



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, v právní věci

žalobců:

a) P. V., nar. X

bytem X

b) R. V., nar. X

bytem X

zastoupený zákonným zástupcem žalobcem a)

oba v řízení zastoupeni advokátem JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M
sídlem Mánesova 1175/48, 120 00 Praha 7

proti

žalovanému:

Zlínský kraj

sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. **Zamítá se** žaloba, kterou se žalobci domáhali určení nezákonnosti zásahu žalovaného v období od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 spočívajícího
- v opomenutí učinit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci b) v nejméně omezujícím prostředí a v souladu s jeho potřebami;

- v opomenutí učinit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci b) v nejméně omezujícím prostředí a v souladu s jeho potřebami a tím v prohloubení tíživé životní situace a společenského vyloučení žalobce a);
- v opomenutí přijmout přiměřené úpravy pro skupinu osob se zdravotním znevýhodněním, které je žalobce b) příslušníkem, a pro žalobce b) tak, aby mohl využívat vhodných služeb sociální péče určených veřejnosti ve shodě s jeho potřebami;
- v opomenutí přijmout přiměřené úpravy, aby mohl žalobce b) využívat vhodných služeb sociální péče určených veřejnosti ve shodě s jeho potřebami, a tím v prohloubení tíživé životní situace a společenského vyloučení žalobce a).

II. Žalobci a) a b) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud posuzoval otázku, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu do práv žalobců a) a b) tím, že v rozporu s § 38 a § 95 písm. g) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, nezajistil žalobci b) dostupnost služby sociální péče.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Podáním doručeným Krajskému soudu v Brně dne 2. 9. 2024 se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Žalobní tvrzení (upravená k výzvě soudu a na základě změny skutkového stavu v průběhu řízení) lze shrnout následovně. Žalobci b) byl diagnostikován vysokofunkční autismus s ADHD kombinovaný s mentálním znevýhodněním v pásmu středního mentálního znevýhodnění, byla mu odstraněna štítná žláza v důsledku onkologického onemocnění, přiznána invalidita třetího stupně a byl omezen ve svéprávnosti. Žalobce a) je otcem a opatrovníkem žalobce b), samoživitelem pracujícím v celotýdenním provozu (údržbář atrakce) trpícím vážným neurologickým onemocněním krční páteře. Jelikož matka žalobce b) se po rozvodu s žalobcem a) v roce 2018 zřekla péče o syna a odstěhovala se do Francie a jelikož žalobce a) nemá žádnou možnost podpory ze strany rodiny, není žalobce a) vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu a zaměstnání schopen zajistit péči o žalobce b).
3. Žalobci b) byla rozsudkem Okresního soudu ve Vsetíně ze dne 10. 3. 2020 nařízena ústavní výchova poté, co napadl žalobce a) kovovou trubkou, lopatou a otvírákem na pivní láhve, neboť žalobce b) již nebyl schopen péči o něj zajistit. Žalobce b) pobýval až do 6. 7. 2024 v Dětském domově se školou a základní školou v Ostravě – Kunčicích. Žalobce a) již před tímto datem kontaktoval několik zařízení sociální péče s žádostí o umístění žalobce b) do jejich péče po propuštění z dětského domova, ale jeho žádosti byly odmítnuty. Žalobce a) se proto dne 17. 6. 2024 obrátil o pomoc na žalovaného; ten mu v odpovědi ze dne 3. 7. 2024 nastínil některé druhy existujících sociálních služeb, avšak nedoporučil mu žádné konkrétní zařízení, které by odpovídalo potřebám žalobce b). Dále sám uznal, že u domovů se zvláštním režimem, které žalobcům doporučil, jsou dlouhé čekací doby a že jsou zaměřené

na starší osoby, než je žalobce b). Žalovaný též žalobcům předal kontakt na sociální pracovníci městského úřadu v Rožnově pod Radhoštěm.

4. Odlehčovací službu v Rožnově pod Radhoštěm mohl žalobce a) využít pouze jednou dne 25. 7. 2024. Kvůli nedostupnosti sociálních služeb musel být žalobce b) hospitalizován v nevhodném prostředí uzavřeného oddělení Psychiatrické nemocnice v Kroměříži od 27. 7. 2024 do 2. 9. 2024, tj. 37 dnů. Žalobce a) podal dne 29. 8. 2024 žádost o poskytnutí sociální služby žalobci b) v chráněném bydlení Dům Naděje Vizovice. Místní šetření proběhlo dne 26. 9. 2024 a dne 21. 10. 2024 byla uzavřena smlouva o sociálních službách. Od 21. 10. 2024 je žalobci b) poskytována sociální služba chráněné bydlení. Žalovaný však o této možnosti s žalobci nekomunikoval ani je o ní neinformoval. Skutečnost, že se žalobci a) podařilo najít tohoto konkrétního poskytovatele, je výsledkem šťastné shody okolností. Navíc se jedná o první vlašťovku, která zdaleka nepokryje potřeby lidí s poruchou autistického spektra a jejich pečovateli, což potvrdila náměstkyně hejtmanky Zlínského kraje v rozhovoru pro lokální televizi TVS dne 4. 9. 2024.
5. Žalovaný ví o „prekérní“ situaci žalobců a potřebě zajistit vhodné sociální služby nejméně od roku 2018, kdy byl kontaktován orgánem sociálně právní ochrany dětí („OSPOD“). V roce 2020 pak musel být kraj OSPODem kontaktován též v souvislosti s návrhem na nařízení ústavní výchovy žalobci b). Žalovaný si je též vědom dlouhodobé nedostupnosti služeb pro mladé dospělé s poruchou autistického spektra, intelektovým znevýhodněním a s chováním náročným na péči, jak vyplývá již z akčního plánu rozvoje sociálních služeb Zlínského kraje pro rok 2019. Dále je o této situaci informován obcemi s rozšířenou působností na svém území (Holešov, Otrokovice, Uherské Hradiště, Vsetín) v období srpen – září 2022, jak vyplývá z akčního plánu rozvoje sociálních služeb ve Zlínském kraji pro rok 2024 („akční plán 2024“).
6. Žalobci mají za to, že žalovaný v době od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 nepodnikl potřebné kroky k zajištění dostupnosti a přístupnosti sociálních služeb, které by odpovídaly specifickým potřebám žalobce b), tj. specifickému zdravotnímu znevýhodnění a chování náročnému na péči. Žalobce b) má přitom právo na poskytnutí takové služby, která mu umožní vést důstojný život při zachování maxima osobní autonomie bez sociálního vyloučení; musí se tedy jednat o komunitní službu a nikoliv o velkokapacitní zařízení. Žalovaný tím porušil veřejné subjektivní právo žalobců na péči vyplývající z čl. 31 Listiny základních práv a svobod a z § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách, jakož i právo na přiměřenou životní úroveň a sociální ochranu vyplývající z § 2 odst. 2 zákona o sociálních službách a čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských a sociálních právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.). Žalobce a) pak byl též zkrácen na veřejném subjektivním právu na podporu a pomoc dle čl. 19 a 28 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s., „CRPD“) či dle čl. 10, 30 a 31 Listiny. K tomu žalobci odkázali na rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci *FIDH proti Belgii*, stížnost č. 75/2011, a na právo žalobce a) „nepečovat“.
7. Žalobci též mají za to, že ze strany žalovaného došlo výše uvedeným jednáním k porušení principu rovnosti a zásahu do práva nebýt diskriminován na základě zdravotního znevýhodnění. Současně se jedná o nepřímou diskriminaci osob se zdravotním znevýhodněním, neboť žalovaný porušuje povinnost zajistit kolektivní i individuální přiměřené úpravy. Přiměřenými úpravami žalobci myslí poskytování vhodné (přiměřené) pobytové služby sociální péče jednak sociální skupině, ke které žalobce b) náleží, jednak

individuálně žalobci b). Žalobci k tomu dále odkázali na stanovisko Veřejného ochránce práv sp. zn. 851/2018/VOP/JKV, KVOP-25091/2018.

8. Konečně žalobci tvrdí, že žalobce a) je obětí odvozené diskriminace z důvodu zdravotního znevýhodnění žalobce b). Žalobce a) je totiž nezákonným zásahem žalovaného udržován v pozici toho, kdo musí zajišťovat péči o žalobce b), i když tuto péči psychicky ani fyzicky nezvládá kvůli svému neurologickému onemocnění. Tato situace mu dále brání v možnosti pracovat, je ohrožen ztrátou zaměstnání, propadá se jeho životní úroveň a přišel o jakýkoli volný čas a možnost zapojovat se do společenského a kulturního života. K tomu žalobci odkázali na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 7. 2008 ve věci C-303/069 *Coleman*, a na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) ze dne 22. 3. 2016 ve věci *Guberina proti Chorvatsku*, stížnost č. 23682/13.
9. Žalobci se z výše uvedených důvodů domáhali, aby soud určil nezákonnost zásahu žalovaného tak, jak je specifikován ve výroku tohoto rozsudku.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný poukázal na složitost systému zajišťování dostupnosti sociálních služeb a na skutečnost, že zákon o sociálních službách ani jiné právní předpisy pro osoby s poruchou autistického spektra neurčují žádný druh ani formu speciální sociální služby. V sítích sociálních služeb žalovaného byly v roce 2018 zařazeny následující druhy pobytových služeb pro cílovou skupinu osob se zdravotním postižením: domovy pro osoby se zdravotním postižením (17 zařízení), domovy se zvláštním režimem (4 zařízení), chráněné bydlení (17 zařízení), odlehčovací služby (4 zařízení), sociální rehabilitace (1 zařízení), sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče (2 zařízení) a týdenní stacionáře (4 zařízení). Následně žalovaný činil další kroky pro rozvoj, vznik nebo změny pobytových sociálních služeb pro cílovou skupinu osob se zdravotním postižením na základě potřeby včetně deinstitucionalizace a transformace sociálních služeb se vznikem zařízení komunitního typu. V roce 2024 jsou pro cílovou skupinu osob s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením dostupné následující druhy sociálních služeb: domovy pro osoby se zdravotním postižením (15 zařízení), domovy se zvláštním režimem (1 zařízení), chráněné bydlení (17 zařízení), odlehčovací služby (4 zařízení), týdenní stacionáře (2 zařízení).
11. Argumentace žalobců týkající se akčního plánu 2024 je vytržena z kontextu a zavádějící. Některá v něm uvedená opatření již byla realizována, jiná se průběžně uskutečňují. Stanovisko Veřejného ochránce práv se týkalo jiného kraje; žalovaný přistupuje k tvorbě a naplňování příslušných plánů jinak. Situace popisované žalobci ohledně odvozené diskriminace se ani vzdáleně nepodobají situaci žalobce a). Žalovaný má zá tu, že svou aktivitou v projednávané věci naplnil požadavky vyplývající z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu; své kroky následující po podání žádosti o pomoc ze dne 17. 6. 2024 blíže popsal. Podle žalovaného se žalobci nebyli schopni v červenci a v srpnu 2024 dohodnout na vhodné sociální službě, což nelze klást žalovanému k tíži. Žalobce b) nebylo možno přijmout do pobytového zařízení sociálních služeb bez jeho souhlasu – k tomu by musel dát souhlas soud. Před 17. 6. 2024 se žalobce a) na žalovaného o pomoc neobrátil; situaci žalobce b) v této době sledoval Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm (OSPOD), který e-mailem ze dne 20. 5. 2019 žalovanému sdělil, že zde není potřeba spolupráce s žalovaným.

12. Žalovaný usiluje o řešení situace mladých dospělých se zdravotním postižením, kteří trpí např. i poruchou autistického spektra. K 1. 7. 2024 se žalovanému podařilo uvést do provozu Dům Naděje Vizovice – chráněné bydlení pro čtyři osoby. Žalobce b) podal žádost o přijetí do této sociální služby, uzavřel smlouvu o sociální službě a od 21. 10. 2024 do ní nastoupil. Lhůta, v níž byla pro žalobce b) sociální služba zajištěna, tak byla poměrně krátká. Poskytování této sociální služby nelze považovat za jakýkoliv způsob diskriminace nebo nerovný přístup k žádnému z žalobců. Žalovaný proto neví, proč byla žaloba vůbec podána. Žalovaný doplnil, že o financování sociálních služeb rozhodují orgány kraje; rozhodování se proto neděje ze dne na den. O poskytnutí finanční podpory poskytovateli sociální služby v Domě Naděje Vizovice bylo rozhodnuto zastupitelstvem žalovaného dne 9. 9. 2024.
13. Žalovaný uzavřel, že si plní a plní svou zákonnou povinnost zajistit dostupnost sociálních služeb na svém území. Ve vztahu k žalobcům pak postupoval nad rámec svých povinností. Do veřejných subjektivních práv žalobců nebylo zasaženo, a proto žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
14. V replice ke změně žaloby žalovaný doplnil, že Zlínský kraj i Ministerstvo práce a sociálních věcí zveřejňují na webových stránkách seznamy poskytovatelů sociálních služeb, v nichž lze vyhledávat. Prostřednictvím těchto webových aplikací je tak veřejnost informována o sociálních službách. Úkolem žalovaného není nabízet jednotlivcům sociální služby nebo je informovat o vzniku nové sociální služby. I v tomto směru však žalovaný postupoval vůči žalobci a) [stejně jako vůči jiným osobám] nadstandardně nad rámec platné právní úpravy. V dopisu ze dne 3. 7. 2024 žalovaný žalobci a) doporučil zvážit pro žalobce b) i poskytování sociální služby v chráněném bydlení, což žalobce a) do té doby nepreferoval. V této době byl Dům Naděje Vizovice registrován pouhé tři dny.

IV. Provedené důkazy a skutková zjištění soudu

15. Soud ve věci nařídil jednání a provedl dokazování za účelem zjištění skutkového stavu věci. Při jednání účastníci označili za nesporná následující skutková tvrzení:
 - Žalobci b) byl diagnostikován vysokofunkční autismus s ADHD kombinovaný s mentálním znevýhodněním v pásmu středního mentálního znevýhodnění, byla mu odstraněna štítná žláza v důsledku onkologického onemocnění, přiznána invalidita třetího stupně a byl omezen ve svéprávnosti.
 - Žalobce a) je otcem a opatrovníkem žalobce b) a samoživitelem, neboť matka žalobce b) se s žalobcem a) v roce 2018 rozvedla, odstěhovala se do Francie a o žalobce b) nepečuje.
 - Dne 17. 1. 2020 žalobce b) napadl žalobce a) kovovou trubkou, lopatou a otvírákem na pивní láhve.
 - V návaznosti na tento incident byla žalobci b) nařízena ústavní výchova rozsudkem Okresního soudu ve Vsetíně ze dne 10. 3. 2020, č. j. 52 P 6/2020-78.
 - Žalobce b) pobýval od 16. 3. 2020 do 6. 7. 2024 v Dětském domově se školou a základní školou v Ostravě – Kunčicích, kde dokončil povinnou školní docházku. V průběhu pobytu byl opakovaně hospitalizován v psychiatrických nemocnicích

- Žalobce a) již před 6. 7. 2024 i poté kontaktoval několik zařízení sociální péče s žádostí o umístění žalobce b) do jejich péče po propuštění z dětského domova, ale jeho žádosti byly postupně odmítány (i po 6. 7. 2024) pro nedostatek kapacity nebo pro nevhodnost poskytované sociální služby pro žalobce b).

Soud proto neprováděl k důkazu listiny na č. l. 10 – 54, 91, 109 a 110 spisu, které se týkají výše uvedených nesporných skutečností. Mezi účastníky bylo do jisté míry sporné tvrzení žalovaného, že se žalobci nebyli schopni v červenci a v srpnu 2024 dohodnout na vhodné sociální službě. Soud však nepovažoval za účelné se touto otázkou blíže zabývat: pro rozhodnutí věci je totiž určující skutečnost, že v této době nebylo žádné žádosti žalobců vyhověno z kapacitních důvodů nebo pro nevhodnost sociální služby.

16. Dále soud provedl následující listinné důkazy předložené účastníky řízení.
17. Z lékařské zprávy ze dne 22. 1. 2021 (č. l. 86 spisu) vyplývá, že žalobci a) je diagnostikován „*Akutní LS sy vertebrogenní etiol. CC a CTH alg sy s radikul. irrit C5-C6 l.dx + sy canalis carpi*“. Dle sdělení žalobce a) se jedná o chronické zúžení kanálku krční páteře, od něž se odvíjejí bolesti páteře. Dle nedatovaného dodatku č. 4 k pracovní smlouvě (č. l. 87 spisu) se pracovní poměr žalobce sjednaný k druhu práce údržba atrakce mění na pracovní poměr na dobu neurčitou a od 1. 1. 2022 se rozsah týdenní pracovní doby snižuje na 20 hodin týdně. Dle výplatních lístku za měsíc prosinec 2023 a duben 2024 (č. l. 87-88 spisu) činila čistá mzda žalobce cca 19 000 Kč. Z rozhodnutí na č. l. 89 spisu je zřejmé, že žalobce a) byl od 8. 7. 2024 v pracovní neschopnosti.
18. Ze zápisu z případové konference Městského úřadu v Rožnově pod Radhoštěm ze dne 27. 3. 2018 (č. l. 76-77 spisu) soud zjistil, že se na ní řešily dopady rozvodu rodičů žalobce b) a plánovaný odchod jeho matky do zahraničí v květnu 2018. Ze zápisu z případové konference Městského úřadu v Rožnově pod Radhoštěm ze dne 5. 2. 2020 (č. l. 84-85 spisu) pak soud zjistil, že řešila situaci v rodině po incidentu dne 17. 1. 2020 s tím, že žalobce a) péči o žalobce b) dlouhodobě nezvládá. Cílem bylo projednat umístění žalobce b) do ústavní výchovy v Dětském domově se školou a základní školou v Ostravě – Kunčicích. Žalobce b) byl v době od ledna 2018 do února 2020 s krátkými přestávkami hospitalizován ve Fakultní nemocnici Motol a v řadě psychiatrických nemocnic. Ze zápisu též vyplývá, že v prosinci 2018 se uskutečnila další případová konference, jejímž závěrem bylo mimo jiné uvědomit Krajský úřad Zlínského kraje o situaci žalobce b) a jeho rodiny. Z e-mailu ze dne 20. 5. 2019 (č. l. 212 spisu) vyplývá, že Mgr. L. Ch., sociální pracovnice Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm informovala Krajský úřad Zlínského kraje o situaci žalobce b) v průběhu roku 2019. Žalobce b) je aktuálně umístěn v dětské psychiatrické nemocnici v Opařanech. OSPOD je v kontaktu s jeho otcem i matkou; v současné době není potřeba žádná spolupráce ze strany krajského úřadu.
19. Z dopisu žalobce a) ze dne 17. 6. 2024 (č. l. 8 spisu) vyplývá, že se žalobce a) obrátil na ředitelku Krajského úřadu Zlínského kraje s žádostí o pomoc s umístěním žalobce b) do odpovídajícího sociálního zařízení, neboť v pobytové službě Náš svět p. o., kde bylo přislíbeno umístění žalobce b) po splnění podmínky věku 19 let, nemohou žalobce b) přijmout. Z odpovědi krajského úřadu ze dne 3. 7. 2024 (č. l. 9 spisu) plyne, že umístění žalobce b) v pobytové službě Náš svět p. o. přislíbeno nebylo; po provedeném sociálním šetření bylo rozhodnuto, že žalobce b) není vhodným klientem pro tuto sociální službu. Dále Zlínský kraj uvedl, že je možné se zaměřovat na domovy pro osoby se zdravotním postižením nebo domovy se zvláštním režimem, ale lze uvažovat i o chráněném či

podporovaném bydlení. Pokud by se žalobci a) delší dobu nedařilo nalézt vhodnou sociální službu, může využít denních či týdenních stacionářů nebo terénní sociální služby. Kraj žalobci zprostředkoval osobní návštěvu sociální pracovnice Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm a uzavřel, že v případě jakýchkoliv problémů se má žalobce a) na něj opět obrátit. K odpovědi byl připojen seznam poskytovatelů sociálních služeb (č. l. 371 – 373). Ze záznamu telefonického hovoru na č. l. 210 spisu vyplývá, že Mgr. V. M. kontaktovala dne 30. 7. 2024 žalobce a) a probrala s ním průběh pobytu žalobce b) v Denním stacionáři v Rožnově pod Radhoštěm, kde byl žalobce b) dne 25. 7. 2024 na zkoušku. Žalobce a) sdělil, že po vyzvednutí žalobce b) z denního stacionáře začal být žalobce b) agresivní a musel být hospitalizován v Psychiatrické nemocnici v Kroměříži. Žalobce a) trval na tom, že jedinou vhodnou sociální službou pro žalobce b) je domov se zvláštním režimem.

20. Podle výstupní zprávy Psychiatrické nemocnice v Kroměříži (č. l. 106-107 spisu) zde byl žalobce b) hospitalizován od 27. 7. 2024 do 2. 9. 2024 poté, co jej přivedl žalobce a) vyčerpaný z péče s tím, že žalobci b) se střídají nálady a vyhrožoval, že si ublíží příborovým nožem. V průběhu léčby proběhlo sociální šetření pro Domov pro osoby se zdravotním postižením Staré Město a Domov se zvláštním režimem Velehrad – Buchlovská. Při něm byl žalobce b) velmi podrážděný s tím, že chce být svobodný a bydlet u otce. Žalobce b) byl propuštěn v kompenzovaném stavu před plánovanou radioterapií. Dle propouštěcí zprávy Fakultní nemocnice Ostrava (č. l. 90 spisu) byl žalobce b) v době od 9. 9. 2024 do 13. 9. 2024 hospitalizován v souvislosti se svým onkologickým onemocněním.
21. Z e-mailu Mgr. V. H., metodičky sociální práce Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 16. 9. 2024 (č. l. 108 spisu) vyplývá, že aktuálně probíhá onkologická léčba žalobce b) v nemocnici v Ostravě s tím, že Mgr. H. by chtěla řešit situaci po ukončení léčby, kdy se žalobce b) bude pravděpodobně vracet do Psychiatrické nemocnice v Kroměříži, která pro něj není vhodným prostředím. Požádala proto žalobce a) o zaslání seznamu všech sociálních služeb, kam byla žalobci podána žádost, a o uvedení důvodu zamítnutí žádosti, a dále o sdělení jmen ošetřujících lékařů žalobce b) s tím, že ve věci uspořádá případovou konferenci. Žalobce a) na tento e-mail odpověděl téhož dne (č. l. 211 spisu) s tím, že další den poveze žalobce b) zpět do Fakultní nemocnice Ostrava, kde bude po celý týden pokračovat léčba radiojódem. Poté bude žalobce b) u žalobce a), který bude žádat ošetřovné. Požadované informace zašle a případovou konferenci vítá.
22. Z tabulek na č. l. 122 – 124 spisu zpracovaných žalovaným je patrný přehled pobytových služeb pro osoby se zdravotním postižením v letech 2018 – 2024 a též seznam těchto služeb pro osoby s poruchou autistického spektra nebo s mentálním postižením ke dni 10. 10. 2024 (č. l. 121 spisu); dle popisu cílové skupiny v registru poskytovatelů sociálních služeb se na osoby s poruchou autistického spektra zaměřují tři odlehčovací služby, jedno chráněné bydlení (Dům Naděje Vizovice s kapacitou 4 lůžka), jeden domov pro osoby se zdravotním postižením (Domov pro osoby se zdravotním postižením Staré Město s kapacitou 49 lůžek) a jeden domov se zvláštním režimem (DZR Velehrad – Buchlovská s kapacitou 5 lůžek). Z listin na č. l. 213 – 216 spisu je zřejmé, že žalobce b) podal žádost o umístění do dvou naposledy zmiňovaných zařízení, které ale byly zamítnuty v zásadě proto, že žalobce b) je téměř soběstačný a nepotřebuje vysokou míru podpory péče ani nevykazuje problémové chování, což je cílová skupina obou zařízení. Žalobce b) je spíše klientem pro pobytovou službu chráněné bydlení.
23. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve Zlínském kraji pro období 2023 – 2025 („střednědobý plán 2023 – 2025“, č. l. 248 – 359 spisu) je strategickým dokumentem

obsahujícím analýzu potřeb sociálních služeb a strategii jejich naplňování. Problematika potřeb osob s poruchou autistického spektra a mentálním znevýhodněním je akcentována na s. 33 v souvislosti se zjištěnou potřebou navýšení kapacity služby rané péče pro děti do 7 let a jejich rodiče a dále na s. 93 v souvislosti s potřebou analyzovat potřeby neformálně pečujících rodičů dětí od věku 12 let s poruchou autistického spektra. Dále jsou v příloze č. 1 uvedeny požadavky pro jednotlivé druhy sociálních služeb, které mají být rozpracovány v akčních plánech; na s. 137 je uveden požadavek na sociální službu domovy pro osoby se zdravotním postižením, aby reagovala na požadavky osob, pro které dosud není zajištěna dostatečná nabídka pobytových služeb (např. osoby s poruchou autistického spektra).

24. V akčním plánu 2024 včetně jeho příloh (č. l. 125 – 207 spisu) je na s. 8 až 31 definována řada potřeb souvisejících se sociálními službami pro osoby s poruchou autistického spektra na základě dat z roku 2022 získaných od obcí a sociálních pracovníků Zlínského kraje. Tyto potřeby se ovšem týkají různých osob (z hlediska věku – často jde o děti do 18 let a jejich rodiče – a dalších potřeb) i druhů nebo forem sociálních služeb. Ve vztahu k projednávané věci, v níž jde o zajištění dostupnosti pobytové služby pro mladého dospělého žalobce b), je relevantní potřeba klientů v pobytových zařízeních definovaná obcí s rozšířenou působností Vsetín (s. 23 plánu), v níž se hovoří o transformaci zařízení pro osoby s poruchou autistického spektra do pobytových sociálních služeb komunitního charakteru a navazujících druhů služeb chráněné bydlení a podpora samostatného bydlení. Dále je pak potřeba pobytové služby zmiňována obcí s rozšířenou působností Otrokovice na s. 29-30 plánu pro osoby s poruchou autistického spektra ve věku 16-80 let, kde již s ohledem na odčerpání morálních a fyzických sil neformálně pečujících osob nejde jen o odlehčení, ale o předání pečované osoby profesionální sociální službě s možností udržování kontaktu; četnost se pohybuje v desítkách osob ročně. Na s. 38 akčního plánu je obsažena tabulka vyhodnocení opatření obsažených v akčním plánu pro rok 2022; mezi nimi je pod bodem 2.2.10 uvedeno opatření spočívající v zajištění dostatečné kapacity pobytových sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením – osoby s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením s tím, že bylo splněno částečně. Bližší odůvodnění je obsaženo v příloze č. 4 na s. 15 – opatření bylo uvedeno již v akčních plánech pro rok 2020 a 2021 a jedná se o vznik domova se zvláštním režimem o kapacitě 8 lůžek. Realizace byla přesunuta na rok 2024 z důvodu změny místa vzniku služby. Opatření je přejato pod č. 2.3.5 do akčního plánu 2024. Bližší postup financování sociálních služeb ze strany žalovaného v roce 2024 je upraven v Programu pro poskytování finanční podpory z rozpočtu Zlínského kraje k zajištění dostupnosti sociálních služeb na území Zlínského kraje pro rok 2024 (č. l. 219 – 245 spisu). Ten byl naposledy schválen ve znění dodatku č. 2 usnesením Zastupitelstva Zlínského kraje ze dne 15. 7. 2024, č. 0679/R18/204 (č. l. 246 spisu).
25. Z usnesení Rady Zlínského kraje ze dne 18. 12. 2023, č. j. 1221/R/36/23 (č. l. 217 spisu), mimo jiné vyplývá, že rada souhlasila s realizací projektu Centrum Áčko, p. o. – pobytová odlehčovací služba. Z usnesení Zastupitelstva Zlínského kraje ze dne 9. 9. 2024, č. 0778/Z25/24 (č. l. 247 spisu), mimo jiné vyplývá, že zastupitelstvo schválilo poskytnutí finanční podpory z rozpočtu Zlínského kraje spolku Naděje k zajištění dostupnosti sociálních služeb na území Zlínského kraje (dle žalovaného jde o poskytnutí financování chráněnému bydlení Dům Naděje Vizovice).
26. Z dopisů ředitele spolku Naděje ze dne 11. 10. 2024 a 7. 11. 2024 (č. l. 218 a 378 spisu) vyplývá, že žalobce b) dne 29. 8. 2024 požádal o poskytování sociální služby chráněné bydlení v zařízení Dům Naděje Vizovice a dne 21. 10. 2024 začal službu využívat. Ze

smlouvy na č. l. 368 – 370 spisu je zřejmé, že byla uzavřena dne 21. 10. 2024 mezi spolkem Naděje o žalobcem b) a jejím předmětem je poskytování sociální služby chráněné bydlení ve Vizovicích na dobu jednoho roku. Z e-mailu č. l. 375 spisu vyplývá, že sociální pracovnice Domu Naděje Vizovice zaslala dne 7. 10. 2024 žalobci a) k vyplnění zdravotní dotazník.

27. Z e-mailu žalobce a) svému zástupci ze dne 5. 11. 2024 vyplývá, že odlehčovací službu v Rožnově pod Radhoštěm mohl žalobce a) využít na zkoušku pouze jednou na několik málo hodin dne 25. 7. 2024; poté již s ním pracovnice služby nekomunikovala. O průběhu sociálního šetření v Psychiatrické nemocnici v Kroměříži žalobce a) nevěděl; pracovnice mohli žalobci b) vysvětlit, že jejich zařízení není žádný ústav. O Domu Naděje Vizovice nebyl žalobce a) žalovaným ani nikým jiným informován; žalobce a) jej sám náhodně našel na internetu.
28. Soud dále shlédl zprávu Regionální televize TVS s názvem „Nové Chráněné bydlení ve Vizovicích je prvním svého druhu v kraji“ dostupnou z internetové stránky <https://itvs24.cz> (CD na č. l. 385 spisu). V ní bylo uvedeno, že Dům Naděje Vizovice je první sociální službou svého druhu pro osoby náročné na péči (např. s poruchou autistického spektra) ve Zlínském kraji. Tyto osoby dosud neměly k dispozici vhodné zařízení, které by odpovídalo jejich potřebám.

V. Hodnocení důkazů a závěr o skutkovém stavu

29. Soud hodnotil provedené důkazy jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. Účastníci neměli námitek proti důvěryhodnosti jednotlivých listinných důkazů. Jelikož soud sám nezjistil žádné skutečnosti, které by ho měly vést k závěru o nedůvěryhodnosti některé z listin, bez dalšího z nich vycházel. Stejně soud přistoupil i k videu provedenému k důkazu. Na základě provedení dokazování má soud za zjištěný následující skutkový stav věci ke dni svého rozhodnutí.
30. Žalobci b) byl diagnostikován vysokofunkční autismus s ADHD kombinovaný s mentálním znevýhodněním v pásmu středního mentálního znevýhodnění, byla mu odstraněna štítná žláza v důsledku onkologického onemocnění, přiznána invalidita třetího stupně a byl omezen ve svéprávnosti. Žalobce a) je otcem a opatrovníkem žalobce b) a samoživitelem, neboť matka žalobce b) se s žalobcem a) v roce 2018 rozvedla, odstěhovala se do Francie a o žalobce b) nepečuje. Žalobce a) trpí bolestmi páteře. V letech 2018 a 2020 zorganizoval Městský úřad v Rožnově pod Radhoštěm tři případové konference týkající se žalobce b); v tuto dobu byl o situaci rodiny informován žalovaný (krajský úřad), ovšem s tím, že spolupráce z jeho strany není třeba. Po fyzickém napadení žalobce a) žalobcem b) v lednu 2020 byla žalobci b) nařízena ústavní výchova rozsudkem Okresního soudu ve Vsetíně ze dne 10. 3. 2020, č. j. 52 P 6/2020-78, a žalobce b) pobýval od 16. 3. 2020 do 6. 7. 2024 v Dětském domově se školou a základní školou v Ostravě – Kunčicích, kde dokončil povinnou školní docházku. V průběhu pobytu byl opakovaně hospitalizován v psychiatrických nemocnicích.
31. Žalobce b) byl od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 v osobní péči žalobce a), který v té době pracoval na poloviční úvazek jako obsluha atrakce s výdělkem cca 19 000 Kč měsíčně, avšak od 8. 7. 2024 byl v pracovní neschopnosti. Žalobce a) se snažil o umístění žalobce b) do některého ze zařízení sociální péče, ale jeho žádosti byly postupně odmítány pro nedostatek kapacity nebo pro nevhodnost poskytované sociální služby pro žalobce b). Od 27. 7. 2024 do 2. 9. 2024 byl žalobce b) hospitalizován v Psychiatrické nemocnici v Kroměříži, kam ho dovedl

žalobce a) vyčerpaný z péče pro agresivitu žalobce b) po pobytu v denním stacionáři. V době od 9. 9. 2024 do 13. 9. 2024 byl žalobce b) hospitalizován ve Fakultní nemocnici Ostrava v souvislosti se svým onkologickým onemocněním. Dne 29. 8. 2024 požádal žalobce b) o poskytování sociální služby chráněné bydlení v zařízení Dům Naděje Vizovice a dne 21. 10. 2024 s ním byla uzavřena smlouva o poskytování této sociální služby na dobu jednoho roku.

32. Dne 17. 6. 2024 požádal žalobce a) žalovaného o pomoc se zajištěním pobytové služby pro žalobce b). Žalovaný odpověděl dopisem ze dne 3. 7. 2024, v němž obecně popsal možnosti přicházející v úvahu, zprostředkoval osobní návštěvu sociální pracovnice Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm a připojil seznam poskytovatelů sociálních služeb. Dne 30. 7. 2024 kontaktovala žalobce a) zaměstnankyně žalovaného a probrala s ním průběh pobytu žalobce b) v Denním stacionáři v Rožnově pod Radhoštěm. Dne 16. 9. 2024 kontaktovala žalobce a) zaměstnankyně žalovaného e-mailem, požádala ho o seznam dosud oslovených poskytovatelů sociálních služeb a seznam ošetřujících lékařů žalobce b) s tím, že ve věci hodlá uspořádat případovou konferenci. Žalobce a) na tento e-mail reagoval a případovou konferenci uvítal.
33. Ve střednědobém plánu 2023 – 2025 i akčním plánu 2024 jsou akcentovány zejména potřeby dětí s poruchou autistického spektra a jejich rodičů. Tyto strategické dokumenty však reflektují i potřebu pobytové služby pro starší osoby s poruchou autistického spektra. V této souvislosti je již několik let snahou žalovaného vznik domova se zvláštním režimem o kapacitě 8 lůžek v Kelči. K říjnu 2024 byly ve Zlínském kraji k dispozici pro osoby s poruchou autistického spektra tři odlehčovací služby, jedno chráněné bydlení (Dům Naděje Vizovice s kapacitou 4 lůžka v provozu do 1. 7. 2024), jeden domov pro osoby se zdravotním postižením (Domov pro osoby se zdravotním postižením Staré Město s kapacitou 49 lůžek) a jeden domov se zvláštním režimem (DZR Velehrad – Buchlovská s kapacitou 5 lůžek).

VI. Posouzení věci

VI./A) Zásah do práva žalobce b) na dostupnost sociální služby

VI./A/1) Aplikovatelná právní úprava

34. Podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.
35. Podle čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.
36. Podle čl. 19 CRPD státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají rovné právo všech osob se zdravotním postižením žít v rámci společenství, s možnostmi volby na rovnoprávném základě s ostatními, a přijmou účinná a odpovídající opatření, aby osobám se zdravotním postižením usnadnily plné užívání tohoto práva a jejich plné začlenění a zapojení do společnosti, mimo jiné tím, že zajistí, aby:

- a) osoby se zdravotním postižením měly možnost si zvolit, na rovnoprávném základě s ostatními, místo pobytu, kde a s kým budou žít a nebyly nuceny žít ve specifickém prostředí;
- b) osoby se zdravotním postižením měly přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným komunitním službám, včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci;
- c) komunitní služby a zařízení určená široké veřejnosti byly přístupné, na rovnoprávném základě s ostatními, i osobám se zdravotním postižením a braly v úvahu jejich potřeby.
37. Podle § 2 odst. 2 zákona o sociálních službách musí rozsah a forma pomoci a podpory poskytnuté prostřednictvím sociálních služeb zachovávat lidskou důstojnost osob. Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování. Sociální služby musí být poskytovány v zájmu osob a v náležité kvalitě takovými způsoby, aby bylo vždy důsledně zajištěno dodržování lidských práv a základních svobod osob. Přednost mají takové formy poskytování sociálních služeb, které podporují setrvávání osoby v jejím přirozeném sociálním prostředí.
38. Podle § 32 zákona o sociálních službách sociální služby zahrnují a) sociální poradenství, b) služby sociální péče, c) služby sociální prevence. Podle § 33 odst. 1 zákona o sociálních službách se sociální služby poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní. Podle odst. 2 téhož ustanovení se pobytovými službami rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb – ta jsou vyjmenována v § 34 téhož zákona.
39. Podle § 38 zákona o sociálních službách napomáhají služby sociální péče zajistit osobám jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí. Jednotlivé služby sociální péče jsou blíže specifikovány v § 39 až § 52 zákona o sociálních službách.
40. 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.

VI./A/2) Dosavadní judikatura

41. Nejvyšší správní soud se povinností kraje zajistit dostupnou sociální službu poprvé zabýval v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, *Jihočeský kraj I.* V této věci se nezletilí žalobci s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením domáhali u Krajského soudu v Českých Budějovicích, aby soud uložil kraji povinnost učinit konkrétní a cílené kroky k zajištění celoroční pobytové služby pro žalobce v nejméně omezujícím prostředí. Krajský soud žalobu odmítl s tím, že z § 38 zákona o sociálních službách nevyplývá právo na poskytování služeb sociální péče. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Ačkoliv z § 38 zákona o sociálních službách nevyplývá povinnost kraje zajistit péči o žalobce konkrétním jimi požadovaným způsobem, není tím popřeno jejich veřejné subjektivní právo vyplývající z tohoto ustanovení. Povinnosti krajů zajistit dostupnost sociálních služeb v podobě konkretizované ustanoveními zákona o sociálních službách odpovídá veřejné

subjektivní právo stěžovatelů na zajištění takové pomoci a toto právo je uplatnitelné před soudy. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „soudní přezkum v případě vymáhání nároku na zajišťování sociálních práv spočívá primárně v posouzení, zda byly naplněny standardy vyplývající ze zákonného provedení sociálních práv a dále zda konkrétní způsob zajišťování sociálních práv nezasahuje do esenciální podstaty tohoto práva, není diskriminační a zda vyhovuje testu racionality (...). V ostatním je třeba respektovat prostor pro úvahu veřejné moci při volbě konkrétní úrovně a způsobu zajištění sociálních práv, nejsou-li dostatečně určité stanoveny v zákonné prováděcí úpravě. To platí zejména v posuzované věci, kde zákon svěřuje zajišťování nárokovaného sociálního práva do samostatné působnosti územních samosprávných celků. Je třeba vycházet z toho, že i výkon pravomoci soudů ve věcech patřících do samostatné působnosti územních samospráv je zasahováním do práva na samosprávu, které je zaručeno čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (...).“

42. Krajský soud v Českých Budějovicích pokračoval v této věci v řízení, v němž žalobci změnili petit. Domáhali se, aby soud kraji zakázal provádět kroky k vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a s mentálním postižením ve velkokapacitním pobytovém zařízení sociálních služeb Domov pro osoby se zdravotním postižením Osek. Dále požadovali uložit žalovanému povinnost učinit konkrétní a cílené kroky vedoucí k zajištění celoroční pobytové komunitní sociální služby pro žalobce. Krajský soud následně žalobu zamítl. Kasační stížnost žalobců zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-27, *Jihočeský kraj II*. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že § 38 zákona o sociálních službách je provedením čl. 19 CRPD a zdůraznil, že sociální služby mají primárně podporovat osoby se zdravotním postižením v jejich životě v přirozeném prostředí (resp. zapojení v jejich komunitě), osoby se zdravotním postižením mají mít možnost volby místa pobytu (nemají být nuceny k životu ve specifickém prostředí) a mají mít k dispozici služby různého charakteru. Současně však upozornil na to, že z § 38 zákona o sociálních službách aplikovaného v souladu s čl. 19 CRPD nevyplývá absolutní zákaz poskytování sociálních služeb „ústavního“ charakteru, pokud k životu v takovém specifickém prostředí uživatel není nucen a pokud je v takovém zařízení zajištěn důstojný život osob se zdravotním postižením. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobci neprokázali, že by neměli možnost využívat jiné formy sociální pomoci, a v důsledku toho by byli odkázáni na „nucenou institucionalizaci“ v Domově Osek. Opatření žalovaného kraje nezasáhlo do esenciálního obsahu sociálního práva, obstálo v testu racionality a postup žalovaného vůči žalobcům jako členům zranitelné skupiny nebyl diskriminační nebo svévolný. Žalovaný kraj si též plnil své povinnosti v souvislosti se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb a s akčními plány.
43. Dalším případem týkajícím se § 38 zákona o sociálních službách se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A 23/2016-63. V něm posuzoval situaci žalobce s poruchou autistického spektra s mentálním postižením a vážnými poruchami chování, který potřeboval nepřetržitou péči a dohled. Žalobce se od konce roku 2012 domáhal po žalovaném Středočeském kraji zajištění odpovídající služby sociální péče, neboť jeho rodina nebyla s ohledem na objektivní okolnosti schopna péči zajistit. Až do 1. 2. 2016 nebyla žádná odpovídající služba sociální péče dostupná buď z nedostatku kapacity nebo proto, že žalobce nepatřil do cílové skupiny. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalobce byl přímo zkrácen na právu na poskytování služby sociální péče vyplývajícím z § 38 zákona o sociálních službách, přičemž byl dotčen esenciální obsah tohoto práva. Nedostatečná kapacita poskytovatelů služeb sociální péče žalovaný kraj nezbavuje povinnosti činit opatření k tomu, aby nabídka požadovaných sociálních služeb byla vytvořena v přiměřeném

časovém horizontu. Krajský soud proto rozsudkem určil, že opomenutí Středočeského kraje učinit cílené a konkrétní opatření vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci bylo nezákonné.

44. Toto rozhodnutí krajského soudu zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016-59, *Středočeský kraj I.*, a současně žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že z § 38 zákona o sociálních službách ani z čl. 19 CRPD nevyplývá veřejné subjektivní právo žalobce na poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území. Ve vztahu k předchozím rozsudkům Nejvyššího správního soudu *Jihočeský kraj I. a II.* konstatoval, že se jednalo o rozdílnou problematiku týkající se nejvhodnějšího způsobu provádění a financování péče. Nadto dle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaným v této věci nemohl být Středočeský kraj jako územní samosprávný celek, ale výlučně některý z jeho orgánů. Krajský soud proto rozhodl mimo rámec své pravomoci.
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Středočeský kraj I.* byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17. Ústavní soud odmítl úvahu, že by žalovaným v dané věci nemohl být kraj jako územně samosprávný celek, a vytkl Nejvyššímu správnímu soudu, že se odchýlil od judikatury ve věcech *Jihočeský kraj I. a II.* a nepředložil věc rozšířenému senátu. Ústavní soud rovněž dospěl k závěru, že z § 38 zákona o sociálních službách vyplývá veřejné subjektivní právo osob se zdravotním postižením nacházejících se v nepříznivé sociální situaci na dostupnost vhodných služeb sociální péče. Toto ustanovení na zákonné úrovni provádí právo těchto osob 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 CRPD). Tomuto právu pak odpovídá povinnost kraje zajistit dostupnost vhodných služeb sociální péče. Při soudním přezkumu zásahu do tohoto práva je třeba vzít v potaz jeho povahu jako sociálního práva. Není-li dotčen esenciální obsah (jádro) tohoto práva, pak soud přezkoumává zákonnost zásahu testem racionality. Podle Ústavního soudu navíc „z § 38 zákona o sociálních službách bez dalšího nevyplývá právo na poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území. Naopak z něj však podle Ústavního soudu vyplývá esenciální požadavek, aby oprávněným osobám byly k dispozici vůbec nějaké služby sociální péče pro ně vhodné (byť nikoli nejlepší) a aby jim tyto služby umožnily vést alespoň elementárně důstojný život, bez automatického vyčlenění ze společnosti či ztráty veškeré osobní autonomie. Krom a nad rámec tohoto esenciálního požadavku má dále veřejná moc v rámci svých možností a svého uvážení činit přiměřené kroky k postupné plné realizaci tohoto práva, tedy k zajištění dostupnosti širokého spektra služeb sociální péče ve shodě s potřebami oprávněných osob. K zásahu do podstaty tohoto práva by mohlo dojít například v situaci, kdy by veřejná moc při zajišťování služeb sociální péče byla zcela nečinná či nečinila žádné přiměřené kroky; kdy by určitá oprávněná osoba dlouhodobě neměla k dispozici žádné vhodné sociální služby, které by jí umožňovaly elementárně důstojnou existenci; či kdy by veřejná moc ze svého zájmu zcela vyloučila potřebné sociální služby pro určité oprávněné osoby, například i pro osoby s atypickým zvlášť těžkým zdravotním postižením či problematickým chováním vyžadující náročnou péči a podporu. Při zajišťování dostupných sociálních služeb je veřejná moc povinna respektovat a dodržovat principy rovnosti osob a nediskriminace“ (bod 47 nálezu).
46. Nejvyšší správní soud následně vydal rozsudek ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 Ads 151/2016-117, *Středočeský kraj II.*, jímž rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2016, č. j. 46 A

23/2016-63, opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že úvahy krajského soudu jsou nepodložené a výrok neurčitý. „Ač krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně uvedl, že měl stěžovatel učinit konkrétní opatření k zajištění sociální služby pro žalobce (...), 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 (...) 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 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“ (bod 47).

VI./A/3. Vymezení vymahatelného nároku a postup jeho posouzení soudem

47. Z výše uvedeného přehledu rozhodovací činnosti je zřejmé, že se soudy dosud pohybovaly spíše v rovině celkové koncepce (zda vůbec existuje nějaký soudně vymahatelný nárok na základě výše uvedených ustanovení právního řádu). Jednoznačně přitom dospěly k závěru, že soudně vymahatelný nárok tu je, a to cestou zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Blíže se však nevyjádřily k tomu, jakou konkrétní podobu by takový nárok měl mít. Jejich úvahy o hranicích tohoto nároku (nelze požadovat poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území) i o jeho prokazování navíc vyvolávají dojem, že je jeho soudní vymahatelnost poněkud komplikovaná.
48. Pro nalezení cesty k účinné soudní ochraně je proto třeba vrátit se zpět ke smyslu soudní ochrany a jejímu procesnímu provedení. Úkolem soudů – správní soudy nevyjímaje – je zákonem stanoveným způsobem poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy). Účinnost této ochrany spočívá v tom, že rozhodnutí soudu – není-li splněno dobrovolně – může být vynuceno (vykonáno) státní mocí. Z logiky věci je však podmínkou takového výkonu skutečnost, že rozhodnutí soudu (jeho výrok) je dostatečně určitý. Pokud totiž určitý není, nelze učinit závěr o (ne)splnění uložené povinnosti, a tím pádem ani přistoupit k nucenému výkonu.
49. V řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu je obsah výroku rozsudku obecně vymezen v § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. Podle ní soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu akcentoval, že „[v]ýroky rozsudků ve věcech zásahových žalob se obecně liší v závislosti na tom, co přesně žalobce žaluje a požaduje. Je-li to určovací (čistě deklaratorní) zásahová žaloba, soud toliko určí, že nějaký blíže vymezený zásah, který se odehrál v minulosti, byl nezákonný. Hrozí-li opakování v minulosti ukončeného zásahu, zakáže správnímu orgánu též jeho opakování. Trvá-li však zásah či jeho důsledky, zakáže soud navíc správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva

pokračoval. Je-li to možné, může též přikázat obnovení stavu před zásahem. Jákýkoli dogmatismus při požadavcích na formulaci výroku rozsudku, kterým soud vyhověl zásahové žalobě, není namístě. Při formulaci výroku je klíčová jeho srozumitelnost a vykonatelnost. Též u výroků reagujících na trvající zásah proto může být pro přehlednost vhodné určit, že zásah je nezákonný a teprve pak (třebas i v dalším výroku) zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (což ostatně odpovídá také prostému jazykovému výkladu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s.). [...] Lze poznamenat, že soud se nemusí vždy snažit otrocky vyhovět zákonnému textu a formulovat výrok ve věcech záporných žalob tak, že nějaké porušování žalobcova práva žalovanému zakáže. Jakkoli u většiny zásahových žalob výrok, kterým se žalovanému něco zakazuje, dává dost dobrý smysl, u žalob na nezákonnou nečinnost, která je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., vede jen ke kostrbatým a obtížně srozumitelným výrokům (typu „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezhájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“). Rozšířený senát opakuje, že § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. vede soud především k požadavku na srozumitelný a vykonatelný výrok. Výrok „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezhájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“ je ekvivalentem výroku „přikazuje se zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“. Prve uvedený výrok je však podstatně komplikovanější a méně srozumitelný. Právě uvedený závěr nijak nevybočuje ze zákonného vymezení kompetence soudu. K tomu lze odkázat jen na triviální poznatek deontické logiky, že normativní modalita příkazu a zákazu jsou vzájemně převoditelné a svým významem plně ekvivalentní (...)“ [rozsudek ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-39, ŽAVES].

50. Procesní úprava řízení před soudem současně není účelem sama o sobě, nýbrž je pouze prostředkem pro realizaci ochrany hmotných práv. Při formulaci výroku rozsudku je tudíž třeba vycházet též z právního předpisu, který vztah mezi žalobcem a žalovaným reguluje. V tomto případě se jedná o zákon o sociálních službách, z jehož § 38 a § 95 písm. g) vyplývá právo žalobce na zajištění dostupnosti služby sociální péče a tomu odpovídající povinnost žalovaného; ustanovení § 95 písm. g) přitom mluví šířeji na veškeré sociální služby (nikoliv pouze na služby sociální péče). Je proto třeba vzít v úvahu, že zákon o sociálních službách v § 32 zahrnuje mezi sociální služby sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. Dále tento zákon v § 33 odst. 1 rozlišuje formy sociálních služeb jako pobytové, ambulantní nebo terénní. Sociální poradenství se dle § 37 zákona o sociálních službách člení na základní a odborné. Jednotlivé služby sociální péče jsou pak blíže specifikovány v § 39 až § 52 zákona, služby sociální prevence v § 53 až § 70a zákona. Nezákonným zásahem kraje tak může být podle okolností nezajištění dostupnosti některého druhu sociální služby ve smyslu § 32 zákona o sociálních službách, nezajištění dostupnosti některé formy sociální služby ve smyslu § 33 zákona o sociálních službách nebo nezajištění dostupnosti některé konkrétní sociální služby, jak jsou specifikovány v § 37 a v § 39 až § 70a zákona o sociálních službách.
51. Žalobce se pak v případě ukončeného zásahu může domáhat deklarace nezákonnosti zásahu kraje spočívajícího v nezajištění dostupnosti (druhu, formy nebo konkrétní) sociální služby v určitém konkrétním období. V případě trvajícího zásahu může žalobce požadovat též, aby soud slovy zákona „zakázal kraji pokračovat v nezajištění dostupnosti sociální služby“. To převedeno do smysluplné lidské mluvy v souladu s názorem rozšířeného senátu ve věci ŽAVES znamená, že se může domáhat, aby soud přikázal kraji v určité lhůtě zajistit pro žalobce dostupnost sociální služby. Soud by tak mohl např. uložit kraji povinnost, aby ve lhůtě tří měsíců od právní moci rozsudku zajistil pro žalobce dostupnost služby sociální péče chráněné bydlení. Takový výrok je určitý a vykonatelný. Současně jej nelze zaměňovat

s povinností obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 92 písm. a) zákona o sociálních službách, kde jde již přímo o poskytnutí sociální služby osobě v ohrožení života nebo zdraví. Povinnost „zajistit dostupnost sociální služby“ je obsahově odlišná a ponechává kraji poměrně široké možnosti, jak ji v soudem stanoveném horizontu splní. Pokud je kraj zároveň poskytovatelem takové služby, pak mu samozřejmě nic nebrání ani v tom, aby žalobci požadovanou službu přímo poskytl. Splnit svoji povinnost ale může i jinými způsoby, typicky jednáním s poskytovateli takových služeb, podporou rozšíření stávajících kapacit, finanční či hmotnou cílenou podporou chybějících sociálních služeb apod. Výsledkem by mělo být zajištění reálné možnosti pro žalobce uzavřít smlouvu o poskytnutí požadované sociální služby. Tím je pak povinnost kraje splněna – zda žalobce takovou smlouvu následně uzavře či nikoliv (z důvodů na jeho straně) již není rozhodné. Takto formulovaná povinnost ze strany správního soudu zasahuje co nejméně do práva kraje na samosprávu.

52. Právě uvedené není v rozporu s výše uvedeným názorem Ústavního soudu, podle nějž se žalobce nemůže domáhat poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území. Žalobce se skutečně nemůže domáhat toho, aby mu kraj zajistil dostupnost sociální služby ze strany konkrétního poskytovatele v konkrétním zařízení či na konkrétním místě. Může ale požadovat, aby mu byl na území kraje dostupný určitý druh nebo forma sociální služby nebo jednotlivá obecně vymezená sociální služba, a to v rozumně odůvodněné době. Součástí žalobních tvrzení však musí být též vysvětlení, proč je požadovaný druh, forma nebo konkrétní sociální služba pro žalobce jediná vhodná, resp. proč jiné (dostupné) formy, druhy nebo konkrétní sociální služby nemůže využít. Tyto skutečnosti musí žalobce rovněž prokázat, jinak jeho žaloba nemůže být úspěšná. Pokud jde o časový horizont, pak každé vykonatelné soudní rozhodnutí musí stanovit lhůtu k dobrovolnému splnění povinnosti. S ohledem na povahu povinnosti, která je kraji ukládána, se bude jednat spíše o měsíce. Konkrétní lhůta se bude odvíjet od naléhavosti situace žalobce a reálných možností kraje, přičemž účastníci v tomto ohledu nesou břemeno tvrzení a břemeno důkazní.
53. Při posuzování důvodnosti výše uvedeného nároku bude soud vycházet z již judikaturou dovozených principů. Bude tedy vážit, zda jednání (nebo nečinnost) kraje nezasahuje do esenciální podstaty práva žalobce, zda není diskriminační a zda vyhovuje testu racionality. Ten spočívá v posouzení, zda tvrzený zásah má nějaký legitimní cíl, kterého dosahuje rozumným prostředkem, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Současně soud vezme v úvahu, že za nezákonný zásah nelze označit jakýkoli nezákonný postup, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity. Jen takový postup může naplnit podmínky stanovené v § 82 s. ř. s. Ochrana ve smyslu tohoto ustanovení je nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce. Judikatura správních soudů zpravidla akceptuje požadavek určité minimální intenzity nezákonného postupu v hodnocení okolností konkrétní věci. Obdobně jako drobné pochybení ve správním řízení není důvodem pro rušení výsledného rozhodnutí, tak ani drobné pochybení, které mohlo zasáhnout veřejná subjektivní práva jednotlivce, nemá být v souladu s prosazovanou zásadou *de minimis non curat praetor* (maličkostmi se soudce nezabývá) označeno za nezákonný zásah (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2020, č. j. 10 As 306/2019–20, ze dne 23. 9. 2021, č. j. 9 As 133/2021–23, ze dne 16. 10. 2013, č. j. 4 As 71/2013–5, a ze dne 15. 4. 2010, č. j. 8 As 56/2009–99). Konečně s přihlédnutím k výše akcentovanému právu kraje na samosprávu bude na místě žalobě vyhovět zpravidla pouze tehdy, dojde-li ze strany kraje

k faktickému popření práva žalobce (dostupnost požadované sociální služby není dlouhodobě zajišťována) či k jeho diskriminaci (požadovaná sociální služba sice dostupná je, avšak nikoliv žalobci jako nositeli diskriminačního znaku).

54. Skutkový základ úvahy soudu je dán skutečnostmi na straně kraje a na straně žalobce. V případě kraje jde zejména o obsah strategických dokumentů (střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, akční plány) a jejich faktické naplňování ve vztahu k požadované sociální službě. Rovněž je třeba zvážit úkony kraje, které činil od okamžiku, kdy se o situaci žalobce (o nedostupnosti určité sociální služby) věrohodně dozvěděl. Na straně žalobce je třeba posoudit zejména jeho osobní situaci (druh zdravotního postižení a jeho náročnost na péči), rodinnou situaci či situaci osob pečujících a kroky, které žalobce činil za účelem zajištění sociální služby. Všechna tato zjištění je pak třeba poměřit s délkou doby, po níž požadovaná sociální služba není (nebyla) pro žalobce dostupná.

VI./A/4. Aplikace na projednávaný případ

55. Žalobce b) se domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného v období od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 spočívajícího v opomenutí učinit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci b) v nejméně omezujícím prostředí a v souladu s jeho potřebami.
56. Žalobce b) se dogmaticky drží termínu „přiměřené a cílené kroky“ který použil Ústavní soud, ale který neoplývá určitostí potřebnou pro výrok rozsudku soudu. Stejný závěr lze učinit též o sousloví „v nejméně omezujícím prostředí a v souladu s jeho potřebami“. Ostatně každý žalobce může mít jiné potřeby a může vnímat jinak „meze“ prostředí. Tyto fráze by měly být rozvedeny v žalobě a jejich konkrétní obsah by měl být skutkovým základem posouzení věci. Jejich přítomnost ve výroku však jeho určitosti a srozumitelnosti neprospívá. Navržený výrok je tak na samé hranici projednatelnosti. Soud nicméně přihlédl k tomu, že v dané věci žalobci požadují deklaratorní výrok (který fakticky vykonáván nebude) a k tomu, že z celkové formulace petitu a z obsahu žaloby je zjevná podstata nároku – nezajištění dostupnosti pobytové formy služby sociální péče žalobci b) v konkrétně uvedeném období. Žalobu proto projednal.
57. Z provedeného dokazování je zjevné, že žalovaný kraj ve svých zákonem předepsaných strategických dokumentech komplexně řeší problematiku dostupnosti sociálních služeb včetně jejich financování. Tyto dokumenty jsou přitom aktualizovány a je sledováno jejich plnění. Ve vztahu k dostupnosti sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením – poruchou autistického spektra a mentálním znevýhodněním je v nich především řešena problematika dětí a jejich rodičů, nicméně je zde jednoznačně identifikována i potřeba pobytové služby pro dospělé osoby s touto diagnózou. V tomto ohledu je zjevné, že se žalovanému delší dobu nedaří naplnit cíl spočívající ve zřízení domova se zvláštním režimem v Kelci o kapacitě 8 lůžek. Z pobytových služeb pak z žalovaným předložené sítě mohou tyto osoby využít ještě Domov pro osoby se zdravotním postižením Staré Město s kapacitou 49 lůžek a Domov se zvláštním režimem Velehrad – Buchlovská a kapacitou 5 lůžek. Lůžka v odlehčovacích službách soud nebral v potaz, neboť dostupnost odlehčovací služby nebyla předmětem řízení. Je skutečností, že žalobce b) podal žádost o umístění do obou posledně zmíněných domovů, nicméně byl odmítnut proto, že je téměř soběstačný a nepotřebuje vysokou míru podpory péče ani nevykazuje problémové chování. Pokud by tedy rozsah dostupných sociálních služeb ve Zlínském kraji zůstal v těchto mantinelech, bylo by třeba uzavřít, že zde není dostupná vhodná pobytová sociální služba pro žalobce b). To ostatně

potvrzuje zpráva Regionální televize TVS. S účinností od 1. 7. 2024 byla nicméně ve Zlínském kraji uvedena do provozu sociální služba chráněné bydlení Dům Naděje Vizovice s kapacitou 4 lůžka. Tato sociální služba podle všeho odpovídá potřebám žalobce b) a nároku, který uplatnil v žalobě.

58. Pokud jde o přístup žalovaného k žalobcům, pak žalovaný poté, co se o jejich aktuální situaci dozvěděl z dopisu dne 17. 6. 2024, byl s žalobci v kontaktu a činil ve vztahu k nim konkrétní kroky (úkony dne 3. 7. 2024, 30. 7. 2024 a 16. 9. 2024). V této souvislosti soud odmítá argumentaci žalobců, že žalovaný měl vůči nim vyvíjet aktivitu již od roku 2018. Žalovaný byl o situaci žalobců sice zpraven v průběhu roku 2019; současně však byl ze strany Městského úřadu v Rožnově pod Radhoštěm ujistěn, že žádná aktivita z jeho strany není třeba. Pokud sami žalobci žalovaného v této době nijak nekontaktovali, nelze mu v takové situaci vytýkat jakoukoliv nečinnost. Obdobně z informace o nařízení ústavní výchovy žalobci b) v roce 2020 nelze dovozovat nečinnost žalovaného od roku 2020 ve vztahu k zajištění dostupné sociální služby pro žalobce b) v roce 2024.
59. Jakkoliv si je soud vědom charakteru zdravotního postižení žalobce b) a nezpochybňuje ani náročnost péče, kterou může v některých situacích vyžadovat, z ničeho současně nevyplývá, že by žalobce b) výrazně vybočoval ze skupiny obdobně postižených osob. Naopak soud musel vzít v úvahu, že žalobce b) je schopen kompletní sebez péče a problémové (agresivní) chování se u něj vyskytuje jen za určitých podmínek. Onkologické onemocnění žalobce b) je pak dle všeho úspěšně léčeno a nevyvolává specifické potřeby na straně žalobce b). Žalobce a) pak sice trpí neurologickým onemocněním, které jej v obecné rovině jistě může do jisté míry omezovat v péči o žalobce b), nicméně z provedeného dokazování nevyplývá, že by v soudem posuzovaném období mělo toto onemocnění nějaký konkrétní podstatný vliv na péči o žalobce b) ze strany žalobce a). Soud uznává, že žalobce a) byl na péči o žalobce b) v žalovaném období sám, avšak to samo o sobě nečiní jeho situaci „prekérní“, jak tvrdí v žalobě. Žalobce b) část této doby strávil v psychiatrické a fakultní nemocnici. Soud sice obdobně jako žalovaný nepovažuje prostředí psychiatrické nemocnice za vhodné pro žalobce b), nicméně dle provedeného dokazování došlo k hospitalizaci v důsledku agresivního chování žalobce a), nikoliv primárně pro nedostupnost pobytové sociální služby. Ostatně v této souvislosti soud poukazuje na poněkud rozporuplnou argumentaci žalobců v žalobě – ti totiž na jednu stranu tvrdí, že pobyt žalobce b) v psychiatrické nemocnici nebo dokonce v Dětském domově se školou a základní školou v Ostravě – Kunčicích naplňují znaky zbavení osobní svobody (viz č. I. 95 spisu) a na straně druhé tvrdí, že pobytová sociální služba měla být žalobci b) poskytnuta i proti jeho vůli (čl. 366 spisu).
60. Ačkoliv tedy v žalovaném období žalobci b) nebyla poskytována pobytová forma služby sociální péče, nelze z toho zkratkovitě dovodit, že žalovaný porušil svoji povinnost zajistit dostupnost takové služby. Žalovaný si plnil své objektivní zákonné povinnosti, přičemž ve vztahu k potřebám žalobce b) zajistil dostupnost sociální služby chráněné bydlení, do níž byl žalobce b) následně přijat. Žalovaný s žalobcem b), resp. s jeho opatrovníkem žalobcem a) přiměřeně komunikoval a není možné tak uzavřít, že by oba žalobce „nechal na holičkách“. Osobní situaci obou žalobců pak nelze považovat za zvláštní či výjimečnou (v žádném případě nedosahuje závažnosti situace posuzované ve věcech *Středočeský kraj I. a II.*, kde žalobce vyžadoval nepřetržitý dohled a pečovala o něj jeho 80letá babička a matka s psychosociálním postižením). Poměří-li soud zjištěné skutečnosti s délkou tvrzeného zásahu (107 dnů), nejsou pro závěr o nezákonnosti zásahu žalovaného dány žádné důvody. V této době byla požadovaná sociální služba dostupná a pro její poskytnutí tak bylo nutno

o ni požádat, absolvovat sociální šetření a uzavřít smlouvu. Skutečnost, že žalovaný žalobce o této službě výslovně neinformoval, nemá žádnou souvislost s jeho povinností zajistit dostupnost sociální služby. Stejně tak na posouzení věci nemá vliv ani skutečnost, že žalobce a) tuto službu našel „sám“.

61. Soud tedy dospěl k závěru, že postup žalovaného s přihlédnutím ke všem okolnostem věci včetně délky žalovaného období nemohl zasáhnout do podstaty práva žalobce b) na zajištění dostupnosti pobytové sociální služby. Stejně tak nic nenasvědčuje tomu, že by byl žalobce b) ze strany žalovaného jakkoliv diskriminován na základě zdravotního znevýhodnění. Žalovaný zajišťuje [a v případě žalobce b) zajistil] dostupnost pobytových sociálních služeb i pro osoby s poruchou autistického spektra a s mentálním znevýhodněním. Postup žalovaného v dotčeném období pak dle názoru soudu neporušuje ani test racionality, neboť legitimní cíl (dostupnost chybějící sociální služby) byl dosažen rozumným prostředkem – zprovozněním sociální služby chráněné bydlení. Ačkoliv kapacita této služby je s ohledem na potřeby Zlínského kraje artikulované ve strategických dokumentech relativně nízká, nemá tato okolnost vliv na závěr o splnění testu racionality v případě, kdy byla žalobci b) tato sociální služba poskytnuta.
62. Soud tedy uzavírá, že žalovaný se nedopustil nezákonného zásahu do práva žalobce b) na dostupnost sociální služby.

VI./B) Zásah do práva žalobce b) na přijetí přiměřených úprav

63. Žalobce b) se dále domáhal deklarace nezákonnosti zásahu žalovaného v období od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 spočívajícího v opomenutí přijmout přiměřené úpravy pro skupinu osob se zdravotním znevýhodněním, které je žalobce b) příslušníkem, a pro žalobce b) tak, aby mohl využívat vhodných služeb sociální péče určených veřejnosti ve shodě s jeho potřebami.
64. Soud v první řadě zdůrazňuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem není *actio popularis*. Žalobce b) se tak nemůže domáhat ochrany práv třetích osob, a to ani blíže neurčené skupiny osob se zdravotním postižením, jíž je příslušníkem. V této části byla proto žaloba *per se* nedůvodná. Soud se proto dále zabýval tím, zda bylo zasaženo do práva žalobce b) na přijetí přiměřených úprav (opatření).
65. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), se nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního postižení rozumí také odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřená opatření, aby měla osoba se zdravotním postižením přístup k určitému zaměstnání, k výkonu pracovní činnosti nebo funkčnímu nebo jinému postupu v zaměstnání, aby mohla využít pracovního poradenství, nebo se zúčastnit jiného odborného vzdělávání, nebo aby mohla využít služeb určených veřejnosti, ledaže by takové opatření představovalo nepřiměřené zatížení. Podle odst. 3 téhož ustanovení je třeba při rozhodování o tom, zda konkrétní opatření představuje nepřiměřené zatížení, vzít v úvahu
 - a) míru užítku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření,
 - b) finanční únosnost opatření pro fyzickou nebo právnickou osobu, která je má realizovat,
 - c) dostupnost finanční a jiné pomoci k realizaci opatření a
 - d) způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením.

66. Citované ustanovení je zákonným obrazem mimo jiné závazku státu obsaženého v čl. 5 odst. 3 CRPD, podle nějž státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, přijmou s cílem podpořit rovnoprávnost a odstranit diskriminaci veškerá příslušná opatření pro zajištění poskytování přiměřené úpravy. Podle čl. 2 CRPD pak „přiměřená úprava“ znamená nezbytné a odpovídající změny a úpravy, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení, a které jsou prováděny, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám se zdravotním postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními.
67. Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2023, sp. zn. III. ÚS 1068/22, konstatoval, že *„[p]ožadavek přiměřených úprav dle CRPD představuje specifický přístup k problematice diskriminace, neboť svým adresátům ukládá povinnost v jednotlivých případech identifikovat, jaká opatření mohou být přijata, aby byly zohledněny konkrétní potřeby jednotlivce v kontextu, v němž se snaží o přístup například k práci, bydlení či vzdělání. Přiměřené úpravy tedy předpokládají přijetí individualizovaných a kontextově specifických opatření, která musí konkrétní aktér (jako například zaměstnavatel, či škola) přijmout, pokud pro ně nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení. Cílem přiměřených úprav je pak usnadnění integrace osob, které by jinak byly v daném kontextu z přístupu ke konkrétním společenským institucím či strukturám vyčleněny“* (bod 33 nálezu). Ústavní soud v tomto nálezu rovněž akceptoval test stanovený Nejvyšším soudem v rozsudku ze dne 13. 1. 2022, č. j. 25 Cdo 244/2020-352, pro posouzení, zda došlo k diskriminaci dle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona. Podle tohoto testu je třeba zodpovědět následující otázky: 1) zda je osoba uplatňující nárok na rovné zacházení zdravotně postižena a jak, 2) jaká přiměřená opatření měla být přijata (břemeno tvrzení i důkazní nese osoba žalující) a 3) zda tato opatření přijata byla či nikoli (břemeno tvrzení i důkazní nese osoba žalovaná). Prokáže-li žalovaný, že přiměřená opatření přijal, k porušení práva na rovné zacházení (diskriminaci) zdravotně postižené osoby nedošlo. V opačném případě je na něm, aby prokázal, že potřebné opatření by pro něj představovalo nepřiměřené zatížení (§ 3 odst. 3 a 4 antidiskriminačního zákona, srov. bod 42 nálezu). Tento test je dle názoru krajského soudu plně aplikovatelný i v řízení před správními soudy.
68. Přiměřená opatření se dle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona týkají též možnosti využít služeb určených veřejnosti. Soud nemá pochybnosti, že mezi tyto služby patří rovněž sociální služby dle zákona o sociálních službách. Tento zákon neobsahuje zvláštní úpravu přiměřených opatření, a proto se v těchto případech aplikuje obecná úprava v antidiskriminačním zákoně.
69. Při posuzování přiměřených opatření ve vztahu k využití sociálních služeb je třeba důsledně rozlišovat mezi dostupností sociální služby pro zdravotně postiženou osobu, poskytnutím této služby a přiměřeným opatřením umožňujícím konkrétní zdravotně postižené osobě konkrétní sociální službu využít. V zásadě je nejprve třeba, aby určitá sociální služba byla vůbec dostupná, a teprve poté lze (v rámci jejího poskytnutí) případně řešit zajištění přiměřeného opatření. O jaké konkrétní opatření půjde, totiž zpravidla vyjde najevo v rámci jednání o poskytnutí takové služby (při sociálním šetření). Zatímco kraj zajišťuje dostupnost jednotlivých sociálních služeb, konkrétní individuální přiměřená úprava je zpravidla úkolem poskytovatele služby. Vztah mezi osobou se zdravotním postižením a poskytovatelem sociální služby má přitom soukromoprávní charakter (viz usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 11. 2021, č. j. Konf 17/2020-15). Nepřijetí konkrétního přiměřeného opatření tedy

bude na místě řešit žalobou podanou k soudu v občanském soudním řízení proti poskytovateli sociální služby.

70. Žalobci v této souvislosti odkazují na stanovisko Veřejného ochránce práv sp. zn. 851/2018/VOP/JKV, KVOP-25091/2018, v němž se ochránce věnoval kauze řešené soudy ve věci *Středočeský kraj I. a II.* Ochránce v něm mimo jiné dospěl k závěru, že poskytnutí dotace krajem na individuálně navrženou sociální službu představuje přijetí přiměřeného opatření. Pro potřeby právě řešené věci však není potřebné, aby se soud argumentací ochránce podrobně zabýval. Žalobci totiž svůj nárok postavili tak, že bez dalšího nemůže být důvodný. Přiměřeným opatřením totiž nemůže být samo *poskytování vhodné (přiměřené) pobytové služby sociální péče*. Přiměřené opatření má ze své podstaty pouze umožňovat, aby osoba se zdravotním postižením mohla příslušnou službu sociální péče využít. Žalobci netvrdili, že by žalovaný nepřijal konkrétně specifikované přiměřené opatření a argumentaci stanoviskem ochránce nijak smysluplně nespojili se svým případem. Žalobci tedy neunesli již své břemeno tvrzení o tom, jaké přiměřené opatření nebylo ze strany žalovaného zajištěno (výše citovaný bod 2 testu Nejvyššího soudu). Ani v této části proto žaloba nebyla důvodná.

VI./C) Zásah do práv žalobce a)

71. Žalobce a) se pak domáhal deklarace nezákonnosti zásahu žalovaného v období od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 spočívajícího v opomenutí učinit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb žalobci b) a v opomenutí přijmout přiměřené úpravy, aby mohl žalobce b) využívat vhodných služeb sociální péče, a tím v prohloubení tíživé životní situace a společenského vyloučení žalobce a). Žalobce a) má za to, že byl postupem žalovaného zkrácen na svém právu na podporu a pomoc a na právu nepečovat.
72. Zákon o sociálních službách v § 3 písm. k) definuje pečující osobu, přičemž soud nemá pochybnost o tom, že do této definice spadá žalobce a). Dále potom v § 37 v odst. 5 stanovuje, že základní sociální poradenství poskytované sociálními službami dle § 39, § 40, § 44 a § 46 může být poskytováno také pečujícím osobám v rozsahu činností poskytujících podporu pečujícím a činností, které spočívají v nácviku dovedností pečujících osob pro zvládání péče o osoby závislé na jejich pomoci. Dle § 37 odst. 4 písm. d) je mezi činnostmi poskytované v rámci odborného sociálního poradenství zahrnuty též činnosti poskytující podporu pečujícím a činnosti, které spočívají v nácviku dovedností pečujících osob pro zvládání péče o osoby závislé na jejich pomoci. Konečně pak v § 44 odst. 1 věta první zákona o sociálních službách je zmíněno, že odlehčovací služby jsou terénní, ambulantní nebo pobytové služby poskytované osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, o které je jinak pečováno v jejich přirozeném sociálním prostředí; cílem služby je umožnit pečující osobě nezbytný odpočinek.
73. Zákon o sociálních službách tak ve vztahu k pečujícím osobám zakotvuje v rámci sociálního poradenství právo na podporu a právo na nácvik dovedností pro zvládání péče a dále právo na dostupnou odlehčovací službu za účelem nezbytného odpočinku. Definici pečující osoby i shora uvedenou úpravu v § 37 zákona o sociálních službách zavedla novela provedená zákonem č. 164/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Ta rovněž v § 2 odst. 2 zakotvila princip subsidiarity, podle něž mají přednost takové formy poskytování sociálních služeb, které podporují setrvání osoby v jejím přirozeném sociálním prostředí. „*Sociální služby by měly vedle rodiny jako první*

zajišťovat, pokud to lze, podporu a pomoc v přirozeném sociálním prostředí klienta sociální služby. Rovněž v souvislosti s probíhajícím procesem transformace a deinstitucionalizace sociálních služeb by pobytová sociální služba měla být až posledním řešením, pokud není možné pomoc poskytnout v přirozeném sociálním prostředí“ (důvodová zpráva, tisk č. 605/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2023, www.psp.cz).

74. Práva pečujících osob nejsou výslovně upravena v čl. 19 a 28 CRPD ani v čl. 10, 30 a 31 Listiny základních práv a svobod, jak tvrdí žalobci. Je pravdou, že Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením ve svém obecném komentáři č. 5 k čl. 19 CRPD ze dne 17. 10. 2017 č. CRPD/C/GC/5 v bodu 67 uvedl, že *smluvní státy by měly poskytnout odpovídající podpůrné služby rodinným pečovatelům, aby tito mohli na oplátku podporovat své dítě nebo příbuzného žít nezávisle v komunitě. Tato podpora zahrnuje respite služby péče, služby péče o děti a další podpůrné rodičovské služby. Finanční podpora je rovněž klíčová pro rodinné pečovatele, kteří často žijí v situaci extrémní chudoby bez možnosti přístupu na pracovní trh. Smluvní státy by měly rovněž poskytovat sociální podporu rodinám a posilovat rozvoj poradenských služeb, kruhů podpory a dalších odpovídajících podpůrných možností.* Podle názoru soudu nicméně úprava v zákoně o sociálních službách těmto závěrům odpovídá. Je jistě žádoucí, aby byla práva pečujících osob do budoucna dále rozvíjena a rozšiřována. Aktuální úprava v zákoně o sociálních službách však není s CRPD v rozporu; CRPD současně neobsahuje žádná ustanovení, na jejichž základě by bylo možno provádět rozšiřující výklad výše uvedeného (byť doposud skromného) katalogu práv pečujících osob. To se týká i žalobci zmiňovaného článku 28 CRPD, který cílí na stav chudoby a nepřiměřené životní úrovně osob se zdravotním postižením a jejich rodin. Tato problematika je zákonodárcem akcentována zejména v úpravě příspěvku na péči v § 7 a násl. zákona o sociálních službách a není vůbec předmětem tohoto řízení.
75. Za této situace pak soud dospěl k jedinému možnému závěru, tedy že žalobci konstruované veřejné subjektivní „právo nepečovat“ není v platné právní úpravě zakotveno. Žalobci a) samozřejmě nikdo nemůže přikazovat, resp. na něm vynucovat, aby o žalobce b) osobně pečoval. To ovšem zároveň neznamená, že by se žalobce a) mohl na státu (či na žalovaném) domáhat poskytnutí péče žalobci b) kdykoliv, kdy se rozhodne o něj nepečovat. Pouze pro případy úplné absence péče spojené s ohrožením života nebo zdraví osoby se zdravotním postižením obsahuje zákon o sociálních službách v § 92 písm. a) záchranou brzdu v podobě povinnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností poskytnout takové osobě sociální službu nebo jinou formu pomoci. Postup žalovaného tak nemohl nezákonně zasáhnout do práva žalobce a) nepečovat, neboť takové právo žalobce a) a tomu odpovídající povinnost žalovaného neexistují.
76. Soud se tedy dále zabýval tím, zda mohlo postupem žalovaného dojít k nezákonnému zásahu do práv žalobce a) vyplývajících ze zákona o sociálních službách a uvedených v bodu 73 výše. Dospěl však k závěru, že k tvrzenému zásahu dojít nemohlo. Žalobce a) totiž za zásah do svých práv označuje nezajištění dostupnosti určité sociální služby nebo konkrétního přiměřeného opatření pro žalobce b). Takové opomenutí žalovaného se však mohlo přímo dotknout pouze žalobce b) – porušení veřejných subjektivních práv vyplývajících z § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách a z § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona je totiž způsobilé přímo zasáhnout pouze žalobce b); žalobce a) jako neformálně pečující osoba o žalobce b) může být zasažen toliko nepřímo. Soudní řád správní ovšem vyžaduje, aby zásah krátil žalobce na jeho právech přímo (§ 82 s. ř. s.). Žalobce a) proto nemůže být úspěšný se

žalobou na nezákonný zásah žalovaného, která je založena pouze na zásahu do práv žalobce b), i kdyby byl tento zásah nezákonný (což v nyní projednávané věci ani nenastalo).

77. Na tomto závěru nic nemění ani žalobci zmiňované rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci *FIDH proti Belgii*. Výbor zde sice zmínil i obtížnou situaci pečujících, avšak podstatou sporu byla celková nedostupnost zařízení sociálních služeb pro osoby s těžkým zdravotním postižením. Šlo tedy o situaci řešitelnou v českých poměrech zásahovou žalobou osoby se zdravotním pojištěním proti příslušnému kraji, jak učinil v této věci žalobce b). Ze závěrů výboru však nelze dovozovat totožnou aktivní legitimaci pro pečující osobu – žalobce a).
78. Nedůvodnou soud shledal i námitku, že žalobce a) je obětí odvozené diskriminace z důvodu zdravotního znevýhodnění žalobce b). Koncept odvozené diskriminace, jak vyplývá především z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Coleman*, je založen na tom, že obětí diskriminace je osoba s blízkým vztahem k nositeli diskriminačního znaku. V nyní projednávané věci není pochyb o tom, že žalobce b) je nositelem diskriminačního znaku (zdravotního postižení) a že vztah žalobce a) k žalobci b) lze vnímat jako blízký ve smyslu tohoto konceptu. Aby pak bylo možné uvažovat o odvozené diskriminaci, muselo by být prokázáno, že žalovaný sice nediskriminoval žalobce b), ale z důvodu jeho zdravotního postižení konkrétním jednáním či opomenutím diskriminoval žalobce a). Jednání (opomenutí) žalovaného, které žalobci považují za nezákonný zásah, však bylo zaměřeno přímo proti žalobci b), jak bylo uvedeno výše, přičemž soud toto jednání neshledal diskriminačním. Případné tvrzené dopady tohoto zásahu do právní sféry žalobce a) [nutnost nadále zajišťovat péči o žalobce b), ohrožení ztrátou zaměstnání, pokles životní úrovně, absence volného času či možnosti zapojovat se do společenského a kulturního života] nelze ztotožňovat s odvozenou diskriminací. Jedná se o nepřímé důsledky zásahu vůči žalobci b), nikoliv o odvozenou diskriminaci žalobce a). Jinými slovy ve vztahu k žalobci a) absentuje jednání (opomenutí) žalovaného, které by bylo možno označit za nedůvodné rozdílné zacházení založené na zdravotním postižení žalobce b). V tom se ostatně projednávaný případ podstatně liší od žalobci zmiňovaných rozhodnutí ve věci *Coleman* a *Guberina proti Chorvatsku*. V nich totiž došlo k nedůvodnému rozdílnému zacházení přímo s osobou blízkou nositeli diskriminačního znaku (s osobou blízkou byl ukončen pracovní poměr, resp. jí byla doměřena daň). Lapidárně řečeno, za odvozenou diskriminaci blízké osoby nelze považovat pouhé nepřímé důsledky zásahu vůči nositeli diskriminačního znaku.

VII. Závěr a náklady řízení

79. Ze shora uvedených důvodů soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
80. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, a proto soud žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 8. dubna 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu