence nebo podporovaného bydlení v bydlišti žalobce odmítli 1. i 2. žalovaný. Pro žalobce rovněž nebyly volné ani kapacity odpovídající pobytové péče. Za těchto okolností tedy bylo povinností 1. žalovaného provést konkrétní opatření vedoucí k tomu, aby byla nabídka pobytových služeb v rámci kraje doplněna či rozšířena tak, aby byla vyřešena situace žalobce a jeho rodiny. 1. žalovaný však žádná konkrétní opatření neprovedl. Pouze žalobcově rodině opakovaně doporučoval obracet se na poskytovatele pobytových služeb, přestože již jeho žádosti byly odmítnuty, a odkazoval na spolupráci s 3. žalovaným. Fakticky tak veškerou tíži a odpovědnost za zajištění sociálních služeb přenechal na rodině žalobce, případně na 3. žalovaném. Takovým postupem 1. žalovaný svým povinnostem vyplývajícím z § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociální péči nedostál.

[19] K tvrzení 1. žalovaného, který poukazyval na skutečnost, že zajišťoval dostupnost služeb sociální péče tím, že na území kraje určil síť sociálních služeb a podílel se na financování zařízení zahrnutých do této sítě, včetně zařízení poskytovatele NAUTIS, soud uvedl, že povinnost určit síť sociálních služeb na území kraje, která tvoří součást střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, patří mezi zákonné povinnosti 1. žalovaného vyplývající z § 95 písm. h) zákona o sociální péči. Není sporu o tom, že NAUTIS, resp. APLA dlouhodobě poskytoval žalobci služby osobní asistence a odlehčující pobyty. 1. žalovaný se tak zprostředkovaně podílel na financování sociálních služeb poskytovaných žalobci. Také není sporu o tom, že žalobce byl počínaje 1. 2. 2016 přijat do Domova se zvláštním režimem NAUTIS k dlouhodobému pobytu. To však nemění nic na tom, že potřebná pobytová služba nebyla pro žalobce do té doby dostupná a 1. žalovaný po dobu takřka 3 let neučinil žádné relevantní kroky k tomu, aby byla žalobci odpovídající sociální služba v přiměřeném čase poskytnuta.

[20] Krajský soud poté dospěl k závěru, že opomenutí 1. žalovaného učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci bylo nezákonným zásahem.

[21] Kasační stížnost podal 1. žalovaný (dále jen stěžovatel) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písmeno a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky splnění pěti podmínek nezákonného zásahu, konkrétně pak skutečnost, že by jeho nečinností mohlo dojít k přímému zkrácení na právech žalobce. K tomu uvedl, že sám žalobce se obrátil na stěžovatele se žádostí o pomoc pouze dvěma dopisy, prvním ze dne 29. 9. 2014 a druhým ze dne 8. 12. 2014. Od posledního kontaktu v prosinci roku 2014 se přes dané poučení

už žalobce ani jeho opatrovnice či rodina na stěžovatele neobrátili. Za této situace nebylo na místě zasahovat do jejich soukromí a kontaktovat je, zvláště pokud se o řešení případu neustále snažil Městský úřad Rakovník. Tím také nebyl stěžovatel o trvající nedostupnosti služeb pro žalobce informován, a to zejména v tom smyslu, že by měl učinit potřebné kroky k úpravě střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb a sítě sociálních služeb tak, aby bylo pro žalobce zajištěno poskytnutí sociálních služeb na území Středočeského kraje.

[22] Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že tvorba sítě, která je součástí plánu rozvoje poskytování sociálních služeb, spočívá na dvou základních pilířích, a to na informacích o místní potřebnosti sociálních služeb ze strany obcí na území kraje a finančních a dalších zdrojích, které musí (vzhledem k jejich nedostatečnosti) za použití jednotných pravidel a postupů rozdělovat jasně, transparentně a nediskriminačně tak, aby byly alespoň uspokojivým, nikoliv optimálním způsobem pokryty potřeby všech cílových skupin zařazených v síti, a to jak služeb sociální péče, tak sociální prevence, kterých je celkem 33 druhů.

[23] S ohledem na uvedené je tvorba sítě nastavena tak, že relevantní informace, nutné pro koncipování aktualizace a vyhodnocení efektivity sítě, přicházejí od obcí krajům. Cílem je, aby kraje měly k dispozici všechny potřebné informace, které často nemohou bez součinnosti s obcemi ze své úrovně zjistit a aby vzniklá síť sociálních služeb mohla odrážet aktuální situaci na obecní úrovni. Stěžovatel tedy nemohl při absenci těchto informací od opatrovnice žalobce a obce reagovat na nutnou potřebu změny v zajištění dostupnosti poskytování služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. Stěžovatel se navíc snaží optimalizovat poskytování sociálních služeb na území celého kraje ve prospěch různých skupin osob nejen se zdravotním postižením, ale i v nepříznivých sociálních situacích, přičemž musí zohlednit limitované zdroje vyčleněné k tomuto účelu. Dbá přitom veřejného zájmu, nejen zájmů partikulárních.

[24] Ze všech výše uvedených důvodů má stěžovatel za to, že krajský soud svoje rozhodnutí opřel o důvody, které nebyly dostačující, a v důsledku toho právní otázku dostupnosti poskytování sociálních služeb nesprávně posoudil. Navrhl proto, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení se závazným právním názorem, že žaloba je nedůvodná.

[25] Ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal žalobce na svoje stanovisko prezentované v průběhu žalobního řízení a vyjádřil plný souhlas s názorem krajského soudu. Upozornil pak také na to, že Česká republika je signatářem Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, přičemž čl. 19 písmeno b) této úmluvy upravuje povinnost státu zajistit, aby osoby se zdravotním postižením měly přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným službám. Čl. 19 je chápán jako právo na poskytování sociálních služeb a ve spojení s čl. 4 odst. 2 Úmluvy odst. 2 Úmluvy upravuje povinnost veřejnoprávních korporací činit konkrétní a cílené kroky k vytvoření těchto služeb, pokud neexistují, anebo zajištění jejich přístupnosti, jsou-li pro konkrétní skupinu lidí s postižením nedostupné. Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[26] Rozsudkem ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016 – 59 Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Praze ve výroku I., který se týkal prvního žalovaného, zrušil a žalobu v této části odmítl. Nejvyšší správní soud měl za to, že kraj, jakožto jednotka územní samosprávy, nemůže být správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. V rámci poznámky *obiter dictum* se vyjádřil i k postavení sociálních služeb v systému sociálního zabezpečení a k povaze jednotlivých nároků upravených v zákoně o sociálních službách.

pokračování

[27] Tento rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17. Ústavní soud dospěl k závěru, že osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci mají veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče. Toto právo vyplývá z § 38 zákona o sociálních službách, kterým je na zákonné úrovni prováděno několik základních práv osob se zdravotním postižením: právo na zdraví (čl. 31 Listiny základních práv a svobod), právo na přiměřenou životní úroveň (čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) a právo na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti (čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením). Jedná se o sociální právo obecnější povahy, jemuž odpovídá povinnost veřejné moci zajistit dostupnost vhodných sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci. Tato povinnost je v § 95 písm. g) zákona o sociálních službách stanovena krajům, které jsou tedy povinny zabezpečit, aby osobám v nepříznivé sociální situaci na jejich území byly k dispozici potřebné sociální služby, včetně služeb sociální péče. Nejde přitom o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči v konkrétní podobě přesně podle svých ideálních představ, například u konkrétního poskytovatele sociálních služeb; jde o to, aby existovaly a dotčeným osobám byly dostupné takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život, při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění.

[28] Při rozhodování o konkrétní podobě a charakteru sociálních služeb, jakož i při volbě konkrétních kroků k zajištění dostupnosti těchto služeb má tedy kraj širokou míru uvážení. K zásahu do práva osob na dostupnost vhodných sociálních služeb by mohlo dojít především tehdy, pokud by kraj zůstal dlouhodobě nečinný či neprováděl žádné přiměřené kroky, ačkoli by ne všechny osoby v nepříznivé sociální situaci na jeho území měly zajištěnou dostupnost potřebných sociálních služeb umožňujících jim vést důstojný život. Mezi těmito osobami přitom nelze opomíjet ani ty, které mají atypické těžší zdravotní postižení vyžadující náročnější sociální péči.

[29] Právo vyplývající z § 38 zákona o sociálních službách, provádějící základní práva jednotlivců, je pod ochranou soudní moci a lze je uplatnit v řízení před soudem. V případě opomenutí kraje činit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti vhodných sociálních služeb, jichž by mohla využít určitá osoba potřebující sociální péči, může být vhodným procesním prostředkem k ochraně práva této osoby žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a následujících s. ř. s. Podle názoru Ústavního soudu rozsudek Nejvyššího správního soudu výše uvedeným tezí odporoval. Pro další řízení je Nejvyšší správní soud tímto názorem Ústavního soudu vázán.

[30] S přihlédnutím k němu tedy Nejvyšší správní soud znovu přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a po posouzení věci dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná.

[31] Podstatné pro rozhodnutí v projednávané věci bylo posoudit, zda stěžovatel - Středočeský kraj, jenž je dle názoru Ústavního soudu správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neučinil podle zákona o sociálních službách ve vztahu k žalobci to, co měl, a zda ono nekonání bylo takové intenzity, že by znaky nezákonného zásahu. Samotným krajským soudem bylo konstatováno, že klíčovým pro posouzení věci je výklad ustanovení § 95 zákona o sociálních službách.

[32] Podle ustanovení § 95 písmeno a) zákona o sociálních službách zjišťuje kraj potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, podle písmena d)

zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování; při zpracování plánu kraj přihlíží k informacím obce sděleným podle § 94 písm. e) a k údajům uvedeným v registru podle § 85 odst. 5. Podle § 95 písmena g) zákona o sociálních službách pak zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb, podle písmena h) určuje síť sociálních služeb na území kraje; přitom přihlíží k informacím obcí sděleným podle § 94 písm. f).

[33] Jak je vidět z těchto ustanovení, zákon ukládá krajům v obecné rovině povinnost zajistit na svém území dostupnost sociálních služeb, a to v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. Základem pro zajištění sociálních služeb je tedy koncepční dokument schvalovaný orgány kraje v samostatné působnosti, od něhož se pak odvíjí další činnost kraje směřující k jeho realizaci. Jak uvádí správně stěžovatel, při sestavování plánu musí být vzata v úvahu řada faktorů, především aktuální situace v oblasti sociálních služeb na úrovni jednotlivých obcí, nutnost zabezpečení různých skupin potřebných občanů a samozřejmě také požadavek transparentního a nediskriminačního rozdělování finančních prostředků, zvláště za situace, kdy jejich celkový objem je vzhledem k definovaným potřebám omezený. Je tedy zřejmé, že nemohou být v plném rozsahu uspokojeny potřeby všech a že stanovení priorit je součástí výkonu samosprávy kraje. Při naplňování této působnosti kraj spolupracuje s obcemi [§ 94 písmeno f) citovaného zákona] a s Ministerstvem práce a sociálních věcí [§ 96 písm. b) citovaného zákona], které zpracovává národní strategii dostupnosti sociálních služeb, sleduje a vyhodnocuje její plnění a ve spolupráci s krajem určuje parametry dostupnosti sociálních služeb. Plán kraje je tak závislý též na obsahu koncepčního dokumentu vyššího stupně.

[34] Aby tedy bylo vůbec možno posoudit, zda stěžovatel svojí nečinností zasáhl do práv žalobce, je nejprve nutno si ujasnit, jaký soubor opatření, jež jsou v kompetenci kraje (zde se bude s přihlédnutím k citovanému nálezu Ústavního soudu jednat zřejmě pouze o kompetence zastupitelstva kraje, případně jeho rady, neboť krajský úřad byl již z okruhu žalovaných vyloučen, respektive žaloba proti němu byla zamítnuta) se pod obecným vymezením obsaženým v ustanovení § 95 písm. g) zákona o sociálních službách ve slovech „*zajišťuje dostupnost sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb*“ vlastně skrývá. Je tedy nejprve třeba definovat, co vše může kraj pro zajištění sociálních služeb učinit, tyto kompetence je poté nutno zkonfrontovat s přijatým střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb pro rozhodné období, na tomto půdorysu je třeba vyhodnotit konkrétní skutkové okolnosti projednávané věci, vzít přitom v potaz faktory zmiňované v předchozím odstavci a teprve až poté lze učinit závěr, zda stěžovatel pochybil či nikoliv.

[35] Ač krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně uvedl, že měl stěžovatel učinit konkrétní opatření k zajištění sociální služby pro žalobce, výše uvedenými otázkami se nezabýval, jednotlivá možná opatření spadající pod uvedené ustanovení zákona nikde nedefinoval, důkaz střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb za příslušné období neprovedl, související otázku transparentního a nediskriminačního rozdělení finančních prostředků na tyto služby vůbec nenadnesl (ač v textu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 – 29, i následný rozsudek ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 – 57, kde se o tomto také hovoří) a dokonce ani nijak nenaznačil, jaké opatření měl stěžovatel ve vztahu k žalobci vlastně provést, eventuálně alespoň z jakých měl na výběr. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že podstatou žalob na ochranu před nezákonným zásahem je ochrana před konkrétním úkonem správního orgánu, který zasahuje do práv fyzické nebo právnické osoby. Byť judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že úkonem zasahujícím do práv ve smyslu § 82 s. ř. s. může být i absence úkonu, ona základní premisa platí i pro tento



pokračování

typ zásahu. Znamená to tedy, že soud posuzující žalobu musí mít jasno v tom, jaký úkon (respektive jeho absence) měl zasáhnout do práv žalobce a teprve poté může podle konkrétních okolností případu posoudit, zda nekonáním (zde navíc ve vymezeném časovém úseku) porušil správní orgán zákon či nikoliv. Soud se nemůže omezit na obecné konstatování, že měl správní orgán „něco“ udělat, aniž má v důsledku absence zjištění rozhodných skutečností a jejich následného vyhodnocení sám představu, co by to mělo být a zda je reálné, aby to správní orgán ve vymezeném čase učinil. Právě touto vadou je však napadený rozsudek krajského soudu zatížen.

[36] Z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne též o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. května 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu