



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) P. V., b) R. V.**, zastoupený zákonným zástupcem žalobcem a), oba zastoupeni JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Mánesova 1175/48, Praha 2, proti žalovanému: **Zlínský kraj**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2025, č. j. 31 A 51/2024-392,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně podle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten měl spočívat 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;
- 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).

[2] Podle žaloby byl žalobci b) diagnostikován [citlivý údaj], přiznána invalidita třetího stupně a byl omezen ve svéprávnosti. Žalobce a) je otcem a opatrovníkem žalobce b). Jako samoživitel s vážným neurologickým onemocněním páteře není schopen zajistit péči o žalobce b). Žalobci b) přitom byla v minulosti nařízena ústavní výchova poté, co svého otce fyzicky napadl, a ten již nebyl schopen zajistit péči o něho. Od 16. 3. 2020 do 6. 7. 2024 tak žalobce b) pobýval v Dětském domově se školou a základní školou v O. – K. (dále také jen „DDŠ“). Již před 6. 7. 2024 se žalobce a) obrátil s žádostí o pomoc se zajištěním pobytové služby pro žalobce b) na žalovaného, avšak bez konkrétního výsledku. Následně mohl žalobce a) pouze na jeden den využít odlehčovací službu a kvůli nedostupnosti sociálních služeb musel být žalobce b) hospitalizován od 27. 7. 2024 do 2. 9. 2024 v nevhodném prostředí uzavřeného oddělení P. n. v K. Žalobce a) pak podal dne 29. 8. 2024 žádost o poskytnutí sociální služby v chráněném bydlení D. N. V. kde je žalobci b) od dne 21. 10. 2024 poskytována sociální služba chráněné bydlení. Stalo se tak ale bez podílu žalovaného.

[3] Žalovaný podle žalobců o potřebě zajistit vhodné sociální služby ví nejméně od roku 2018, kdy jej kontaktoval ve věci žalobce b) orgán sociálně právní ochrany dětí (dále „OSPOD“). Žalovaný si je také dlouhodobě vědom nedostupnosti služeb pro osoby v podobném postavení jako je žalobce b). Podle žalobců tak žalovaný nepodnikl potřebné kroky, které by odpovídaly specifickým potřebám žalobce b), tj. specifickému zdravotnímu znevýhodnění a chování náročnému na péči. Žalovaný tím podle žalobců porušil jejich veřejné subjektivní právo na péči vyplývající z čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a z § 38 a § 95 písm. g) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon 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.; dále jen „Pakt“). 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.; dále „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“.

[4] Podle žalobců žalovaný uvedeným jednáním, resp. nečinností, porušil princip rovnosti a zasáhl 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 [poskytování vhodné (přiměřené) pobytové služby sociální péče]. Nadto měl být žalobce a) obětí odvozené diskriminace z důvodu zdravotního znevýhodnění žalobce b). Žalobce a) je

pokračování

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.

[5] Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Poukázal na své aktivity a na kroky, které již realizoval či je právě uskutečňuje. Některé popisované nedostatky nelze klást k tíži žalovanému. Zejména se však žalovanému podařilo od 1. 7. 2024 uvést do provozu D. N. V. – chráněné bydlení pro čtyři osoby, kam žalobce b) od 21. 10. 2024 nastoupil. Daná služba byla žalobci b) zajištěna v poměrně krátké lhůtě. Žalovaný postupoval řádně v rámci svých zákonných povinností a ve vztahu k žalobcům dokonce nadstandardně. Nezasáhl proto do jejich veřejných subjektivních práv.

[6] Krajský soud ve věci provedl rozsáhlé dokazování, na základě kterého dospěl k následujícím skutkovým zjištěním, která jsou níže uvedena v odst. [7] až [10]:

[7] Žalobci b) byl diagnostikován [citlivý údaj], 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 M. ú. v R. p. R. (OSPOD) tři případové konference týkající se žalobce b); v tuto dobu byl o situaci rodiny informován žalovaný (resp. 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 V. ze dne Y, č. j. X, a žalobce b) tak pobýval od 16. 3. 2020 do 6. 7. 2024 v Dětském domově se školou a základní školou v O. – K., kde dokončil povinnou školní docházku. V průběhu pobytu byl opakovaně hospitalizován v psychiatrických nemocnicích.

[8] 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 P. n. v K., 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 F. n. O. v souvislosti se svým onkologickým onemocněním. Dne 29. 8. 2024 požádal žalobce b) o poskytování sociální služby chráněné bydlení v zařízení D. N. V. a dne 21. 10. 2024 s ním byla uzavřena smlouva o poskytování této sociální služby na dobu jednoho roku.

[9] 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 M. ú. R. p. R. 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 R. p. R.. 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.

[10] Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve Zlínském kraji pro období 2023 – 2025 (dále „*střednědobý plán 2023 – 2025*“) [dle § 3 písm. h) a § 95 písm. d) a g) zákona o sociálních službách] je strategickým dokumentem obsahujícím analýzu potřeb sociálních služeb a strategii jejich naplňování. V něm i v akčním plánu rozvoje sociálních služeb ve Zlínském kraji pro rok 2024 [§ 3 písm. h) zákona o sociálních službách] 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 (D. N. V. s kapacitou 4 lůžka v provozu do 1. 7. 2024), jeden domov pro osoby se zdravotním postižením (Domov pro osoby se zdravotním postižením S. M. s kapacitou 49 lůžek) a jeden domov se zvláštním režimem (DZR V. – B. s kapacitou 5 lůžek).

[11] Na základě vyhodnocení zjištěného skutkového stavu a dotčené právní úpravy dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná. Proto ji rozsudkem ze dne 8. 4. 2025, č. j. 31 A 51/2024-392, zamítl.

[12] Krajský soud shrnul dosavadní judikaturu týkající se povinnosti kraje zajistit dostupnou sociální službu. V tomto směru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, v němž kasační soud dospěl k závěru, že osoby s těžkým zdravotním postižením (např. děti trpící tzv. poruchou autistického spektra) mají právo na zajištění sociálních služeb, které jim umožní základní standard důstojného života. Toto právo vyplývající též z čl. 30 odst. 2 Listiny a provedené zákonem o sociálních službách, a dalšími předpisy, lze rovněž uplatňovat soudně. Přitom soudní přezkum v případě vymáhání nároku na zajišťování sociálních práv spočívá primárně v posouzení, zda byly naplněny požadavky 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. Na tento rozsudek poté shodně navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57. Zásadní závěry pak k povinnosti kraje zajistit osobě se zdravotním postižením dostupnost vhodné služby sociální péče vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, na který navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 Ads 151/2016-117.

[13] Na tomto základě se krajský soud věnoval tomu, zda a za jakých podmínek se jednotlivci mohou soudně domáhat dle § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách práva na zajištění dostupnosti služby sociální péče a tomu odpovídající povinnosti kraje.

[14] Krajský soud žalobu projednal, ačkoli považoval některé formulace navrženého výroku rozsudku za relativně neurčité [navržená povinnost žalovaného učinit „*přiměřené*“

pokračování

a cílené kroky“ k zajištění dostupnosti sociálních služeb žalobci b) „v nejméně omezujícím prostředí a v souladu s jeho potřebami“].

[15] Na základě provedeného dokazování měl krajský soud za to, že žalovaný ve svých zákonem předepsaných strategických dokumentech komplexně řeší problematiku dostupnosti sociálních služeb, včetně jejich financování. Tyto dokumenty aktualizuje a sleduje jejich plnění. Některá opatření se mu daří naplňovat více, jiná méně. Pakliže žalobce b) podal žádost o umístění do některých zařízení, je třeba vzít v potaz, že byl odmítnut, neboť neodpovídal profilu klienta, pro který byl takový domov určen. Přitom do 1. 7. 2024 by ve Zlínském kraji skutečně nebyla pro žalobce b) k dispozici vhodná pobytová sociální služba. Od tohoto dne však byla ve Zlínském kraji uvedena do provozu sociální služba chráněné bydlení D. N. V. s kapacitou čtyři lůžka. Ta odpovídá potřebám žalobce b) a nároku, který uplatnil v žalobě. Krajský soud v této souvislosti odmítl argumentaci žalobců, že byl žalovaný nečinný již od roku 2018. To jednak proto, že žalobci žalovaného potřebným způsobem nekontaktovali, resp. z nařízení ústavní výchovy v roce 2020 nebylo možné dovozovat nečinnost žalovaného ve vztahu k zajištění dostupné sociální služby pro žalobce b) v roce 2024.

[16] Krajský soud vzal v potaz skutkové okolnosti konkrétního případu. Na jednu stranu tak zohlednil nelehkou situaci obou žalobců, na stranu druhou však přihlédl k tomu, že ve sledovaném období (6. 7. 2024 až 21. 10. 2024) byl po jeho část žalobce b) umístěn v psychiatrické nemocnici, kdy k jeho umístění v tomto zařízení došlo v důsledku jeho agresivního chování, nikoli primárně pro nedostupnost pobytové sociální služby [přitom do 6. 7. 2024 pobýval žalobce b) v DDŠ]. Žalovaný neporušil svou povinnost zajistit dostupnost pobytové formy služby sociální péče; do chráněného bydlení byl žalobce b) přijat. Žalovaný s žalobci přiměřeně komunikoval a nelze tak říci, že by je nechal „na holičkách“. Délka tvrzeného zásahu (107 dnů) nevede k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného. Potřebná sociální služba byla k dispozici a pro její poskytnutí bylo třeba o ni požádat, absolvovat sociální šetření a uzavřít smlouvu. Na věc nemá vliv to, že žalovaný žalobce o této službě výslovně neinformoval a že ji žalobce a) nalezl „sám“. Žalovaný nezasáhl do podstaty práva žalobce b) na zajištění dostupnosti pobytové sociální služby. Nic nenasvědčuje tomu, že by jej diskriminoval na základě zdravotního stavu. Postup žalovaného uspěl i z hlediska tzv. testu racionality.

[17] Podle krajského soudu se žalovaný nedopustil ani nezákonného zásahu, který měl dle žaloby spočívat 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 této souvislosti krajský soud uvedl především to, 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, jejímž je příslušníkem. V této části byla proto žaloba již jen proto nedůvodná. Krajský soud se tak dále zabýval tím, zda bylo zasaženo do práva žalobce b) na přijetí přiměřených úprav (opatření).

[18] Ani v tomto směru však krajský soud žalobě nepřisvědčil. Zvážil úpravu obsaženou v § 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).

Zohlednil též závazek státu obsažený v čl. 5 odst. 3 CRPD a s ním související nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2023, sp. zn. III. ÚS 1068/22. V tomto kontextu tak krajský soud konstatoval, že 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. 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, č. 4293/2022 Sb. NSS). Nepřijetí konkrétního přiměřeného opatření tedy bude namíste řešit žalobou podanou k soudu v občanském soudním řízení proti poskytovateli sociální služby. Zároveň přiměřeným opatřením 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. Žalobci tedy podle krajského soudu neunesli již své břemeno tvrzení o tom, jaké přiměřené opatření nebylo ze strany žalovaného zajištěno. Ani v této části proto žaloba nebyla důvodná.

[19] Žalobce a) se domáhal také deklarace nezákonnosti zásahu žalovaného 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) měl za to, že byl postupem žalovaného zkrácen na svém právu na podporu a pomoc a na právu nepečovat. V tomto směru neměl krajský soud pochyb o tom, že žalobce a) naplňuje zákonnou definici pečující osoby podle § 3 písm. k) zákona o sociálních službách. Dále uvedl, že tento zákon ve znění zákona č. 164/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon č. 164/2024 Sb.*“), zakotvuje pro pečující osoby právo na podporu, nácvik dovedností pro zvládání péče a dostupnou odlehčovací službu za účelem nezbytného odpočinku [§ 37 odst. 4 písm. d), odst. 5 a § 44 odst. 1]. Novela zároveň zavedla princip subsidiarity (§ 2 odst. 2 zákona o sociálních službách), podle něhož mají přednost služby podporující setrvání osoby v jejím přirozeném prostředí.

[20] V návaznosti na to se dále krajský soud zabýval tvrzením žalobců, že práva pečujících osob vyplývají z čl. 19 a 28 CRPD a z čl. 10, 30 a 31 Listiny. Konstatoval, že tato ustanovení výslovně práva pečujících osob neupravují. Připustil, že příslušný obecný komentář Výboru OSN o právech osob se zdravotním postižením k čl. 19 CRPD doporučuje státům poskytovat pečujícím osobám podpůrné služby, avšak dospěl k závěru, že česká právní úprava těmto požadavkům odpovídá a není s CRPD v rozporu (zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud odkázal na bod 68 obecného komentáře Výboru OSN o právech osob se zdravotním postižením č. 5 ze dne 17. 10. 2017, č. CRPD/C/GC/5, správně však jde o bod 68 obecného komentáře k čl. 19 CRPD ze dne 29. 8. 2017, č. CRPD/C/18/1; jednalo se však toliko o formální pochybení, které zřejmě vyplynulo z nesprávného odkazu a označení obsaženého již na s. 6 žaloby).

pokračování

[21] Poté krajský soud konstatoval, že veřejné subjektivní „*právo nepečovat*“, jak jej konstruují žalobci, není v platné právní úpravě zakotveno. Žalobce a) nemůže být nucen osobně pečovat o žalobce b), avšak nemá právo domáhat se poskytnutí péče státem kdykoliv, kdy se rozhodne nepečovat. Pouze v případech ohrožení života nebo zdraví osoby se zdravotním postižením stanoví zákon o sociálních službách v § 92 písm. a) povinnost obce s rozšířenou působností poskytnout pomoc.

[22] V této souvislosti se krajský soud dále zabýval otázkou, zda postup žalovaného mohl představovat nezákonný zásah do práv žalobce a) podle § 82 s. ř. s. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť případné opomenutí žalovaného se mohlo přímo dotknout pouze žalobce b), nikoliv žalobce a), který mohl být zasažen toliko nepřímě. Takový nepřímý zásah nezakládá aktivní legitimaci žalobce a) k podání zásahové žaloby. Nepřiléhavá proto byla argumentace žalobců odkazující na rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva ve věci *FIDH proti Belgii*, neboť to se týkalo nedostupnosti služeb pro osoby s těžkým postižením, nikoliv aktivní legitimace pečujících osob. Podobné platí také o námitce odvozené diskriminace žalobce a) z důvodu zdravotního postižení žalobce b). Mezi žalobci sice existuje blízký vztah ve smyslu konceptu odvozené diskriminace, avšak žalovaný svým jednáním či opomenutím přímo nezasáhl žalobce a), a tudíž nelze hovořit o nedůvodném rozdílném zacházení. Nepřímé důsledky zásahu vůči žalobci b), které dopadají na žalobce a), nelze ztotožnit s odvozenou diskriminací. V tomto se projednávaná věc liší od případů řešených v rozsudku Soudního dvora Evropské unie („*SDEU*“) ze dne 17. 7. 2008 ve věci C-303/069, *Coleman*, a v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva („*ESLP*“) ze dne 22. 3. 2016 ve věci *Guberina proti Chorvatsku*, stížnost č. 23682/13. Tam totiž bylo rozdílné zacházení zaměřeno přímo vůči osobě blízké nositeli diskriminačního znaku.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[23] Proti rozsudku krajského soudu podali oba žalobci (dále „*stěžovatelé*“) kasační stížnost. Tu opřeli o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť podle jejich názoru krajský soud věc nesprávně právně posoudil.

[24] V případě zásahu do práva stěžovatele b) na dostupnost sociální služby namítají stěžovatelé, že stěžovateli b) svědčí právo na nezávislý způsob života a zapojení do komunity. Žalovaný měl povinnost toto právo naplňovat tím, že přijme opatření pro odstranění praktických překážek plného uplatňování daného práva, zde konkrétně odstraněním překážek spočívajících v nepřístupnosti bydlení spojeného s podporou a péčí o stěžovatele b) ve vhodné sociální službě. Tato povinnost vznikla žalovanému nejpozději od roku 2019, kdy se dozvěděl o situaci stěžovatelů. Po 6. 7. 2024 však zůstal stěžovatel b), po ukončení pobytu v DDŠ, po dobu 107 dnů bez bydlení spojeného s podporou a péčí. Přitom se nacházel v situaci specifické zranitelnosti. To si vyžadovalo naléhavou reakci žalovaného. Ten ale nepodnikl kroky, aby byla zajištěna kontinuita vhodné péče pro stěžovatele b). Krajský soud v této souvislosti nesprávně uzavřel, že žalovaný svou povinnost splnil již tím, že činil vůči stěžovateli b) aktivní kroky a sociální službu mu od 21. 10. 2024 zajistil v chráněném bydlení D. N. V., resp. tuto službu zprovoznil a stěžovateli b) byla následně poskytnuta. Jak již ale bylo naznačeno, krajský soud nepřiznal odpovídající význam tomu, že stěžovatel b) zůstal mezi 6. 7. 2024 a 21. 10. 2024 bez adekvátní podpory služeb sociální péče. To se týká i hospitalizace stěžovatele b) v tomto období z důvodu nedostupnosti vhodného bydlení a skutečnosti, že sociální

službu D. N. V. našel stěžovatel a) jen shodou okolností a bez přičinění žalovaného. Žalovaný měl dlouhodobou povědomost o situaci stěžovatelů, a přesto zůstal pasivní.

[25] Stěžovatelé zdůrazňují nutnost kontinuity zajišťování péče. To však krajský soud přehlíží a nekriticky přebírá argumenty žalovaného, že od roku 2019, kdy získal informace o stěžovatelích od OSPOD (M. ú. R. p. R.), nemusel s ohledem na okolnosti věci činit žádné další kroky. Zde je třeba vzít v potaz, že žalovaný, resp. krajský úřad, je též orgánem sociálně právní ochrany dětí a je vůči M. ú. v R. p. R. v metodicky nadřazeném a kontrolním postavení. S informací od OSPOD v R. p. R. měl žalovaný adekvátně naložit a sám učinit potřebné kroky – neměl se tak spokojit jen s tím, že byla nařízena ústavní výchova stěžovatele b), situaci dále neprověřovat a nevyhodnocovat, zda ústavní výchova má být trvalým řešením situace dítěte až do jeho zletilosti. Tato argumentace se dle stěžovatelů nedostává do napětí s tím, že stěžovateli b) měla být následně zajištěna vhodná pobytová služba. Jde totiž o to, že samotné nařízení ústavní výchovy bylo důsledkem skutečnosti, že již v danou dobu chyběla na území kraje vhodná pobytová služba pro stěžovatele b). Pokud by dostupná byla, mohl stěžovatel a) bez citelného zásahu do svých rodičovských práv (v podobě ústavní výchovy) uzavřít smlouvy o poskytování služby pro stěžovatele b). Žalovaný tak měl již v předchozím období činit kroky směřující k zajištění poskytování vhodné sociální služby.

[26] Stěžovatelé by považovali za nepřiměřené, kdyby se oddělovala pozice OSPOD a žalovaného z hlediska jejich různých postavení (správní orgán a území samosprávný celek, přenesená a samostatná působnost). I kdyby však nebyla nevhodnost řešení spatřována již v samotném nařízení ústavní výchovy a umístění stěžovatele a) do DDS, muselo být žalovanému již od počátku zřejmé, že se pro stěžovatele jedná o časově omezené řešení, a že se jejich situace nevyřeší tím, že stěžovatel b) nabude zletilosti. Žalovaný tak měl včas plánovat dostupnost sociálních služeb, aby byla zajištěna zmiňovaná kontinuita péče.

[27] Tyto skutečnosti krajský soud nedostatečně uvážil; chybný je také jeho závěr, že není důležité, že stěžovatelé chráněné bydlení v D. N. V. našli sami a že je žalovaný o něm neinformoval. Zajištění reálné možnosti uzavření smlouvy o poskytnutí požadované sociální služby znamená také to, že žalovaný poskytovatele sociální služby a zájemce propojuje, jak vyplývá z § 95 písm. c) zákona o sociálních službách. Krajský soud vůbec nevzal v úvahu možnost, že žalovaný stěžovatele neinformoval záměrně. Nadto krajský soud nezohlednil, že D. N. V. má kapacitu pouhých čtyř lůžek a jedná se o vůbec první takovou službu na území kraje. Nedostatek vhodných míst v pobytových komunitních sociálních službách pro lidi s autismem je stále velmi závažný a jde na vrub žalovaného. Žalovaný dlouhodobě nemá vytvořenou dostatečnou síť sociálních služeb pro cílové skupiny osob, jako je i stěžovatel b).

[28] Stěžovatelé se také vyjádřili k zásahu do práva stěžovatele b) na přijetí přiměřených úprav. Podle krajského soudu přitom „*přiměřené opatření má ze své podstaty pouze umožňovat, aby osoba se zdravotním postižením mohla příslušnou službu sociální péče využít*“. Stěžovatelé v této souvislosti považují za nesprávnou úvahu krajského soudu, že je nejprve třeba aby určitá sociální služba byla vůbec dostupná, a teprve poté lze v rámci jejího poskytnutí případně řešit zajištění přiměřeného opatření, přičemž o jaké konkrétní opatření půjde, vyjde zpravidla najevo v rámci jednání o poskytnutí takové služby. To ale

pokračování

podle stěžovatelů znamená vyprázdnění principu rovnosti v případě lidí s postižením a odporuje záměru tvůrců CRPD, jakož i judikatuře ESLP a souvisejícím dokumentům. Krajský soud nesprávně zužuje přiměřené úpravy výlučně na kontext prostředí.

[29] Podle stěžovatelů závěr krajského soudu vede také k důsledku, že osoby, kterým není poskytována žádná sociální služba, protože neexistuje, stojí z hlediska právní ochrany zásady rovnosti v horší situaci než osoby, které již nějakou formu sociální služby čerpají. Takový závěr je v přímém rozporu s CRPD. Smyslem přiměřených úprav je překonávat situace, kdy osoba se zdravotním znevýhodněním čelí překážkám v přístupu k právům a službám, a to bez ohledu na to, zda je její potřeba již nějakou službou pokryta. Výklad krajského soudu by v praxi znamenal, že čím více je osoba vyloučená a čím více jsou služby pro ni nedostupné, tím menší ochranu by poskytovalo právo na rovné zacházení. Pojem přiměřených úprav má individualizovaný charakter a vztahuje se na všechna práva podle CRPD, tedy i na čl. 19, který je v českém kontextu reflektován v § 38 zákona o sociálních službách, jakožto právo na poskytování služeb sociální péče v co nejméně omezujícím prostředí.

[30] Stěžovatelé žádali o podporu a pomoc při zajištění služby sociální péče v pobytové formě. Za tu v rámci existující sítě služeb odpovídá žalovaný. Mělo být zajištěno okamžité (bezprostřední) vhodné ubytování po skončení pobytu stěžovatele b) v DDŠ – zpřístupnění lůžka u existujícího poskytovatele pobytové služby zřizovaného krajem, nebo uvolnění potřebných finančních zdrojů na okamžité zajištění místa u poskytovatelů nezřizovaných krajem. Způsob, jakým krajský soud přistoupil k pojetí povinnosti přijmout přiměřené úpravy, vynechává z jejího okruhu ty subjekty, které nejsou přímými poskytovateli služeb (nejen sociálních), ale které odpovídají za systémová opatření. K takové redukci povinnosti přijmout přiměřené úpravy přitom není žádný legitimní důvod.

[31] Konečně se stěžovatelé domnívají, že krajský soud nesprávně uchopil otázku zásahu do práv stěžovatele a). Interpretace krajského soudu ohledně práv neformálně pečujících osob je restriktivní a neodpovídá tomu, aby tyto osoby měly k dispozici adekvátní prostředky právní ochrany v případě, kdy jsou v sázce jejich práva, včetně těch, která lze dovodit z čl. 5, 19, 23 a 28 CRPD. Otec nemohl podporovat svého syna v samostatném životě v komunitě, jak to vyžaduje čl. 19 CRPD. Musel přebírat úkoly péče, na které bez podpory a pomoci ze strany systému formalizované a profesionální péče nestačil; v důsledku toho se musel uchýlit i k hospitalizaci syna v psychiatrické nemocnici, jeho vztah se synem trpěl, jeho životní situace byla tíživá a čelil společenskému vyloučení. Rodiny by měly dosáhnout na takovou podporu, aby mohly předejít institucionalizaci, a to např. v psychiatrické nemocnici. Stěžovatelé však na takovou pomoc, ani finanční, nedosáhli. Situace stěžovatele a) měla být zároveň posouzena z perspektivy odvozené diskriminace. Stěžovatel a) neměl v době, kdy musel přebírat nepřiměřené úkoly péče, přístup na trh práce, byl ohrožen ztrátou zaměstnání, propadala se jeho životní úroveň a neměl možnost se zapojovat do společenského a kulturního života. V takové situaci byla nezbytná podpora ze strany sociálních služeb; např. ani podpora v podobě odlehčovacích služeb však pro stěžovatele a) nebyla přístupná.

[32] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný. Ten navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl, neboť rozsudek krajského soudu je zákonný.

[33] Podle žalovaného byla jeho vlastní činnost, jakož i závěry rozsudku krajského soudu, plně v souladu s tím, co vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17. Žalovaný byl ve věci aktivní. Od 1. 7. 2024 byla vhodná sociální služba dostupná. Žalovaný tak postupoval v souladu se svým střednědobým plánem sociálních služeb. Krátkodobý nedostatek sociálních služeb přitom neznamená porušení povinností kraje dle § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách.

[34] V případě stěžovatelů proces nalezení vhodné služby zpomalila také hospitalizace stěžovatele b) nejen z důvodu potřeby stabilizace jeho psychického stavu, ale také z důvodu probíhající onkologické léčby. Z ničeho neplyne, že by hospitalizace stěžovatele b) představovala náhradu za chybějící sociální službu. Vhodná sociální služba byla stěžovateli b) zajištěna za poměrně krátkou dobu. Stalo se tomu tak 21. 10. 2024, přičemž jeho pobyt v dětském domově skončil dne 6. 7. 2024.

III. Právní posouzení

[35] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[36] Kasační stížnost **není důvodná**.

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že předmětem sporu bylo posouzení existence nezákonných zásahů, jejichž původcem měl být žalovaný. Ty měly spočívat, zjednodušeně řečeno, v tom, že žalovaný (i) neučinil přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb stěžovateli b); (ii) v důsledku toho prohloubil tíživou životní situaci a společenské vyloučení stěžovatele a); (iii) nepřijal přiměřené úpravy pro skupinu osob se zdravotním znevýhodněním, které je stěžovatel b) příslušníkem, a pro stěžovatele b) tak, aby mohl využívat vhodných služeb sociální péče určených veřejnosti; (iv) nepřijetím přiměřených úprav umožňujících stěžovateli b) využívat vhodných služeb sociální péče určených veřejnosti ve shodě s jeho potřebami prohloubil tíživou životní situaci a společenského vyloučení stěžovatele a).

III.1 Příslušná právní úprava; k tvrzenému zásahu do práva stěžovatele b) na dostupnost sociální služby

[38] Pro posouzení dané věci je relevantní následující právní úprava, jíž se stěžovatelé dovolávají:

[39] Podle čl. 31 Listiny 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.

[40] Podle čl. 11 odst. 1 Paktu 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.

pokračování

[41] Podle čl. 19 CRPD státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají rovné právo všech osob se zdravotním postižením žít v rámci společnosti, 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.

[42] 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 setrvání osoby v jejím přirozeném sociálním prostředí.

[43] 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.

[44] 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.

[45] 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.

[46] Je také třeba poznamenat, že v dané věci šlo o řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. V řízeních o zásahové žalobě je správní soud soudem nalézacím. Žádné komplexní správní řízení totiž v těchto případech obvykle

neproběhlo, a proto leží jádro dokazování v řízení před správním soudem (viz Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 629). Proto je v tomto řízení důležité, jaký skutkový stav soud zjistil. Ohledně rozhodného skutkového stavu tak nyní Nejvyšší správní soud odkazuje na odst. [7] až [10] shora, v nichž zrekapituloval, k jakým skutkovým zjištěním krajský soud dospěl. Proti těmto zjištěním stěžovatelé nic nenamítají, maximálně rozporují jejich interpretaci [např. důvody, pro které byl stěžovatel b) hospitalizován v P. n. v K.]. Nejvyšší správní soud se proto bude dále zabývat tím, zda krajský soud správně aplikoval výše přiblíženou právní úpravu na zjištěný skutkový stav.

[47] Zároveň z dosavadní judikatury vyplývá, že ačkoli z § 38 zákona o sociálních službách nevyplývá povinnost kraje zajistit péči o jednotlivce konkrétním požadovaným způsobem, přesto existuje veřejné subjektivní právo jednotlivce vyplývající z daného ustanovení. Podobně jako krajský soud zde i Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek č. j. 4 Ads 134/2014-29, dle něhož *„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“.*

[48] Zásadním je ve vztahu k nyní zvažovaným otázkám nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17. Ten po důkladném rozboru problematiky práv osob se zdravotním postižením, včetně práva na zdraví a práva na přiměřenou životní úroveň, potvrdil, 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. V odstavcích 74 až 76 nálezu k tomu uvedl: *„Toto právo vyplývá z § 38 zákona o sociálních službách, kterým je na zákonné úrovni prováděno několik základních práv osob se zdravotním postižením: právo na zdraví (čl. 31 Listiny základních práv a svobod), právo na přiměřenou životní úroveň (čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) a právo na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti (čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením). Jedná se o sociální právo obecnější povahy, jemuž odpovídá povinnost veřejné moci zajistit dostupnost vhodných sociálních služeb pro osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci. Tato povinnost je v § 95 písm. g) zákona o sociálních službách stanovena krajům, které jsou tedy povinny zabezpečit, aby osobám v nepříznivé sociální situaci na jejich území byly k dispozici potřebné sociální služby, včetně služeb sociální péče. Nejde přitom o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči v konkrétní podobě přesně podle svých ideálních představ, například u konkrétního poskytovatele sociálních služeb; jde o to, aby existovaly a dotčeným osobám byly dostupné takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život, při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění. [...] Při rozhodování o konkrétní podobě a charakteru sociálních služeb, jakož i při volbě konkrétních kroků k zajištění dostupnosti těchto služeb má*

pokračování

tedy kraj širokou míru uvážení. K zásahu do práva osob na dostupnost vhodných sociálních služeb by mohlo dojít především tehdy, pokud by kraj zůstal dlouhodobě nečinný či neprováděl žádné přiměřené kroky, ačkoli by ne všechny osoby v nepříznivé sociální situaci na jeho území měly zajištěnu dostupnost potřebných sociálních služeb umožňujících jim vést důstojný život. Mezi těmito osobami přitom nelze opomíjet ani ty, které mají atypické těžší zdravotní postižení vyžadující náročnější sociální péči. [...] Právo vyplývající z § 38 zákona o sociálních službách, provádějící základní práva jednotlivců, je pod ochranou soudní moci a lze je uplatnit v řízení před soudem. V případě opomenutí kraje činit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti vhodných sociálních služeb, jichž by mohla využít určitá osoba potřebující sociální péči, může být vhodným procesním prostředkem k ochraně práva této osoby žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a následujících soudního řádu správního.“

[49] Ústavní soud kromě toho, že přisvědčil existenci veřejného subjektivního práva vyplývajícího z § 38 zákona o sociálních službách, také vymezil způsob, jakým se lze tohoto práva před správními soudy domáhat, jakož i měřítko a meze soudního přezkumu plnění shora uvedených povinností kraji. Na tom nic nezměnila ani následná judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek č. j. 3 Ads 151/2016-117. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud navázal na citovaný nálezný, přičemž blíže formuloval např. to, jak má znít výrok soudu v podobných případech, resp. čeho se žalobce může domáhat.

[50] V souladu s výše uvedeným tedy z § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách vyplývá právo jednotlivce na zajištění *dostupnosti* služby sociální péče a tomu odpovídající povinnost kraje. Přitom v návaznosti na rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 95 písm. g) zákona o sociálních službách míří širěji 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] V daném případě však nedošlo k zásahu do práva stěžovatele b) na dostupnost sociální služby, jak velmi podrobně a pečlivě odůvodnil již krajský soud.

[52] Na jednu stranu nelze situaci stěžovatele b) [a v souvislosti s tím i stěžovatele a)] nikterak bagatelizovat; stěžovatel b) zjevně čelí mnoha handicapům a zdravotním obtížím. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud na základě zjištěných skutkových okolností případu bere v potaz, že stěžovatel b) zásadně nevybočuje ze skupiny obdobně postižených osob. Jak zjistil i krajský soud, a stěžovatelé to nijak nepopírají, je stěžovatel b) schopen sebez péče a problémové (agresivní) chování se u něj vyskytuje jen za určitých podmínek. Stěžovatelé také nijak nerozporují, že onkologické onemocnění stěžovatele b) je úspěšně léčeno a nevyvolává jeho specifické potřeby. Z provedeného dokazování neplyne, že by neurologické onemocnění stěžovatele b) mělo konkrétní podstatný vliv na péči o něj ze

strany stěžovatele a). Ačkoli byl stěžovatel a) na péči o stěžovatele b) v období od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 (107 dní) sám, je třeba vzít v potaz, že stěžovatel b) část této doby strávil v psychiatrické a fakultní nemocnici (37 dní a 4 dny). Podle provedeného dokazování došlo k hospitalizaci v důsledku agresivního chování stěžovatele a), nikoliv *primárně* pro nedostupnost pobytové sociální služby, jak přílehavě upozornil krajský soud. Ačkoli nyní stěžovatelé tvrdí opak, nic konkrétního k tomu nad rámec toho, co vyplynulo v průběhu řízení před krajským soudem, neuvádějí ani nepředkládají.

[53] V období od 6. 7. 2024 do 21. 10. 2024 tak stěžovateli b) skutečně nebyla poskytována pobytová forma služby sociální péče. To však ještě neznamená, že by žalovaný porušil svoji povinnost zajistit dostupnost takové služby, resp. že by došlo k porušení korespondujícího veřejného subjektivního práva stěžovatele b). Jak konstatoval i krajský soud, žalovaný byl ve vztahu ke svým zákonným povinnostem aktivní. O tom svědčí jím přijatý střednědobý plán rozvoje sociálních služeb na roky 2023 – 2025 i akční plán 2024 (srov. odst. [10] výše). Stěžovateli b) žalovaný zajistil dostupnost sociální služby chráněné bydlení, do níž byl žalobce b) následně přijat (odst. [8] a [10]). Žalovaný se stěžovatelem b), resp. s jeho opatrovníkem stěžovatelem a), přiměřeně komunikoval (odst. [9] výše). Svou intenzitou, ve smyslu osobní situace stěžovatelů, nešlo o zcela výjimečný případ a nedosahoval závažnosti situace, v jaké se ocitl žalobce v případě, jakým se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Ads 151/2016-117, resp. také Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 (potřeba nepřetržitého dohledu o žalobce, kdy o něj pečovala jeho 80letá babička a matka s psychosociálním postižením); i tím se krajský soud zabýval a stěžovatelé to nyní nijak nerozporují.

[54] Za takového stavu, kdy tvrzený zásah žalovaného reálně trval 107 dnů [s přerušeními danými hospitalizacemi stěžovatele a)], nelze dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného, resp. že by tuto otázku krajský soud nesprávně posoudil. Je totiž třeba vzít v potaz, že sám Ústavní soud v odst. 51 nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 konstatoval, že v souvislosti s § 38 zákona o sociálních službách dle okolností „*nastupuje naléhavá povinnost kraje činit [...] včasná přiměřená a cílená opatření směřující k zajištění dostupnosti odpovídajících sociálních služeb (tedy k vytvoření nabídky potřebných služeb), a to v přiměřeném časovém horizontu. Porušením této povinnosti by bylo, kdyby kraj v dané situaci zůstal dlouhodobě nečinný, například po dlouhé měsíce či léta by nepřijal žádné přiměřené a cílené kroky*“ (podtržení doplněno). V případě stěžovatele však nelze hovořit o tom, že by vůči němu zůstal žalovaný „*po dlouhé měsíce či léta*“ nečinný, resp. že by mu nezajistil dostupnost vhodné služby sociální péče. Od 1. 7. 2024 byla požadovaná sociální služba dostupná; pro její poskytnutí bylo nutno o ni požádat, absolvovat sociální šetření a uzavřít smlouvu, což v realu proces skutečného poskytnutí služby přirozeně oddaluje.

[55] Nejvyšší správní soud tak zcela souhlasí se závěry krajského soudu, že postup žalovaného s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, včetně délky relevantního období, nezasáhl do podstaty práva stěžovatele b) na zajištění dostupnosti pobytové sociální služby. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek č. j. 4 Ads 134/2014-29, citovaný v odst. [47] shora, stejně jako na odst. 47 nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17, dle kterého „[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

pokračování

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.“

[56] Nejvyšší správní soud si je vědom, že se stěžovatelé, což zde platí zejména pro dotčení práv stěžovatele b), snaží závěry krajského soudu zpochybnit ve dvou směrech. Jednak konstruuji princip „kontinuity péče“, jednak v souvislosti s tím upozorňují, že sám pobyt stěžovatele v DDS nebyl vhodný.

[57] Zmíněný princip „kontinuity péče“ by jistě odpovídal zcela ideálnímu stavu věcí, kdy by potřebný jednotlivec zcela „bezešvým“ způsobem a bez přetržek přecházel mezi jednotlivými druhy či formami sociální péče. Zde však Nejvyšší správní soud opět připomíná nálezný sp. zn. I. ÚS 2637/17 a povahu práva vyplývajícího z § 38 zákona o sociálních službách. Jednak již bylo řečeno, k zásahu do podstaty daného práva by došlo, pokud by veřejná moc při zajišťování služeb sociální péče „byla zcela nečinná či nečinila žádné přiměřené kroky“, či kdy by určitá oprávněná osoba „dlouhodobě neměla k dispozici žádné vhodné sociální služby“, které by jí umožňovaly elementárně důstojnou existenci. Zároveň „[p]rávo přiznané § 38 větou druhou zákona o sociálních službách představuje zákonné zakotvení a provedení základního práva spadajícího do skupiny sociálních práv. Při realizaci těchto práv je tradičně dán větší prostor pro uvážení veřejné moci, a to jak moci zákonodárné při legislativní aktivitě, tak moci výkonné (potažmo územní samosprávě) při konkrétnějším naplňování sociálních práv v zákonných mezích. To reflektuje například i praxe Ústavního soudu při přezkumu zásahů zákonodárce do sociálních práv, kterýžto přezkum se za situace, kdy zásahem zákonodárce není dotčen esenciální obsah neboli jádro sociálního práva, omezuje na posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl (není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv) a zda zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejumoudřejší [tzv. test rozumnosti (rationality)] [...] Podle Ústavního soudu by v ideální situaci plné realizace tohoto práva byly osobám v nepříznivé sociální situaci k dispozici rozmanité služby sociální péče různého druhu a charakteru a každá osoba by mohla využívat tu či ty z nich, které by jí vyhovovaly nejvíce, tedy poskytovaly největší pomoc a podporu a minimální omezení. Taková je však pouze ideální situace, o jejíž dosažení by veřejná moc měla usilovat, nicméně není povinna ji okamžitě zajistit. Lze proto souhlasit s Nejvyšším správním soudem (a činí tak ostatně i stěžovatel), že 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 (být nikoli nejlepší) a aby jim tyto služby umožnily vést alespoň elementárně důstojný život, bez automatického vyčlenění ze společnosti či ztráty veškeré osobní autonomie“ (viz odst. 45 a 47 citovaného nálezu; podtržení doplněno).

[58] Lze tedy konstatovat, že k zásahu do podstaty daného práva nedošlo, žalovaný nebyl při zajišťování dostupnosti služeb sociální péče zcela nečinný a činil přiměřené kroky. Také nešlo o situaci, kdy by stěžovatel b) dlouhodobě neměl k dispozici žádné vhodné sociální služby.

[59] Bez ohledu na úvahy o tom, jak měl být žalovaný činný v období do 6. 7. 2024 (od roku 2018, resp. roku 2019), je tak zřejmé, že reálný zásah do práva stěžovatele b) na vhodnou službu sociální péče tu byl pouze mezi 6. 7. 2024 a 21. 10. 2024, což, jak vyplývá ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, nepředstavuje s ohledem na okolnosti případu nezákonný zásah žalovaného. Podobné platí, pokud se stěžovatelé snaží délku doby pasivity žalovaného dovodit i tvrzením, že sama ústavní výchova v DDS nebyla vhodná, měla být průběžně přehodnocována apod. Částečně jsou tyto námitky nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nemají předobraz v žalobě. Pokud se žaloba otázkou umístění stěžovatele b) do ústavní výchovy v DDS věnovala, pak to bylo spíše okrajově (s. 6 a 7, s. 34 doplnění žaloby). Tam obsažená tvrzení či náznaky o tom, že daná ústavní výchova byla realizována vlastně jen z důvodu nedostupnosti žádné vhodné pobytové péče na území Zlínského kraje, nepotvrzují výsledky dokazování, které provedl krajský soud. Zároveň stěžovatelé v období od roku 2020 do roku 2024 v dané věci žalovaného nijak relevantně nekontaktovali. Ani zde tedy nelze žalovanému vytknout nezákonný zásah, resp. krajskému soudu nesprávné právní posouzení věci.

[60] Právě v tomto kontextu tedy ve svém důsledku nejsou rozhodné ani argumenty, že žalovaný stěžovatele o službě poskytované D. N. V. výslovně neinformoval, ani že stěžovatel a) tuto službu našel „sám“ (čistě spekulativní je námitka v bodě 27 kasační stížnosti, že by snad žalovaný stěžovatele o dané službě neinformoval záměrně, resp. že takovou variantu měl brát v potaz krajský soud). To totiž nic nemění na tom, že dostupnost dané sociální služby žalovaný zajistil a tato služba byla po ještě akceptovatelné době stěžovateli b) poskytnuta (podobně jako v případě námitek, podle kterých měl žalovaný sám vyvíjet aktivitu nejméně od roku 2019, je třeba poznamenat, že kraj tu nevystupuje jako opatrovník; jeho úkolem je především zajišťovat dostupnost sociálních služeb, přičemž další iniciativa je zejména na straně těch, kteří takové služby – například prostřednictvím svých zákonných zástupců – poptávají). To stejné platí také o námitkách, že kapacita uvedené služby je pro území kraje poměrně nízká (4 lůžka). Zásahová žaloba totiž, jak správně upozornil již krajský soud, není *actio popularis*. Stěžovatel b) se tudíž nemůže domáhat ochrany práv třetích osob, a to ani blíže neurčené skupiny osob se zdravotním postižením, jíž je příslušníkem, resp. prosazovat „systémová řešení“, pakliže takový zásah nemíří *přímo* vůči němu a nebyl jím *přímo* zkrácen na svých právech (viz § 82 s. ř. s.). Naopak, jak již bylo řečeno, požadované sociální služby se stěžovateli v přijatelné době dostalo.

III.2 K tvrzenému zásahu do práva stěžovatele b) na přijetí přiměřených úprav

[61] Také ve světle výše uvedeného pak postrádá jako celek důvodnost též celý komplex sofistikovaných kasačních námitek obsažených v odstavcích 29 až 40 kasační stížnosti; jde o část 3.2 nazvanou „K zásahu do práva stěžovatele b) na přijetí přiměřených úprav“. Stěžovatelé se zde věnují závěrům krajského soudu týkajícím se rozlišování „mezi dostupností sociální služby pro zdravotně postiženou osobu, poskytnutím této služby a přiměřeným opatřením umožňujícím konkrétní zdravotně postižené osobě konkrétní sociální službu využít“, kdy podle krajského soudu „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)“. Stěžovatelé se zde zabývají otázkami

pokračování

rovnosti osob, kterým není poskytována žádná sociální služba. Jako příklad vhodné „úpravy“ uvádějí, že by žalovaný okamžitě po ukončení pobytu stěžovatele b) v DDŠ provedl „zpřístupnění lůžka u existujícího poskytovatele pobytové služby zřizovaného krajem nebo uvolnění potřebných finančních zdrojů na okamžité zajištění místa u poskytovatelů nezřizovaných krajem, tedy úprava a změna určitých interních pravidel a procesů“. Mají za to, že „způsob, jakým krajský soud přistoupil k pojetí povinnosti přijmout přiměřené úpravy, vynechává z jejího okruhu ty subjekty, které nejsou přímými poskytovateli služeb (nejen sociálních), ale které odpovídají za systémová opatření. K takové redukci povinnosti přijmout přiměřené úpravy přitom není žádný legitimní důvod.“ Zároveň uvádějí, že Výbor OSN o právech osob se zdravotním postižením „poukazuje mj. na to, že zatímco povinnost zajistit přístupnost se vztahuje ke skupinám, [...] povinnost přijmout přiměřené úpravy se vztahuje k jednotlivci“. Potřebu zajištění „okamžité“ přiměřené úpravy, jakmile „člověk s postižením vyžaduje přístup k nepřístupným situacím nebo prostředím anebo chce vykonávat svá práva“, stěžovatelé dovozují z obecného komentáře Výboru OSN o právech osob se zdravotním postižením o rovnosti a nediskriminaci č. 6 ze dne 9. 3. 2018, č. CRPD/C/GC/6.

[62] K této argumentaci Nejvyšší správní soud předně uvádí, že neobstojí kasační námitky, podle kterých krajský soud opomíjel „rozmanitost rovin přiměřených úprav“, opomíjel argumentaci stěžovatelů, a naopak se věnoval „pouze kontextu prostředí“. Krajský soud se totiž s žalobními námitkami velmi podrobně vypořádal, přičemž je systémově zasadil do kontextu problematiky diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona, závazků státu dle CRPD, judikatury mj. Ústavního soudu a Nejvyššího soudu a reflektoval také odkaz stěžovatelů na příslušné stanovisko Veřejného ochránce práv.

[63] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že krajský soud zohlednil úpravu dle § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona, upravující nepřímou diskriminaci z důvodu zdravotního postižení. Tu dal smysluplně do souvislosti se závazkem státu dle čl. 5 odst. 3 CRPD a pojem „přiměřená úprava“ vyložil dle jeho vymezení v čl. 2 CRPD. Obě tyto roviny – zákonnou i dle CRPD – propojil prostřednictvím závěrů vyplývajících z odst. 33 nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1068/22. V tomto odstavci daný nálezk 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 vyloučeny“. Tento nálezk ohledně diskriminace ve spojení s § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona a pojmem přiměřených úprav dle CRPD také akceptoval „test“, který formuloval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2022, č. j. 25 Cdo 244/2020-352, přičemž dle jeho druhého kroku břemeno tvrzení i důkazní ohledně toho, jaká přiměřená opatření měla být přijata, nese osoba žalující. Přiměřenými úpravami přitom dle čl. 2 CRPD jsou 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. Krajský soud poté odkázal na závěry usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb.,

o rozhodování některých kompetenčních sporů č. j. Konf 17/2020-15. Jak již bylo také zmíněno, vypořádal se krajský soud s odkazem na stanovisko Veřejného ochránce práv sp. zn. 851/2018/VOP/JKV, KVOP-25091/2018.

[64] Krajský soud tedy žalobní námitky logicky provázanými argumenty vypořádal zasazením věci do kontextu antidiskriminačního zákonodárství. Tyto úvahy však kasační námitky nevyvracejí. Ani články CRPD, na které v této souvislosti stěžovatelé odkazují (čl. 5, 9 a 19), totiž neobsahují bezpodmínečný příkaz, že by „přiměřené úpravy“ měl přijímat vždy orgán veřejné moci (resp. zde územní samosprávný celek), a že by tedy tyto „přiměřené úpravy“ nebyly prosaditelné cestou prostředků na ochranu proti diskriminaci. Je tak logická úvaha krajského soudu, že dostupnost jednotlivých sociálních služeb zajišťuje dle zákona kraj, zatímco konkrétní individuální přiměřená úprava je zpravidla úkolem poskytovatele služby, kdy tento vztah má soukromoprávní charakter (srov. odst. 22 a 23 usnesení č. j. Konf 17/2020-15), což se projevuje i v otázce způsobu ochrany proti tvrzené diskriminaci.

[65] Nejvyšší správní soud tak pro upřesnění [také pro dokreslení kontextu, v jakém byly výše vypořádány námitky týkající se údajného nezajištění dostupnosti vhodné služby sociální péče pro stěžovatele b)] uvádí, že „[p]odle ustanovení § 95 písmeno a) zákona o sociálních službách zjišťuje kraj potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, podle písmena d) zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování; při zpracování plánu kraj přihlíží k informacím obce sděleným podle § 94 písm. e) a k údajům uvedeným v registru podle § 85 odst. 5. Podle § 95 písmena g) zákona o sociálních službách pak zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb, podle písmena h) určuje síť sociálních služeb na území kraje; přitom přihlíží k informacím obcí sděleným podle § 94 písm. f)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 151/2016-117, odst. 32;). Žalovaný by tak měl činit přiměřené kroky k tomu, aby všem oprávněným osobám byly na jeho území dostupné vhodné služby sociální péče. Při tom má poměrně velkou míru uvážení (rozhoduje zde v rámci své samostatné působnosti) a ačkoli by měl postupně usilovat o optimální stav, kdy by dotčené osoby měly k dispozici nejrozumnější vhodné služby sociální péče, koná tak v rámci dlouhodobého snažení a s omezenými zdroji. Z uvedeného střednědobého plánu tedy musí kraj následně vycházet a v souladu s ním zajistit dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území [§ 95 písm. g) zákona o sociálních službách] a určit síť sociálních služeb [§ 95 písm. h) zákona o sociálních službách]. Sociální služby tedy neposkytuje sám žalovaný, ale jednotliví poskytovatelé, přičemž někteří mohou být krajem zřízeni; i pak jde ale o subjekt odlišný od kraje (srov. § 6 zákona o sociálních službách). Žalovaný převážně pouze plánuje a administrativně zajišťuje jejich dostatečné kapacity a náležitou kvalitu v přiměřeném časovém horizontu.

[66] Zde Nejvyšší správní soud dále uvádí, že dle čl. 5 odst. 3 CRPD *s cílem podpořit rovnoprávnost a odstranit diskriminaci, státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, přijmou veškerá příslušná opatření pro zajištění poskytování přiměřené úpravy*. Vazbu této problematiky na oblast ochrany proti diskriminaci potvrzuje i obecný komentář Výboru OSN o právech osob se zdravotním postižením o rovnosti a nediskriminaci č. 6 ze dne 9. 3. 2018, č. CRPD/C/GC/6, který k čl. 5 CRPD v bodě 23 uvádí, že „[p]řiměřené úpravy

pokračování

jsou podstatnou součástí bezprostředně aplikovatelné povinnosti nediskriminace v kontextu postižení“. V bodě 24 písm. b) pak také uvádí, že „[j]ako povinnost *ex nunc* musí být přiměřené úpravy poskytovány od okamžiku, kdy člověk s postižením vyžaduje přístup k nepřístupným situacím nebo prostředím anebo chce vykonávat svá práva. Přiměřené úpravy jsou často, nikoli však nutně, vyžadovány člověkem, který se dožaduje přístupu, nebo relevantními zástupci tohoto člověka anebo skupinou lidí. Přiměřené úpravy musí být dojednány s žadatelem/žadatelem. V některých případech se poskytnuté přiměřené úpravy stávají kolektivním nebo veřejným dobrem. V jiných případech těží z poskytnutých přiměřených úprav pouze žadatel/žadatelé. Povinnost poskytovat přiměřené úpravy je individualizovanou, reaktivní povinností, která je účinná od okamžiku, kdy je přijata žádost o přiměřené úpravy. Přiměřené úpravy vyžadují, aby nositel povinnosti vstoupil v dialog s jednotlivcem s postižením. Je důležité poznamenat, že povinnost poskytovat přiměřené úpravy se neomezuje na situace, ve kterých člověk s postižením o úpravy požádal nebo ve kterých by mohlo být prokázáno, že údajný nositel povinnosti si byl skutečně vědom toho, že daný člověk má postižení.“ (podtržení doplněno). Daný komentář pak v bodě 42 doplňuje, že „[j]elikož postupná realizace přístupnosti ve vztahu ke stavbám, veřejné dopravě a informačním a komunikačním službám může být časově náročná, přiměřené úpravy mohou být využity jako prostředek pro to, aby byl jednotlivci poskytnut přístup v mezidobí, jako okamžitě aplikovatelná povinnost. Výbor vyzývá smluvní státy k tomu, aby se řídily jeho Obecným komentářem č. 2 (2014) o přístupnosti.“

[67] Citovaný komentář tedy povinnost přiměřených úprav vztahuje k subjektu, který je „noselem povinnosti“, což v podmínkách České republiky bude poskytovatel sociální služby, tj. zpravidla jiný subjekt, než je kraj (viz výše odst. [65]). Ani z citovaného komentáře pak neplyne, že by v souvislosti s přiměřenými úpravami bylo vyloučeno, aby byly vnitrostátně prosaditelné cestou občanského soudního řízení ve smyslu antidiskriminačního zákona. Tím není nijak popřena povinnost kraje zajistit *dostupnost* příslušné služby sociální péče (opět srov. odst. [65]). Jak však uvedl krajský soud, pojem *dostupnost* je třeba odlišovat od jejího *poskytnutí*, které na *dostupnost* navazuje. Až v rámci poskytnutí sociální služby je možné řešit zajištění přiměřeného opatření. Jak správně uzavřel krajský soud, přiměřeným opatřením nemůže být samo poskytování vhodné (přiměřené) pobytové služby sociální péče; přiměřené opatření teprve navazuje na existenci (*dostupnost*) vhodné služby sociální péče. Pokud není poskytovatelem sociální služby přímo kraj, pak není možné po něm cestou zásahové žaloby vyžadovat přiměřené úpravy ve smyslu CRPD.

[68] Navíc argumentace stěžovatelů navozuje dojem, že pojem *přístupnost* sociální služby lze víceméně ztotožňovat právě s pojmem *dostupnosti*, resp. že *přístupnost* může bez dalšího kompenzovat (ne)dostupnost vhodné sociální služby. Článek 9 CRPD, nadepsaný jako „*Přístupnost*“, však k tomuto pojmu ve svém odst. 1 uvádí: *S cílem umožnit osobám se zdravotním postižením žít nezávisle a plně se zapojit do všech oblastí života společnosti, přijmou státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, příslušná opatření k zajištění přístupu osob se zdravotním postižením, na rovnoprávném základě s ostatními, k hmotným životním podmínkám, dopravě, informacím a komunikaci, včetně informačních a komunikačních technologií a systémů, a k dalším zařízením a službám dostupným nebo poskytovaným veřejnosti, a to v městských i venkovských oblastech. Tato opatření, která budou zahrnovat identifikaci a odstraňování překážek a bariér bránících přístupnosti, se budou týkat, mimo jiné:*

a) budov, dopravní sítě, dopravy a dalších vnitřních i venkovních zařízení, včetně škol, obytných budov, zdravotnických zařízení a pracovišť;

b) informačních, komunikačních a dalších služeb, včetně elektronických služeb a záchranných služeb (podtržení doplněno). V odst. 2 pak pro smluvní státy stanovuje povinnost přijmout příslušná opatření, jejichž cílem je zajistit různé formy přístupnosti.

[69] Pojetí pojmu přístupnosti ve smyslu odstranění fyzických, informačních a podobných překážek pro užívání budov, dopravy, informací, komunikačních systémů, veřejných služeb a sportovních a volnočasových aktivit, potvrzuje též obecný komentář č. 2 Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením k čl. 9 CRPD ze dne 22. 5. 2014, č. CRPD/C/GC/2 (srov. např. body 14, 17, 22, 24 a 27). To opět dokresluje, že pojmy *dostupnost* a *přístupnost* nelze bez dalšího ztotožňovat. Přitom právě v uvedeném smyslu se k pojmu přístupnosti vztahují vývody obecného komentáře č. 6 Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením, na které jinak stěžovatelé odkazují, dle nichž jde v případě přiměřených úprav o povinnost *ex nunc* s potřebou poskytnout je v okamžiku, kdy člověk s postižením vyžaduje přístup k jinak nepřístupným situacím: zároveň právě v tomto smyslu je třeba chápat pojem *přístupnost* v kontextu obecných podmínek užívání, zatímco pojem *přiměřených úprav* jako konkrétní reakci na individuální případ. K tomu bod 24 daného komentáře: „Povinnost přijmout přiměřené úpravy se liší od povinnosti zajistit přístupnost. Cílem obou je garantovat přístupnost, ale povinnost zajistit přístupnost prostřednictvím univerzálního designu nebo asistenčních technologií je povinností ex ante, zatímco povinnost poskytnout přiměřené úpravy je povinností ex nunc. (a) Jako povinnost ex ante musí být přístupnost zabudována do systémů a procesů bez ohledu na potřeby konkrétního člověka s postižením, například, mít přístup k budově, službě nebo produktu na rovnoprávném základě s ostatními. Smluvní státy musí nastavit standardy přístupnosti, které budou vytvořeny a přijaty v konzultaci s organizacemi lidí s postižením, v souladu s článkem 4 (3) Úmluvy. Povinnost přístupnosti je proaktivní, systémovou povinností; (b) Jako povinnost ex nunc musí být přiměřené úpravy poskytovány od okamžiku, kdy člověk s postižením vyžaduje přístup k nepřístupným situacím nebo prostředím anebo chce vykonávat svá práva.“ (podtržení doplněno). Tomu odpovídají i závěry Ústavního soudu z nálezu sp. zn. III. ÚS 1068/22 výše citovaného v odst. [62].

[70] Zároveň je třeba bez ohledu na rozlišování mezi pojmy *dostupnosti* (tedy zjednodušeně řečeno zajištění existence sociální služby), *přístupnosti* (reflexe *ex ante* povinnosti vůči „skupinám“), a *přiměřených úprav* či *opatření* (ty se mají *ex nunc* vztahovat k jednotlivcům), konstatovat, že krajský soud k této části žaloby uzavřel, že stěžovatelé neunesli břemeno tvrzení o tom, jaké přiměřené opatření žalovaný nezajistil (k tomu rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 244/2020-352 zmíněný v odst. [62]). Tento závěr je přiléhavý, přičemž až v kasační stížnosti stěžovatelé konkretizují (viz odst. [61]), o jaké úpravy či opatření se mělo jednat; nadto nejsou tyto konkretizace s ohledem na výše uvedené relevantní. V tomto směru tedy nelze rozsudku krajského soudu nic vytknout. Navíc Nejvyšší správní soud připomíná, že požadované sociální služby se stěžovateli b) dostalo po relativně krátké době (byť lze uznat, že subjektivní vnímání této délky se stěžovateli mohlo jevit jinak) a nic nenasvědčuje tomu, že by stěžovatel b) byl ze strany žalovaného jakkoliv diskriminován na základě zdravotního znevýhodnění. Žalovaný totiž zajišťuje [a v případě žalobce b) zajistil] dostupnost pobytových sociálních služeb i pro osoby s poruchou autistického spektra a s mentálním znevýhodněním, což se

pokračování

následně projevilo i v reálném poskytnutí této služby. V tomto smyslu také není rozhodná v tomto konkrétním případě spíše akademická – shora reflektovaná – polemika stěžovatelů o tom, zda krajský soud svým výkladem vynechal ohledně povinnosti přijmout přiměřené úpravy z relevantního okruhu „*ty subjekty, které nejsou poskytovateli služeb (nejen sociálních), ale které odpovídají za systémová opatření*“, popř. jak se tomu má s právem na rovné zacházení v případě osob, pro které jsou sociální služby nedostupné.

III.3 K Tvrzeému zásahu do práv stěžovatele a)

[71] Nedůvodné jsou také kasační námitky týkající se údajného zásahu do práv stěžovatele a). Bližší tyto námitky Nejvyšší správní soud shrnul výše v odst. [31].

[72] Je přitom třeba vyjít z toho, čeho se stěžovatel a) domáhal v řízení před krajským soudem. Tam spatřoval nezákonný zásah v tom, že žalovaný opomenul učinit přiměřené a cílené kroky k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb stěžovateli b) a opomenul přijmout přiměřené úpravy, aby mohl stěžovatel b) využívat vhodných služeb sociální péče; tím prohloubil tíživou životní situaci a společenské vyloučení stěžovatele a). Stěžovatel a) tak měl za to, že byl postupem žalovaného zkrácen na svém právu na podporu a pomoc a na právu nepečovat.

[73] Není sporu o tom, že je stěžovatel a) pečující osobou ve smyslu § 3 písm. k) zákona o sociálních službách. V této souvislosti stanoví § 37 odst. 5 zákona o sociálních službách, že základní sociální poradenství poskytované sociálními službami dle § 39, § 40, § 44 a § 46 téhož zákona, 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. Podle § 37 odst. 4 písm. d) zákona o sociálních službách jsou 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. Ustanovení § 44 odst. 1 věta první zákona o sociálních službách pak uvádí, 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*.

[74] Jak konstatoval již krajský soud, 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 zmiňovanou úpravu v § 37 zákona o sociálních službách zavedla novela zákona o sociálních službách provedená zákonem č. 164/2024 Sb. 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.

[75] Stěžovatelé [resp. stěžovatel a)] považují výklad krajského soudu, týkající se pečujících osob, za restriktivní a neodpovídající tomu, aby neformálně pečující měli k dispozici adekvátní prostředky právní ochrany. Krajskému soudu je ovšem třeba přisvědčit v tom, že práva pečujících osob nejsou výslovně upravena v čl. 19 a 28 CRPD (ani v čl. 10, 30 a 31 Listiny; ke znění čl. 19 viz odst. [41] výše). Jak zmínil v této souvislosti

již krajský soud, Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením ve svém obecném komentáři k čl. 19 CRPD ze dne 29. 8. 2017, č. CRPD/C/18/1, v bodu 68 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 respitní 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“.*

[76] Právní úprava obsažená v zákoně o sociálních službách však není s CRPD ani citovaným komentářem Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením v rozporu, resp. jim odpovídá. CRPD, jak správně uvedl již krajský soud, neobsahuje žádná ustanovení, na jejichž základě by bylo možno provádět rozšiřující výklad práv pečujících osob, což platí také o čl. 28 CRPD. Ten mluví na stav chudoby a nepřiměřené životní úrovně osob se zdravotním postižením a jejich rodin. Tuto problematiku však zákonodárce zohlednil především v úpravě příspěvku na péči v § 7 a násl. zákona o sociálních službách, kdy se nejednalo o předmět řízení ani před krajským soudem, ani nyní před Nejvyšším správním soudem. Právě ale rozšiřujícího výkladu CRPD se stěžovatelé domáhají, aniž by k věci uváděli podrobnější argumentaci, který by šla nad rámec dovolávání se „účelu CRPD“, resp. účelu čl. 31 Listiny.

[77] Přitom je třeba znovu připomenout, že v řízení před krajským soudem stěžovatel a) za zásah do svých práv označil nezajištění dostupnosti určité sociální služby nebo konkrétního přiměřeného opatření pro stěžovatele b). Stěžovatel a) zároveň v této souvislosti akcentoval poskytnutí *„vhodné pobytové sociální služby, včetně odlehčovací služeb, které by mu, alespoň na kratší čas zajistily podporu a péči pro syna a odlehčily mu“* (s. 18 doplnění žaloby na č. 1. 70 spisu krajského soudu). Jak již však bylo řečeno, pobytové služby se stěžovateli b) v rámci akceptovatelné doby dostalo a nedošlo tak k zásahu do jeho práv. Za takové situace tedy nemohlo dojít ani k zásahu do práv stěžovatele a) (jak byla uvedena v odst. [73] výše). Tvrzené opomenutí žalovaného se totiž mohlo *přímo* dotknout pouze stěžovatele b) v podobě porušení veřejných subjektivních práv vyplývajících z § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách (resp. z § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona). Stěžovatel a), jakožto o stěžovatele b) pečující osoba ve smyslu § 3 písm. k) zákona o sociálních službách, mohl být zasažen jen *nepřímo*. Jak již ovšem bylo také uvedeno, § 82 s. ř. s. vyžaduje, aby zásah krátil žalobce na jeho právech *přímo*. Za takové situace nemohla být úspěšná žaloba stěžovatele a), pokud měla být založena na zásahu do práv stěžovatele b).

[78] Nejvyšší správní soud zde také připomíná, že odlehčovací služby ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o sociálních službách jsou poskytovány vybraným skupinám osob, které mají sníženou soběstačnost; práva pečujících osob se tak realizují jejich prostřednictvím. Odlehčovací služby jsou službami sociální péče, jak se jich dovolávala žaloba ve smyslu § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách. Jak však již bylo řečeno, jde o zákonné zakotvení a provedení základního práva spadajícího do skupiny sociálních práv. Při tvrzení o jeho porušení je proto třeba zvažovat, zda byl dotčen esenciální obsah tohoto sociálního práva, a to s přihlédnutím k dostupnosti sociálních služeb v relevantním časovém horizontu a na vymezeném území (viz citace nálezu

pokračování

sp. zn. I. ÚS 2637/17 v odst. [57] výše). Pokud v tomto smyslu nebylo shledáno porušení práva stěžovatele b), v situaci, kdy se mu potřebné služby sociální péče dostalo v rozumném čase, bylo by nelogické dospět k závěru, že byla porušena odvozená práva stěžovatele a). Rovněž by tak nebylo logické, aby se stěžovatel a) mohl dovolávat naplnění svého tvrzeného práva dříve, než samotný stěžovatel b), *nota bene* v situaci, kdy právo stěžovatele b) lze dovodit z čl. 31 Listiny, resp. CRPD, přičemž zákon o sociálních službách toto ustanovení provádí, zatímco uplatňované právo stěžovatele a) vyplývá „jen“ ze zákona (o sociálních službách). Na tom nemůže nic změnit ani ne zcela jasné jazykové znění § 44 odst. 1 věty první za středníkem zákona o sociálních službách, z níž by se v rozporu se systematikou a celkovými souvislostmi úpravy služeb sociální péče mohlo zdát, že jde o práva primárně náležející pečujícím osobám.

[79] Není důvodná ani námitka, že byl stěžovatel a) v důsledku péče o stěžovatele b) s ohledem na zdravotního znevýhodnění stěžovatele b), nadto ve spojení s jeho vlastním zdravotním stavem, obětí odvozené diskriminace. Ta se měla projevovat ohrožením ztrátou zaměstnání, snížením životní úrovně apod., a to kvůli nedostatečné podpoře ze strany žalovaného.

[80] Rovněž v tomto aspektu Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu. Argumentace v kasační stížnosti v podstatě představuje pouze opakování či rozvedení popisu, jakým těžkostem musel stěžovatel a) v rozhodné době čelit. Kasační soud nikterak nesnižuje potíže, kterým byl stěžovatel a) vystaven. S ohledem na zmíněnou kasační argumentaci však stále ob stojí konstatování krajského soudu, že koncept odvozené diskriminace, vyplývající z rozsudku SDEU ve věci *Coleman*, jak na něj stěžovatel odkazoval v žalobě, je založen na tom, že obětí diskriminace je osoba s blízkým vztahem k nositeli diskriminačního znaku. Stěžovatel b) je přitom jistě nositelem možného diskriminačního znaku (zdravotního postižení). Vztah stěžovatele a) ke stěžovateli b) pak lze vnímat jako blízký ve smyslu tohoto konceptu. Aby však bylo možné uvažovat o odvozené diskriminaci, muselo by být prokázáno, že žalovaný sice nediskriminoval stěžovatele b), ale z důvodu jeho zdravotního postižení konkrétním jednáním či opomenutím diskriminoval stěžovatele a). Přitom je zřejmé, že tvrzený nezákonný zásah byl zaměřen přímo proti stěžovateli b) (toto jednání však ani kasační soud, ani krajský soud neshledal diskriminačním). Stěžovatelem a) tvrzený zásah do jeho právní sféry však není možné považovat za odvozenou diskriminaci. Jak přílehavě uvedl krajský soud a Nejvyšší správní soud k tomu nemá mnoho co dodat, jde o nepřímé důsledky zásahu vůči stěžovateli b), nikoliv o odvozenou diskriminaci stěžovatele a). Sám žalovaný totiž nijak nediskriminoval stěžovatele a). Není tu žádné jednání či opomenutí žalovaného, které by bylo možno označit za nedůvodné rozdílné zacházení se stěžovatelem a), založené na zdravotním postižení stěžovatele b).

[81] Stejně jako krajský soud tak i kasační soud uzavírá, že shora uvedené představuje zásadní rozdíl oproti rozhodnutím SDEU ve věci *Coleman* a ESLP ve věci *Guberina proti Chorvatsku*, jak je stěžovatelé uváděli v žalobě. V těchto případech totiž došlo k nedůvodnému rozdílnému zacházení ze strany diskriminujícího subjektu přímo s osobou blízkou nositeli diskriminačního znaku (s osobou blízkou byl ukončen pracovní poměr, resp. jí byla doměřena daň). Ani stávající opakování, rozvedení či přeformulování potíží (již uvedených v žalobě), kterým stěžovatel a) čelil, nepředstavuje argumentaci, která by měla vyvrátit závěr krajského soudu, že za odvozenou diskriminaci blízké osoby nelze

považovat pouhé nepřímé důsledky zásahu vůči nositeli diskriminačního znaku. Na tom nic nemění ani tvrzení o nedostatku podpory ze strany žalovaného, a to s ohledem na důvody, které Nejvyšší správní soud uvedl např. v odst. [77] a [78] tohoto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[82] Kasační stížnost stěžovatelů tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta první středníkem, s. ř. s.).

[83] Protože stěžovatelé nebyli úspěšní, nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému pak nevznikly žádné náklady, které by se vymykaly z jeho běžné úřední činnosti, proto ani on nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. listopadu 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu