



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. Jana Vyklického v právní věci **žalobce V. D.**, zastoupený opatrovníkem V. P., právně zastoupený Mgr. Filipem Schmidtem, advokátem se sídlem Oveňská 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 :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A 23/2016 – 63 se ve výroku I. **z r u š u j e .**
- II. Žaloba se v části, v níž se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu 1. žalovaného, **o d m í t á .**
- III. 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

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.

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 téměř osmdesátiletou babičkou, která se o oba prakticky stará. Otec o něj nejeví zájem. Babička podala žádosti o umístění žalobce 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. Organizace APLA navrhl, aby v bytě žalobce byla poskytována služba podporovaného bydlení nebo pravidelná osobní asistence.

3. žalovaný provedl dne 15. 11. 2012 místní šetření v rodině žalobce a poté organizaci APLA odpověděl, 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 péčí 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.

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.

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 Tloskov. Dále sdělil, že nedisponuje žádnými volnými finančními prostředky na sociální služby pro žalobce a z tohoto důvodu nemá možnost poskytnout žalobci finanční příspěvek.

pokračování

V dopise ze dne 8. 12. 2014 adresovaném 1. žalovanému 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 umístněním 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.

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 Tloskově 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.

Po zhodnocení výše uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná. Vycházel přitom z následujících ustanovení zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

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

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

Při posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu, se soud řídil 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 zasazeno (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 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 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 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 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. 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 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 do Domova se zvláštním režimem NAUTIS v Libčicích.

Žalobce tak 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*

pokračování

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.

První a druhá podmínka pětibodového testu důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu byly tedy podle krajského soudu 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 krajský soud konstatoval, 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 (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 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 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 považoval krajský soud z obsahu spisů za prokázané, že 1. žalovaný byl 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 přitom, 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.

1. žalovaný i 2. žalovaný 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 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 povinností vyplývajícím z § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociální péči nedostál.

1. žalovaný 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 krajský 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 poskytovaly 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

pokračování

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.

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 1. žalovaného podle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách představuje nečinnost, která je s ohledem na vymezení působnosti a povinností 1. žalovaného nezákonná. Byly tedy naplněny 3. a 4. podmínka pětivrzkového testu. Krajský soud neměl pochybnosti ani o naplnění 5. podmínky, neboť právě v důsledku nečinnosti 1. žalovaného 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 1. žalovaného učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci bylo nezákonným zásahem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

Kasační stížnost podal 1. žalovaný (dále jen stěžovatel) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písmeno a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítl 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 s 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 on 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.

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.

S ohledem na uvedené je tvorba sítě nastavena tak, že relevantní informace, nutné pro koncipování aktualizace a vyhodnocení efektivity sítě, přicházejí od obcí krajů. 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.

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

Ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal žalobce na svoje stanovisko prezentované v průběhu řízení o žalobě 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.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo-li zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Podle § 103 odst. 1 písmeno c) s. ř. s. zmatečnost řízení před soudem spočívá v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

Právě otázkou podmínek řízení o žalobě se Nejvyšší správní soud musel primárně zabývat dříve, než mohl přistoupit k vypořádání námitek uplatněných v kasační stížnosti.

Právní nauka definuje podmínky řízení v obecné rovině jako podmínky, za nichž soud může jednat ve věci. Rozlišuje přitom podmínky na straně soudu (pravomoc, příslušnost), na straně účastníků (způsobilost k právům a procesní způsobilost) a podmínky věcné (existence návrhu, ve správním soudnictví v řízení o žalobách proti správním rozhodnutím též existence napadeného správního rozhodnutí).

pokračování

Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud je jim svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen „*správní orgán*“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách.

Jak vyplývá z výše uvedeného, ve všech typech řízení, s výjimkou specifické oblasti kompetenčních žalob, je limitem pro uplatnění pravomoci správního soudu skutečnost, že se musí jednat o úkon správního orgánu, ať již se jedná o úkon formalizovaný v podobě správního rozhodnutí nebo o úkon faktický, případně o nedostatek úkonu správního orgánu, pokud má být vydáno rozhodnutí nebo osvědčení.

Tato základní premisa byla opakovaně potvrzena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Za základní počin v této oblasti lze považovat rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 198, v němž soud vyložil, že „*zákonná definice (pravomoci soudu) obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“ Podle rozsudku ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 – 59 může být ve správním soudnictví podrobena přezkumu jen taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky. V rozsudku ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 – 67 pak soud výslovně stanovil, že „*pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodnout o nezákonném zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. je dána pouze tehdy, jedná-li se o zásah správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“ (odst. 32 rozsudku). Výjimku z tohoto pravidla pak představuje pouze situace upravená v § 83 s. ř. s., kdy v případě zásahu ozbrojeného sboru je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí, u obecní policie je to však obec.

V projednávané věci bylo jako nezákonný zásah žalováno opomenutí Středočeského kraje učinit opatření k zajištění dostupnosti sociálních služeb na území kraje. Prvotně tedy bylo nutno posoudit, zda je v projednávané věci možno považovat kraj za správní orgán ve smyslu výše uvedeném.

Postavení krajů upravuje primárně Ústava České republiky v hlavě sedmé, v čl. 99, v němž se uvádí, že se Česká republika člení na obce, které jsou základními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Podle čl. 101 odst. 2 Ústavy je vyšší samostatný územní celek samostatně spravován zastupitelstvem, podle odst. 4 může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Uvedená ustanovení Ústavy jsou pak konkretizována zákonem č. 129/2000 Sb., krajské zřízení, který v ustanovení §1 nadepsaném *Postavení krajů a jejich orgánů* v odstavci 1 uvádí, že kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, v odst. 3 pak uvádí, že kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje, (dále jen „*zastupitelstvo*“); dalšími orgány kraje jsou rada kraje (dále jen „*rada*“), hejtman kraje (dále

jen "hejtman") a krajský úřad. Orgánem kraje je též zvláštní orgán kraje (dále jen "zvláštní orgán") zřízený podle zákona. Působnost jednotlivých orgánů kraje je potom definována v hlavě IV. zákona, v ustanoveních § 31 - § 75.

Jak bylo již uvedeno výše, pravomoc správních soudů je ve všech typech žalob uvedených v § 4 odst. 1 s. ř. s. omezena na posuzování úkonů správních orgánů, mezi něž spadají mimo jiné orgány územních samosprávných celků. Jedině ty také mohou mít v důsledku toho pasivní věcnou legitimaci v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a jediné jejich úkony mohou být podrobeny soudnímu přezkumu. V projednávané věci by tedy teoreticky mohli být (vzhledem k tomu, že byl napaden úkon v samostatné působnosti kraje, který nebyl rozhodnutím, respektive absence tohoto úkonu) úspěšně žalováni pouze zastupitelstvo Středočeského kraje, jeho rada, hejtman nebo krajský úřad, v žádném případě však Středočeský kraj jako jednotka územní samosprávy. Z orgánů kraje byl žalobcem žalován pouze krajský úřad, žaloba proti němu však byla zamítnuta. Krajský soud pak v souladu se žalobou dospěl k závěru, že původcem tvrzeného zásahu v podobě opomenutí učinit úkon, který není správním rozhodnutím, je Středočeský kraj jakožto vyšší územně samosprávný celek. To jej pak vedlo k deklaraci nezákonnosti jeho zásahu. Pokud měl ovšem krajský soud za to, že původcem zásahu je vyšší územně samosprávný celek a nikoliv některý z jeho orgánů, jak stanoví zákon, a přesto učinil uvedený výrok, rozhodl již jen tím mimo rámec své pravomoci, který je vymezen ve výše citovaném ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s.

K působnosti kraje a jeho orgánů se pak váží i otázky povahy posuzovaného úkonu, vymezení práv, která mohou být vůbec v oblasti sociálních služeb úkony správního orgánu dotčena, a způsobilosti kraje (respektive jeho orgánů) nějakým úkonem do těchto práv zasáhnout. K tomu je ovšem třeba blíže rozebrat koncepci zákona o sociálních službách, který spornou problematiku upravuje.

Úvodem je třeba předeslat, že v ústavní rovině jsou sociální práva zakotvena v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod, oblast sociálního zabezpečení spadá pod čl. 30 Listiny. Tento článek v odst. 1 hovoří o právu na hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele, v odst. 2 pak o pomoci v hmotné nouzi. Právo na poskytování sociálních služeb explicitně nezahrnuje.

Sociální práva jsou právy druhé generace a při jejich odlišování od práv první generace - základních lidských (též občanských) a politických práv je nutno vzít v úvahu především odlišnou povahu korespondující povinnosti státu. Sociální práva jsou primárně veřejnými subjektivními právy vůči státu, jimž odpovídají určité povinnosti státu vůči nositelům těchto práv. Zatímco u základních lidských a politických práv převažuje povinnost státu zdržet se jistého konání (negativní, omisivní povinnost), typicky zásahu do individuální sféry chráněné základním právem, u sociálních práv je výrazně v popředí povinnost státu konat (pozitivní, komisivní povinnost), především zajistit v případě potřeby nositelům základního práva určitá plnění či služby. Rozhodování o rozsahu sociálních práv je proto do značné míry politickou otázkou, o níž se rozhoduje na úrovni moci zákonodárné, formované na základě svobodných a demokratických voleb. Při posuzování ústavně zaručeného rozsahu sociálních práv je tedy s ohledem na jejich charakter na místě spíše restriktivní výklad. Tato základní premisa pak nachází svůj

pokračování

konkrétní odraz jak ve znění čl. 30 odst. 3 Listiny, v němž se s prováděním práv v odst. 1 a 2 uvedených odkazuje na zákon, tak především ve znění čl. 41 odst. 1 Listiny, kde je stanoveno, že těchto práv je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

K čl. 30 odst. 2 Listiny není Nejvyššímu správnímu soudu známa doposud žádná judikatura Ústavního soudu nebo alespoň odborná literatura, která by uvedené ustanovení vykládala extenzivně v tom smyslu, že pojem pomoci v hmotné nouzi se vztahuje i na poskytování sociálních služeb. Takovýto závěr by ostatně bylo možno jen stěží obhájit, neboť poskytování těchto služeb stavem hmotné nouze žadatelů podmíněno není a ani svým charakterem nejsou tyto instituty příbuzné.

Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o sociálních službách uvádí, že tento zákon upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči. Hovoří tedy obecně o nepříznivé sociální situaci osob, která je v § 3 písmeno b) zákona definována jako oslabení nebo ztráta schopnosti z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo z jiných závažných důvodů řešit vzniklou situaci tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením. Hmotná nouze mezi příčinami nepříznivé sociální situace zahrnuta není a jak je vidět z uvedeného výčtu, s důvody poskytování sociálních služeb svou povahou evidentně nijak nesouvisí. Oblast sociálních služeb tak není Listinou pokryta, k základním sociálním právům zde uvedeným má povahu určité nadstavby, přičemž rozsah poskytování těchto služeb a jejich formy závisí primárně na politickém rozhodnutí příslušných orgánů a případné nároky může konstituovat jen zákon. Doplňkový charakter sociálních služeb se pak projevuje i v tom, že stát se v této oblasti omezil pouze na stanovení zákonného rámce pro poskytování služeb, při samotném jejich provádění a zajištění si však ponechal spíše jen koordinační a v některých případech kontrolní roli a těžiště výkonu přenesl na územní samosprávu, tedy na kraje, obce a jejich orgány.

Ovšem ani v případě, že by bylo možno i na oblast služeb sociální péče vztáhnout čl. 30 odst. 2 Listiny, by nebylo možné nerespektovat ústavní limity obsažené v čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny a koncipovat judikatorně mimo rámec zákona o sociálních službách nároky, které v něm nejsou obsaženy. Především je nutno zdůraznit, že všeobecné veřejné subjektivní právo žadatelů na poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území nelze dovodit ani z mezinárodní smlouvy, jíž se žalobce dovolává, ani z žádného ustanovení zákona o sociálních službách, včetně § 38, na nějž se odvolává krajský soud.

Úmluva o právech zdravotně postižených osob (publikovaná pod č. 10/2010 Sb. m. s.), je mezinárodní smlouvou, která pro svoji obecnost není právním předpisem aplikovatelným přímo ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky (jedná se o tzv. soft-law), ale jejíž ustanovení musí být v širokém rámci Úmluvou daném konkretizována ve vnitrostátním zákonodárství signatářských států v závislosti na místních společenských a ekonomických podmínkách. Žádná práva na nějaké konkrétní služby sociální péče z ní

tedy nevyplývají. Ustanovení § 38 zákona o sociálních službách je pak systematicky zařazeno v části třetí, hlavě I., dílu 3 zákona o sociálních službách a v obecné rovině pouze definuje (viz důvodová zpráva) účel poskytování služeb sociální péče. Konkrétně uvádí, že 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. Věta druhá tohoto ustanovení, podle níž má každý právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí, pak navazuje na větu předchozí a normuje pouze nejvhodnější způsob poskytování této péče, nikoliv nárok na poskytnutí péče jako takový. Osobní nároky vyplývající ze zákona o sociálních službách je tak nutno hledat pouze v jednotlivých ustanoveních zákona.

Podle § 2 odst. 1 zákona o sociálních službách má každá osoba nárok na bezplatné poskytnutí základního sociálního poradenství (§ 37 odst. 2) o možnostech řešení nepříznivé sociální situace nebo jejího předcházení. Orgánem příslušným k poskytování poradenských služeb jsou poskytovatelé těchto služeb uvedení v § 6 zákona.

Podle § 7 odst. 1 citovaného zákona se osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby poskytuje příspěvek na péči (dále jen „příspěvek“). Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládání základních životních potřeb osob. Náklady na příspěvek se hradí ze státního rozpočtu. Podle odst. 2 má na příspěvek nárok osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo asistent sociální péče uvedený v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1 nebo dětský domov, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového typu; nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu poskytována zdravotní péče v průběhu hospitalizace. Orgánem příslušným k rozhodování o příspěvku je podle § 7 odst. 4 zákona krajská pobočka Úřadu práce.

Výše uvedená ustanovení zahrnují všechny nároky, které pro žadatele o službu vyplývají ze zákona o sociálních službách přímo, žádný z nich však není z oblasti služeb sociální péče podle § 32 písmena b) zákona. Poskytování služeb sociální péče funguje na jiném principu; o příslušnou službu mohou zájemci požádat podle § 90 citovaného zákona poskytovatele sociálních služeb nebo mohou požádat obec, ve které mají trvalý nebo hlášený pobyt, o zprostředkování možnosti poskytnutí sociální služby anebo o zprostředkování kontaktu s poskytovatelem sociálních služeb. O poskytnutí služby se poté podle § 91 odst. 1 tohoto zákona uzavírá mezi poskytovatelem služby a žadatelem smlouva, která má občanskoprávní charakter a právní vztahy vzniklé z této smlouvy se řídí občanským zákoníkem (§ 91 odst. 5 zákona). Ustanovení § 91 odst. 3 zákona pak obsahuje výčet případů, kdy poskytovatel služeb může odmítnout smlouvu uzavřít. Eventuální spory z důvodu neuzavření smlouvy by s ohledem na výše uvedené bylo nutno řešit v občanském soudním řízení.

pokračování

Jediný případ, kdy lze v situaci alespoň trochu obdobné projednávané věci hovořit o nároku žadatele na poskytnutí služby sociální péče (který sice není definován přímo, ale vyplývá komplementárně z povinnosti uložené správnímu orgánu zákonem), upravuje ustanovení § 92 písmeno a) zákona o sociálních službách, podle něhož obec 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. Obdobný osobní nárok lze pak z povinnosti stanovené krajskému úřadu dovodit pro uživatele sociálních služeb z ustanovení § 93 písmeno a) tohoto zákona v případě, pokud ze strany dosavadního poskytovatele sociálních služeb dojde k ukončení činnosti a dotyčný se nachází v bezprostředním ohrožení svých práv a zájmů a není schopen zajistit si pokračování sociálních služeb sám.

Z podaného přehledu je zřejmé, že společným znakem všech individuálních nároků vyplývajících ze zákona o sociálních službách je nejen vymezení okruhu osob, které takovýto nárok mají, ale i určení konkrétního správního orgánu, který je příslušný o tom kterém nároku rozhodnout nebo jej zajistit.

Oproti tomu v působnosti obcí a krajů definované v ustanoveních § 94 a § 95 tohoto zákona žádné individuální nároky žadatelů o službu sociální péče upraveny nejsou, povinnosti zde uvedené jsou formulovány obecně, bez vztahu k právům konkrétních osob a v důsledku obecnosti a různorodosti uložených úkolů zde nejsou explicitně určeny ani orgány obce či kraje, které by je měly zajistit.

Podle ustanovení § 95 písmeno a) zákona o sociálních službách, jehož výklad je také předmětem sporu, 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).

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 tak 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 tedy závislý též na obsahu koncepčního dokumentu vyššího stupně.

S ohledem na výše uvedené vystává otázka, zda případné neplnění povinnosti formulované v § 95 písmeno g) zákona o sociálních službách (ať už je přičteno kraji či některému z jeho orgánů) vůbec může být nezákonným zásahem ve smyslu zákona.

Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Ochrana před nezákonným zásahem je institutem relativně novým, poprvé upraveným až v soudním řádu správním s účinností od 1. 1. 2003. Oproti předcházející právní úpravě (část pátá o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002) se jím rozšířila soudní ochrana fyzických i právnických osob a soudní kontrole byly podrobeny i jiné úkony veřejné správy než jen tradiční správní rozhodnutí. Obdobně, jako je tomu u správních rozhodnutí, se však tato ochrana poskytuje pouze před přímým zásahem do práv osoby, která byla cílovým adresátem úkonu správního orgánu, nebo v jehož důsledku bylo do jejích práv přímo zasaženo.

V případě ustanovení § 95 písmeno g) zákona o sociálních službách je nositelem povinnosti zajistit dostupnost sociálních služeb v souladu se střednědobým plánem rozvoje kraj, příslušným koordinačním orgánem k tomu, aby vyhodnotil plnění strategie rozvoje sociálních služeb a stanovil ve spolupráci s krajem její parametry, je pak Ministerstvo práce a sociálních věcí. Z uvedené obecně stanovené povinnosti kraje však pro potenciální uživatele sociálních služeb, jak bylo již rozebráno výše, žádná konkrétní práva nevyplývají, stejně tak nelze dovodit, že by naplňování plánu rozvoje sociálních služeb mohlo být zaměřeno přímo proti některému z nich, nebo že by mohlo být proti konkrétní osobě přímo zasaženo v jeho důsledku (tento dovětek definice nezákonného zásahu se týká případů, kdy žalovaný úkon sice primárně směřuje vůči někomu jinému, avšak svými vedlejšími účinky může přímo zasáhnout do práv žalobce – viz např. vydání územního souhlasu podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Jinými slovy řečeno, koncepční dokument v podobě střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, který má převážně politický charakter a je schvalován orgány kraje v samostatné působnosti, ani činnost při jeho naplňování nemohou být pro svoji povahu nikdy oním v § 82 s. ř. s. požadovaným cíleným úkonem směřujícím přímo proti konkrétní osobě a nikdy nemohou mít za následek přímé zkrácení jejích práv.

Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že krajský soud v daném případě uplatnil svoji přezkumnou pravomoc vůči územnímu samosprávnému celku, ačkoliv ten v projednávané věci neměl postavení správního orgánu, dovodil přímé dotčení práva, jež žalobci žádný

pokračování

zákon nepřiznává, a za úkon směřující přímo proti němu označil opomenutí stěžovatele zajistit dostupnost sociálních služeb, které s ohledem na povahu zákonem stanovené povinnosti takovýmto úkonem vůbec nemůže být (aniž by se, měl-li za to, že se jedná o individualizovaný úkon ve smyslu § 82 s. ř. s., zabýval otázkou, zda bylo tvrzené nezajištění služeb v rozporu s příslušným střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb a aniž by toto opomenutí ve vztahu k žalobci jakkoliv konkretizoval). Tím překročil svoji pravomoc vymezenou ustanovením § 4 odst. 1 s. ř. s. a v důsledku toho též nepřípustně zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, jež je mu garantováno čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud v předchozí části odůvodnění vyslovil v plném rozsahu nesouhlas se závěry, k nimž krajský soud ve věci dospěl, nemohl přehlédnout, že se soud při posouzení věci v některých pasážích odůvodnění svého rozsudku dovolával právního názoru, který byl zaujat zčásti implicitně a zčásti explicitně v jiné věci řešené u Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014 – 29 a v navazujícím rozsudku v téže věci ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015 – 57. Převzatý implicitní názor se v jednom segmentu dotýkal otázky pravomoci soudu, tedy stěžejní otázky pro rozhodnutí v projednávané věci. Rozhodující senát proto musel zvážit, zda nemá s ohledem na ustanovení § 17 s. ř. s. postoupit věc senátu rozšířenému.

Jak bylo již uvedeno v úvodu, má správní soud pravomoc přezkoumávat jen úkony správních orgánů, mezi něž patří orgány územního samosprávného celku. K otázce definice správního orgánu existuje dlouhodobá stabilní judikatura Nejvyššího správního soudu výše citovaná, která předchází (rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 198, rozsudek ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 – 59) i následuje (rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 – 67) po prvním z uvedených rozsudků čtvrtého senátu a která uvedenou problematiku řeší shodně jako senát v nyní projednávané věci. První ani druhý z citovaných rozsudků čtvrtého senátu přitom tuto otázku výslovně nijak nepojednává, neobsahuje žádnou odlišnou argumentaci k dosavadním výkladům ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s., nepopírá základní tezi, že za orgán územního samosprávného celku nelze, s jedinou výjimkou uvedenou v § 83 s. ř. s., považovat územní samosprávný celek samotný, ba není z něho ani zřejmé, zda se čtvrtý senát tímto aspektem věci při svém rozhodování vůbec zabýval. Za této situace lze uvedené rozsudky označit za ojedinělé vybočení z dosavadní praxe, které vzhledem k absenci konkurujících úvah, či alespoň zřetelného úmyslu zaujmout k této otázce jiný právní názor než doposud zastávaný (což by v kladném případě mělo vést k úvahám o předložení věci rozšířenému senátu právě čtvrtý senát) nezpůsobuje judikturní rozkol; povinnost předložit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu proto rozhodující senát neměl.

Zčásti rozdílný se může na první pohled jevit i výklad ustanovení § 38 zákona o sociálních službách. Zde je však nutné upozornit na poněkud rozdílnou podstatu obou věcí. Zatímco ve věci čtvrtého senátu byla služba sociální péče o postižené dítě zajištěna a podstatou žaloby byla snaha žalobce naordinovat soudní cestou kraji či jeho orgánům dle jeho názoru nejvhodnější způsob provádění a financování této péče, takže odkazy na ustanovení § 38, větu druhou, zákona o sociálních službách měly s tvrzeným zásahem určitou spojitost, v projednávané věci bylo podstatou samotné právo na zajištění služby, na které uvedené ustanovení zřetelně nedopadá. Výklady uvedeného ustanovení ze strany čtvrtého senátu je proto nutno vnímat především v kontextu jím projednávaného případu;

za zaznamenání jistě stojí skutečnost, že žaloba i kasační stížnost byly nakonec i přes jeho velmi vstřícný postoj a výrazně extenzivní výklad zákona ve prospěch žalobce stejně zamítnuty. Rozhodující senát tak vzhledem k podstatě věci řešil otázku primárně doposud nejudikovanou. Výkladem uvedeného ustanovení se proto zabýval od základu a komplexně, vzal v úvahu i souvislost s ostatními instituty sociální péče a zohlednil rovněž postavení sociálních služeb v systému sociálního zabezpečení České republiky. Ani zde tedy důvody k předložení věci rozšířenému senátu nebyly dány.

Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu byl ve výroku I. ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zatížen vadou zmatečnosti spočívající v nedostatku podmínek řízení, Nejvyšší správní soud tento výrok podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a žalobu v části směřující proti tomuto výroku odmítl. Za této situace se již nezabýval dalším vypořádáním věcných námitek stěžovatele obsažených v kasační stížnosti, neboť by to s ohledem na uvedené nemělo význam.

IV. Náklady řízení

Výrokem III. napadeného rozsudku bylo vysloveno, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Tento výrok nebyl kasační stížností napaden a vzhledem k jeho obsahu nebylo nutné, aby jej Nejvyšší správní soud jako výrok akcesorický k výroku I. napadeného rozsudku rušil. Nejvyšší správní soud proto rozhodl pouze o nákladech řízení o kasační stížnosti. S ohledem na celkový výsledek řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. června 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu