



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a Mgr. Jana Čížka v právní věci žalobce **V. D.**, bytem x, zastoupeného opatrovnící D. V., bytem x, a obecnou zmocněnkyní M. Chr., U K. 1351/8, P. 5 – S., proti žalovaným **1) Středočeskému kraji**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **2) Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, a **3) Městskému úřadu Rakovník**, se sídlem Husovo nám. 27, Rakovník, o žalobě proti nezákonnému zásahu,

t a k t o :

- I. Ur č u j e s e**, že opomenutí žalovaného 1) učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci bylo **n e z á k o n n é**.
- II. Žaloba s e z a m í t á** ve vztahu k žalovaným 2) a 3).
- III. Žádný z účastníků n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Žaloba a vyjádření žalovaných

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou k poštovní přepravě dne 11. 3. 2016 se žalobce domáhá a) určení nezákonnosti zásahu žalovaného 1) spočívajícího v opomenutí učinit cílené a konkrétní kroky vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb pro žalobce s poruchou

autistického spektra a mentálním postižením, b) určení nezákonnosti zásahu žalovaného 2) spočívajícího v opomenutí koordinovat poskytování sociálních služeb vedoucích k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování žalobce, c) určení nezákonnosti zásahu žalovaného 3) spočívajícího v nezajištění poskytnutí sociální služby v nezbytném rozsahu.

Žalobce uvedl, že žalovaní porušili povinnost zajistit žalobci sociální služby v nejméně omezujícím prostředí vyplývající z § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“) a čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením vyhlášené pod č. 10/2010 Sb.m.s. (dále jen „Úmluva o právech osob se zdravotním postižením“). Žalobce má poruchu autistického spektra a středně těžké mentální postižení, které je doprovázeno závažnými poruchami jeho chování. Potřebuje nepřetržitou péči a dohled, které mu jeho rodina nebyla schopna zajistit. Donedávna žil v bytě se svou babičkou, která má 80 let, a maminkou, která má sama psychosociální postižení (schizoafektivní poruchu) a je v částečném invalidním důchodu. Rodina spolupracovala více než 10 let s Asociací pomáhající lidem s autismem – APLA Praha, Střední Čechy, o.s. (dále jen „APLA“), nyní Národním ústavem pro autismus, z.ú. (dále jen „NAUTIS“), který zajišťoval pro žalobce osobní asistenci, pravidelné odlehčovací pobyty a letní pobyty. Tyto služby však mohl žalobce využívat jen občasné a po omezenou dobu. Od 1. 2. 2016 žalobce žije v domově se zvláštním režimem v Libčicích provozovaném NAUTIS díky tomu, že se zde uvolnilo místo. Službu začal využívat bez konkrétního přispění ze strany žalovaných. Do té doby neměl přístup k potřebným pobytovým službám, přestože se opakovaně obracel na žalované, kteří však nepodnikli žádné kroky k vyřešení situace.

Žalovaný 1) v rozporu s § 95 písm. g) zákona o sociálních službách nezajistil dostatečný počet míst vhodných pro osoby s autismem a mentálním postižením a sociální služby poskytované na území kraje byly pro žalobce nevhodné. Žalobce na to upozornil žalovaného 1) a sám kontaktoval poskytovatele sociálních služeb, byl však všemi odmítnut. Žalovaný 1) měl povinnost provést cílené a konkrétní kroky k zajištění kvalitní sociální péče v nejméně omezujícím prostředí, což neučinil. Konkrétní způsob byl v jeho diskreci, ale měl povinnost situaci řešit. Ze stejného důvodu žalovaný 2) porušil povinnost koordinovat poskytování sociálních služeb vedoucích k řešení nepříznivé sociální situace žalobce podle § 93 písm. c) zákona o sociálních službách. Žalovaný 3) nesplnil povinnost zajistit žalobci přístup k sociálním službám podle § 92 písm. a) zákona o sociálních službách v situaci, kdy byl ohrožen žalobcův život a zdraví. Žalobce má za to, že nečinností žalovaných došlo také k porušení jeho práv podle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyhlášené pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“) a čl. 3, čl. 8 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů (dále jen „Úmluva“). Tvrzený zásah má podle žalobce trvalou povahu. Včasnost podání žaloby dovozuje z toho, že zásah skončil 1. 2. 2016, kdy začal využívat pobytovou službu NAUTIS v Domově se zvláštním režimem v Libčicích.

Usnesením ze dne 29. 3. 2016, č. j. 46 A 23/2016-43, zdejší soud přiznal žalobci na jeho žádost osvobození od soudních poplatků.

Žalovaní 1) a 2) ve společném vyjádření k žalobě navrhli zamítnutí žaloby. Namítají, že řádně plní povinnosti vyplývající ze zákona o sociálních službách. Žalovaný 1) zajišťuje dostupnost sociálních služeb v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb a podle § 3 písm. i) zákona o sociálních službách plánuje a finančně podporuje síť

pobytových a dalších služeb, a to s ohledem na finanční prostředky přidělované ze státního rozpočtu. Z dostupných finančních prostředků je třeba saturovat potřeby všech cílových skupin a nelze výrazně finančně zvýhodnit určitý druh služeb či jednotlivého poskytovatele sociálních služeb. S ohledem na objem finančních prostředků je naprosto nemyslitelné, aby se každému dostalo takové podoby sociálních služeb, které považuje za optimální. Žalovaný 1) navíc nedostal od žalovaného 3) žádné oznámení o potřebě navýšení či zřízení nových kapacit. Dále poukázali žalovaní na skutečnost, že Domov se zvláštním režimem NAUTIS v Libčicích je zařazen do sítě sociálních služeb a v roce 2015 byl financován z dotací žalovaného 1). V roce 2016 bylo zařízení z důvodu vysoké nákladnosti převedeno do nadregionální sítě Ministerstva práce a sociálních věcí, stále je však naplněn požadavek zajištění dané sociální služby. Žalovaný 2) rovněž splnil povinnosti podle zákona o sociálních službách. Žalobcova babička se na něj obrátila dvěma dopisy ze dne 29. 9. 2014 a 8. 12. 2014. Žalovaný 2) jí sdělil informace a poučení, jak postupovat a zdůraznil, aby se na něj rodina v případě potřeby znovu obrátila, což se od prosince roku 2014 nestalo. Nebylo tedy na místě zasahovat do jejich soukromí a kontaktovat je, navíc ze strany žalovaného 3) bylo sděleno, že situaci v žalobcově rodině řeší. Dále poukázali žalovaní na to, že žalobce nebyl pro naplněnou kapacitu přijat do zařízení provozovaných poskytovateli Centrum sociálních služeb Tloskov, Vyšší Hrádek, p.s.s. a Vítej, o.p.s., ale tato zařízení ho zařadila do pořadníku. Žalovaný 2) postupoval podle zásady subsidiarity, neboť je v zájmu klienta, aby jednal s nižším územně samosprávným celkem, což je časově i místně dostupnější. Žalobce přes deset let využíval služeb organizace APLA, resp. NAUTIS a rodina nikdy nechtěla využít služeb jiného poskytovatele. Je proto s podivem, že tento poskytovatel již dříve nevyvinul snahu o kooperaci s žalovanými nebo dalšími poskytovateli služeb, a začal věc řešit až v roce 2012 s žalovaným 3).

Žalovaný 3) ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Uvedl, že první kontakt s rodinou proběhl po zletilosti žalobce na konci roku 2012, kdy proběhlo šetření v návaznosti na žádost APLA o finanční pomoc. Během šetření nebylo zjištěno, že by byl žalobce v ohrožení života nebo zdraví. Žalovaný 3) po jednání oslovil poskytovatele sociálních služeb, rodina však nebyla nakloněna tomu, že by služby mohl poskytovat jiný subjekt než APLA, navíc žádný z oslovených poskytovatelů žalobce nemohl přijmout. V březnu 2015 proběhlo další jednání s žalobcovou babičkou, po němž žalovaný 3) opět kontaktoval různé poskytovatele sociálních služeb. Po konzultaci s žalovaným 1) bylo doporučeno žalobcově babičce obrátit se na Centrum sociálních služeb Tloskov vedle rodinou preferovaného zařízení APLA. Za tímto účelem jí žalovaný 3) připravil příslušné žádosti o přijetí. Žalobcově rodině bylo vždy poskytováno poradenství a opakovaně jí bylo sděleno, že se může na žalovaného 3) obrátit. Žalovaný 3) nebyl pasivní, poskytl kontakty na sociální služby a není proto pravdou, že se nepokusil zajistit pro žalobce žádnou sociální službu. Žalovaný 3) navrhl, aby soud opatřil vyjádření Centra sociálních služeb Tloskov k tomu, zda a kdy žalobce prostřednictvím opatrovnice žádost o umístění do tohoto zařízení podal. Dále namítá, že žalobcovo tvrzení o ohrožení jeho života a zdraví je subjektivní a nepodložené. Při svých šetřeních nikdy nezjistil, že by situace rodiny byla alarmující, a žádné takové zprávy neobdržel ani od jiných osob. Žalovaný navrhl, aby soud vyžádal zprávu žalobcova praktického lékaře a pobočky Úřadu práce v Rakovníku. Žalovaný 3) dále navrhl, aby soud vyžádal opatrovnický spis žalobce vedený u Okresního soudu v Rakovníku za účelem zjištění, zda žalobcova opatrovnice podala soudu zprávu o případném ohrožení žalobcova života a zdraví.

II. Skutkový stav

Z obsahu správních spisů žalovaného 1) a 3) soud zjistil následující skutečnosti. Dopisem ze dne 30. 10. 2012 se APLA obrátila na žalovaného 3) 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 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 Libčicích však není volné místo. APLA navrhla, aby v bytě žalobce byla poskytována služba podporovaného bydlení nebo pravidelná osobní asistence.

Žalovaný 3) provedl dne 15. 11. 2012 místní šetření v rodině žalobce a poté odpověděl APLA, že by podporované bydlení nebo pravidelné služby osobní asistence byly pro rodinu žalobce nejlepším řešením, avšak žalovaný 3) nemá dostatečné prostředky na pokrytí nákladů. Žalovaný 3) rovněž oslovil několik poskytovatelů sociálních služeb, avšak nepodařilo se zjistit dostupné pobytové služby. Podle vyjádření sdružení Autistik se v té době kromě APLA žádný poskytovatel nezabýval péčí o osoby s tak závažným postižením. Dne 13. 2. 2013 proběhlo jednání žalovaného 3) 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 žalovaného 1).

Dopisem ze dne 10. 2. 2013 požádala APLA žalovaného 1) 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 APLA vyčíslila na 241.920,- Kč ročně.

Dopisem ze dne 29. 9. 2014 se babička žalobce obrátila na hejtmána žalovaného 1) s žádostí o pomoc. Popsala situaci rodiny a uvedla, že se nebude moci o žalobce starat a matka péči sama nezvládne. S žádostí o pomoc obracela na žalovaného 1) již v únoru 2013, na což jí žalovaný zaslal seznam zařízení, na které se může obrátit. Obrátila se tedy celkem na 12 zařízení, ovšem žádosti byly zamítnuty. Dále uvedla, že rodina měsíčně vynakládá na služby APLA 14.000,- Kč – 21.000,- Kč, což činí podstatnou část příjmů rodiny ve výši 40.837,- Kč. Uvedla, že se snaží situaci řešit s žalovaným 3), 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. Žalovaný 1) v odpovědi ze dne 21. 11. 2014 doporučil, aby rodina nadále spolupracovala s žalovaným 3), a navrhl, aby oslovila Centrum sociálních služeb Tloskov. Dále sdělil, že nedisponuje žádnými volnými finančními prostředky na sociální služby pro žalobce a z tohoto důvodu nemá možnost poskytnout žalobci finanční příspěvek.

V dopise ze dne 8. 12. 2014 adresovaném žalovanému 1) žalobcova babička sdělila, že telefonicky kontaktovala Centrum sociálních služeb Tloskov, 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 umístnění žalobce, neboť to je v kompetenci žalovaného 1). Žalovaný 3) ji také odkázal na žalovaného 1). Žalovaný 1) v odpovědi ze dne 26. 2. 2015 znovu doporučil žalobcově babičce spolupracovat s žalovaným 3), jenž zajišťuje sociální poradenství pro osoby se zdravotním postižením a poradenství při vyhledávání vhodné sociální služby klientům je v jeho kompetenci. Uvedl, že telefonicky kontaktoval žalovaného 3), jehož pracovníci sdělili, že poskytnou žalobci pomoc při hledání sociální služby.

Ve dnech 2. 10. 2013, 16. 4. 2014 a 12. 3. 2015 prováděl žalovaný 3) 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 žalovaný 3) sděloval, že žalobce vyžaduje stálý dohled a pomoc, ovšem péče matky je dobrá. Dne 27. 3. 2015 předal žalovaný 3) žalobcově babičce žádosti o umístění do Centra sociálních služeb v Tloskově a zařízení APLA. V březnu 2015 rovněž žalovaný 3) rozeslal různým poskytovatelům pobytových služeb v kraji informativní dotazy na možnost umístění žalobce. Žádné vhodné pobytové služby však nenalezl.

Vzhledem k tomu, že skutečnosti vyplývající z obsahu předloženého správního spisu poskytují dostatečný podklad pro rozhodnutí soudu, nepovažoval soud za nezbytné provádět dokazování listinami, jejichž provedení navrhl žalobce [korespondence s žalovaným 1), odpovědi poskytovatelů služeb] a žalovaný 3) (opatrovnický spis, vyjádření Centra sociálních služeb Tloskov, žalobcova praktického lékaře a Úřadu práce).

III. Právní posouzení věci

Krajský soud v Praze při rozhodování o žalobě vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě rozhodl bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s), neboť souhlas účastníků s takovým postupem byl presumován.

V daném případě žaloba směřuje proti trvajícím zásahům žalovaných, jejichž podstatou je jejich nečinnost při zajištění služeb sociální péče pro žalobce. Stávající judikatura správních soudů zastává stanovisko, že lhůty pro podání žaloby na ochranu před trvajícím zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemohou uplynout, dokud zásah trvá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, všechny rozsudky uvedené v tomto rozsudku jsou dostupné na www.nssoud.cz). V daném případě se žalobce domáhá, aby soud rozhodl deklaratorním výrokem o tom, že již skončený zásah byl nezákonný (§ 84 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci byla dne 1. 2. 2016 zajištěna potřebná služba sociální péče, čímž došlo ke skončení zásahů. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podaná k poštovní přepravě dne 11. 3. 2016, tedy před uplynutím dvou měsíců od skončení tvrzených zásahů, posoudil soud žalobu jako včasnou.

Podle § 38 věta druhá zákona o sociálních službách má každý právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.

Podle § 92 písm. a) zákona o sociálních službách obecní úřad obce s rozšířenou působností zajišťuje osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby

nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby.

Podle § 93 písm. c) zákona o sociálních službách krajský úřad na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje a koordinuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob.

Podle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách kraj zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb.

Posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu, se řídí testem, jehož pět prvků vyplývá z § 82 s. ř. s. Žaloba je důvodná, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nemůže soud deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu vydat (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb.NSS).

Žalobce opírá žalobu o porušení svého subjektivního veřejného práva na poskytování služeb sociální péče podle § 38 zákona o sociálních službách. Povahou tohoto práva se již podrobně zabýval Nejvyšší správní soud 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 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 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.

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 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 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 žalovaných 1) a 2), anebo umístěním žalobce do domova se zvláštním režimem (§ 50 zákona o sociálních službách).

Žádná z odpovídajících služeb sociální péče však žalobci nebyla zajištěna. Žalovaní 1) a 3) 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 žalovaný 3). Žádný z oslovených poskytovatelů, kteří zajišťují odpovídající pobytové služby, však žalobce nemohl přijmout, a to buď z důvodu nedostatku kapacity (Centrum sociálních služeb Tloskov, Vyšší Hrádek, 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 žádná z odpovídajících služeb sociální péče nebyla zajištěna, a to až do 1. 2. 2016, kdy byl umístěn Domova se zvláštním režimem NAUTIS v Libčicích.

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. rozsudku 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.

První a druhá podmínka pětibodového testu důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu byly naplněny, jelikož došlo k přímému zkrácení žalobce na jeho právech. Soud tedy dále zkoumal naplnění 3., 4. a 5. podmínky, přičemž se primárně zabýval otázkou, zda k dotčení práv žalobce došlo v důsledku nezákonného zásahu některého ze žalovaných (nebo více žalovaných), který byl zaměřen proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

V prvé řadě je třeba konstatovat, 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.

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 souhrn potřeb 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.*“ 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).

Ačkoliv důvodová zpráva k zákonu o sociální péči v části týkající se vymezení působnosti orgánů veřejné zprávy zdůrazňuje zejména působnost krajů při zpracování plánů rozvoje sociálních služeb, povinnost zajistit dostupnost služeb sociální péče se nevyčerpává pouze tím, že kraje vytváří 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 jejích 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 na poskytnutí odpovídajících služeb sociální péče, jemuž odpovídá povinnost kraje zajistit dostupnost sociálních služeb.

V daném případě je z obsahu spisů zřejmé, že žalovaný 1) 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 žalovaného 1), 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 žalovaný 1) 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. Avšak je jeho povinností dostupnost pobytových služeb alespoň v některé formě vhodné pro žalobce zajistit.

Žalovaný 1) i žalovaný 2) odmítli financování služeb osobní asistence nebo podporovaného bydlení v bydlišti žalobce. Pro žalobce rovněž nebyly volné ani kapacity odpovídající pobytové péče. Za těchto okolností tedy bylo povinností žalovaného 1) 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. Žalovaný 1) 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 žalovaným 3). Fakticky tak veškerou tíži a odpovědnost za zajištění sociálních služeb přenechal na rodině žalobce, případně na žalovaném 3). Takový postupem žalovaný svým povinnostem vyplývajícím § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociální péči nedostál.

Soud si je vědom toho, že mohou nastat situace, kdy určitý typ služeb sociální péče není v určitém období dostupný z kapacitních důvodů. K takové situaci může docházet z objektivních důvodů, na něž žalovaný 1) nemá žádný vliv, např. kvůli zvýšené poptávce, v důsledku ukončení činnosti některého provozovatele apod. V takových případech je třeba poskytnout dotčeným správním orgánům přiměřený časový prostor k tomu, aby byla nabídka odpovídajících služeb doplněna či rozšířena. To může být náročné z hlediska finančního, tak i z hledisek organizačního, technického či personálního zajištění služby. Nedostatečná kapacita poskytovatelů služeb sociální péče však žalovaného 1) nezbujuje povinnosti činit opatření k tomu, aby nabídka požadovaných sociálních služeb byla vytvořena v přiměřeném časovém horizontu. Nemůže zůstat nečinným ani v případě, že existuje na straně sociálně znevýhodněné osoby nezbytná potřeba na zajištění sociální péče, která je aktuálně nedostupná, neboť v opačném případě by došlo k popření práva osob na poskytování služeb sociální péče podle § 38 zákona o sociální péči. V této souvislosti lze rovněž poukázat na § 95 písm. c) zákona o sociálních službách, podle něhož může žalovaný 1) při zprostředkování pomoci spolupracovat přímo s poskytovateli služeb nebo ostatními kraji. Z obsahu správních spisů nevyplývá, že by žalovaný 1) této možnosti využil.

Žalovaný 1) namítal, že zajištění odpovídajících služeb sociální péče pro žalobce je spojeno se zvýšenými finančními náklady. Aniž by soud zkoumat skutečné náklady na poskytování služeb sociální péče, souhlasí s tím, že v případě skupiny osob s obdobným postižením jako v případě žalobce s sebou nese poskytování sociální péče často velmi vysoké finanční nároky, které jsou dané zejména skutečností, že je třeba zajistit trvalý dohled nad opečováváním. To hraje bezesporu důležitou roli při rozhodování o tom, jakým způsobem, v jakém prostředí a za jakých podmínek lze odpovídající péči poskytovat. Žalovaný 1) proto má širokou míru uvážení při volbě způsobu zajišťování péče. Tato volnost úvahy je však limitována zákonem stanovenými požadavky, povinností naplnit esenciální podstatu práva na pomoc v hmotné nouzi a požadavky rovnosti, nediskriminace a zákazu svévole (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57). Zvýšené finanční náklady nemohou být bez dalšího důvodem k úplnému odepření služeb sociální péče, k jejichž zajištění je žalovaný 1) zavázán. Soud souhlasí s tím, že nelze výrazně finančně zvýhodnit určitý druh služeb či jednotlivého poskytovatele sociálních služeb, jak namítal žalovaný 1). To ale současně znamená, že nelze ani žalobce znevýhodnit tím, že na poskytování služeb v jeho prospěch nebudou poskytnuty žádné finanční prostředky. Takový postup odporuje zásadě rovnosti podle čl. 1 Listiny.

Žalovaný 1) poukazoval 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. K tomu lze uvést, že povinnost určit síť sociálních služeb na území kraje, která tvoří součást střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, patří mezi zákonné povinnosti žalovaného 1) 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. Žalovaný 1) 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 žalovaný 1) takřka po dobu takřka 3 let neučinil žádné relevantní kroky k tomu, aby byla žalobci odpovídající sociální služba v přiměřeném čase poskytnuta.

Je třeba zdůraznit, že žalobce patří s ohledem na svůj zdravotní stav a sociální situaci do skupiny zranitelných osob, na jejichž potřeby jsou správní orgány povinny brát zvláštní zřetel. Žalovaný 1) proto měl se zvýšeným úsilím dbát o naplnění sociálních práv žalobce. Této povinnosti nedostál. Lze proto přisvědčit žalobci v tom, že žalovaný 1) nesplnil povinnost zajistit žalobci dostupnost služeb sociální péče podle § 95 písm. g) zákona o sociální péči.

Podle ustálené judikatury správních soudů může nečinnost správních orgánů představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, publ. pod č. 905/2006 Sb. NSS). Nesplnění povinnosti žalovaného 1) podle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách představuje nečinnost, která je s ohledem na vymezení působnosti a povinností žalovaného 1) nezákonná. Byly tedy naplněny 3. a 4. podmínka pětiprvkového testu. Soud nemá pochybnosti ani o naplnění 5. podmínky, neboť právě v důsledku nečinnosti žalovaného 1) nebyla zajištěna dostupnost odpovídajících služeb sociální péče a tím došlo k zásahu do práva žalobce na poskytování služeb sociální péče podle § 38 zákona o sociální péči a práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny. Vzhledem k naplnění všech podmínek důvodnosti žaloby, dospěl soud k závěru, že opomenutí žalovaného 1) učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci bylo nezákonným zásahem.

Soud se však neztotožnil s názorem žalobce, že v důsledku nezajištění dostupné sociální služby došlo v jeho případě k porušení zákazu špatného zacházení podle čl. 3 Úmluvy a k zásahu do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy. Tyto námitky nejsou přiléhavé. I přes svoji nezákonnost nedosáhlo porušení práva žalobce na poskytnutí sociální péče natolik vysoké intenzity, že by ho bylo možné klasifikovat jako nelidské či ponižující zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy (srov. rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 1978, ve věci *Irsko proti Spojenému království*, stížnost č. 5310/71). Žalobce žil po dobu zásahu s rodinou, která o něj řádně pečovala a zajišťovala jeho potřeby. Navíc jim byla poskytována, byť v omezeném rozsahu, i osobní asistence a odlehčovací pobyty poskytovatelem APLA. Potencionální újma by tak spíše než na straně žalobce, mohla spočívat na straně žalobcovy babičky a matky, které se o něj samy s vypětím všech sil staraly. Za situace, kdy žalobce setrval v rodinném prostředí, rovněž nelze dovodit zásah do jeho práva na soukromý a rodinný život. Nepřípadná je také žalobcova námitka, že došlo k porušení čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Účelem tohoto ustanovení je podpora začleňování a zapojování osob se zdravotním postižením do společnosti. V daném případě však podstatou zásahu do práv žalobce bylo nezajištění dostupnosti služeb sociální péče. Žalobce nevzněl ani relevantní tvrzení či důkazy svědčící o tom, že mu bylo znemožněno užívat nezávislého způsobu života či zapojení do společnosti.

Žalobce se dále domáhá určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v nesplnění povinnosti podle § 93 písm. c) zákona o sociálních službách, který žalovanému 2) ukládá mj. provádět koordinaci poskytování sociálních služeb. Uvedené ustanovení bylo do zákona o sociálních službách vloženo zákonem č. 366/2011 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu k tomu uvádí, že „kompetence ukládané obci s rozšířenou působností a krajskému úřadu mají za cíl zachovat kontinuitu provádění sociální práce, řešení konkrétních individuální situací občanů prostřednictvím metod sociální práce a dalšími aktivitami vyplývající z komunitní práce. (...) Krajský úřad koordinuje svými sociálními pracovníky tyto činnosti, metodicky vede sociální pracovníky úřadů obcí s rozšířenou působností a zprostředkovává kontinuitu poskytovaných činností a služeb přes celé správní území, pomáhá řešit, případně řeší situace, které přesahují územně správní obvod obce s rozšířenou působností.“ Koordinační činnost krajských úřadů se tedy soustředí na vytvoření kontinuity při zajišťování sociálních služeb různých poskytovatelů a koordinaci výkonu sociální práce prováděné úřady obcí s rozšířenou působností a krajskými úřady, přičemž krajské úřady vykonávají primárně funkci organizační a metodickou. V rámci vymezené působnosti mohou být řešeny i jednotlivé případy, což ostatně v daném případě činil i žalovaný 3) v rámci poradenství poskytovaného žalobcově rodině. Koordinační činnost žalovaného 2) ovšem nelze ztotožňovat s povinností koordinovat „dostupnost sociálních služeb“. Tímto ustanovením nebyl nijak dotčen princip, že odpovědnost za zajišťování dostupnosti sociálních služeb nesou kraje v samostatné působnosti. Na rozdíl od povinnosti žalovaného 1) podle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách z ustanovení § 93 písm. c) zákona o sociálních službách nevyplývá povinnost žalovaného 2) podílet se na zajištění dostupnosti sociálních služeb. Jde o ustanovení kompetenčního a organizačního charakteru, z něhož nevyplývá žalobci řádné subjektivní veřejné právo. Z tohoto důvodu shledal soud žalobu v části směřující proti žalovanému 2) nedůvodnou.

Žalobce se konečně domáhá určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v tom, že žalovaný 3) nezajistil žalobci poskytnutí sociální služby v nezbytném rozsahu. Tento žalobní návrh se opírá o § 92 písm. a) zákona o sociálních službách. Z obsahu uvedeného ustanovení však vyplývá, že nezbytnou podmínkou k tomu, aby vznikla povinnost zajistit sociální službu je existence ohrožení život anebo zdraví osoby. Důvodová zpráva k zákonu o sociální péči v této souvislosti uvádí, že jde „zejména o případy, kdy se osoba ocitá v neočekávané situaci a neposkytnutí pomoci by znamenalo vážné ohrožení jejího zdraví nebo života.“ O takový případ se však v daném případě nejedná, neboť žalovaný byl i přes nezajištění dostupné pobytové sociální služby v péči rodiny, která se o něj starala a poskytovala mu péči. Soud nemá pochybnosti o tom, že rodina byla ve velmi těžké situaci a že celodenní péče o žalobce byla mimořádně náročná a vysilující. Ze zpráv žalovaného 3) ze šetření v místě bydliště ovšem vyplývá, že nebyly zjištěny žádné nedostatky v péči o žalobce. Ani na základě tvrzení uvedených v žalobě nelze dospět k závěru, že by žalobce byl v akutním ohrožení života či zdraví. Z tohoto důvodu soud shledal žalobu nedůvodnou v části směřující proti žalovanému 3).

IV. Závěr a náklady řízení

Soud shrnuje, že shledal žalobu důvodnou v části směřující proti žalovanému 1) a proto v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. určil výrokem I., že opomenutí žalovaného 1) bylo nezákonné. Ve vztahu k žalovaným 2) a 3) shledal soud žalobu nedůvodnou a proto výrokem II. žalobu v této části zamítl podle § 87 odst. 3 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci by příslušel nárok na náhradu nákladů vůči žalovanému 1) v rozsahu jedné třetiny, avšak sám žádné náklady neuplatnil a ani z obsahu soudního spisu žádné důvodně vynaložené náklady nevyplývají. Žalovaní 2) a 3) měly z procesního hlediska ve věci plný úspěch, příslušela by jim tedy náhrada důvodně vynaložených nákladů v plné výši. Soud jim však náhradu nákladů nepřiznal, neboť žádné náklady neuplatnily a z obsahu soudního spisu žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevyplývají (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 14. června 2016

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová