

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatele **D. V.**, zastoupeného opatrovníkem V. P., právně zastoupeného Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Ovinecká 78/33, Praha 7, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017 č. j. 3 Ads 151/2016-59, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Středočeského kraje, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Včas podanou ústavní stížností stěžovatel napadl v záhlaví uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, jímž byla odmítnuta jeho žaloba na nezákonný zásah proti Středočeskému kraji (vedlejšímu účastníkovi řízení před Ústavním soudem). Onen nezákonný zásah byl spatřován v opomenutí učinit cílené a konkrétní kroky vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb pro stěžovatele. Podle stěžovatele Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím porušil jeho základní práva zaručená Listinou základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „evropská Úmluva“) a Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením, jakož i ústavní principy zakotvené v Ústavě České republiky (dále též jen „Ústava“).

2. Stěžovatel je osobou s těžkým zdravotním postižením; má poruchu autistického spektra (diagnóza dětský autismus) a středně těžké mentální postižení, přičemž jeho postižení je doprovázeno závažnými poruchami chování. Stěžovatel tak potřebuje

nepřetržitou péči a dohled, které až do 1. února 2016 zajišťovaly především jeho babička vysokého věku (více než 80 let) a jeho matka, jež sama má psychosociální postižení a je v částečném invalidním důchodu. Celá rodina žila v bytě 2+kk, avšak pro obě ženy byla situace velmi obtížně zvládnutelná (dospělý stěžovatel má značnou sílu, kterou převyšuje obě ženy, dokonce je i několikrát fyzicky napadl; projevovalo se u něj též destruktivní chování vůči bytu a jeho vybavení; obě ženy s ním ani nemohly vycházet ven, protože to i s ohledem na stěžovatelovu sílu bylo nebezpečné pro stěžovatele samotného i jeho okolí). Rodina kontaktovala mnohé poskytovatele sociálních služeb s žádostí o umístění stěžovatele, avšak bez úspěchu (stěžovatel jimi nemohl být přijat buď z důvodu nedostatku kapacity, či proto, že nepatřil do jejich cílové skupiny).

3. Rodina dlouhodobě spolupracuje s Národním ústavem pro autismus, z.ú. (dříve Asociace pomáhající lidem s autismem – APLA Praha, Střední Čechy, o.s.; dále jen „NAUTIS“), který stěžovateli v omezeném rozsahu poskytoval osobní asistenci a odlehčovací pobyty. Od října 2012 se NAUTIS i babička stěžovatele několikrát obrátily s žádostí o pomoc při řešení situace stěžovatelovy rodiny a zajištění péče o stěžovatele na Městský úřad Rakovník, Středočeský kraj (vedlejšího účastníka řízení) a Krajský úřad Středočeského kraje s tím, že situace rodiny je velmi tíživá, péče o stěžovatele v domácím prostředí se postupně dostává na hranici zvladatelnosti (vzhledem k náročnosti péče o stěžovatele, věku babičky i zdravotnímu postižení matky), a tak je potřeba pro něj zajistit odpovídající pobytové či jiné adekvátní služby, při nichž by mu byla poskytována každodenní péče. Rodině však ze strany veřejné moci bylo zpravidla toliko doporučeno obrátit se na konkrétní poskytovatele sociálních služeb, případně byl učiněn pokus o zprostředkování těchto služeb. K úspěšnému zajištění potřebné sociální služby však v žádném případě nedošlo.

4. Od 1. 2. 2016 stěžovatel využívá sociální služby domova se zvláštním režimem v Libčicích poskytované NAUTISem. K umístění stěžovatele došlo bez přímého příspěví ze strany Středočeského kraje, krajského úřadu či městského úřadu.

7. Krajský soud, vycházející z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu (především rozsudku č. j. 4 Ads 134/2014-29 ze dne 30. 10. 2014 a navazujícího rozsudku č. j. 4 Ads 85/2015-57 ze dne 27. 1. 2016), poukázal na právo stěžovatele na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí dle § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), které je zákonným promítnutím ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi dle čl. 30 odst. 2 Listiny. Toto právo stěžovatele přitom podle krajského soudu v daném případě bylo porušeno, ba byl dotčen esenciální obsah práva stěžovatele na pomoc veřejné moci, neboť stěžovateli nebyla zajištěna žádná odpovídající služba sociální péče. Při zajišťování sociálních služeb mají přitom klíčovou roli kraje jako územní samosprávné celky [§ 95 písm. g) zákona o sociálních službách]. Ty mají mimo jiné i povinnost zajistit dostupnost sociálních služeb v souladu se zákonem, jež odpovídá právu dotčených osob (osob se zdravotním postižením) na zajištění takové pomoci. V posuzovaném případě byl přitom vedlejší účastník řízení (Středočeský kraj) informován o situaci stěžovatele a jeho rodiny, včetně skutečnosti, že stěžovatel nemá přístup k pobytovým (nebo jiným odpovídajícím) službám, a tak ve smyslu § 95 písm. g) zákona o sociálních službách bylo jeho povinností učinit konkrétní a adresná opatření k zajištění dostupnosti odpovídajících služeb sociální péče stěžovateli v přiměřeném čase, s tím, že konkrétní způsob zajištění těchto služeb záležel na jeho úvaze. Za situace, kdy bylo stěžovateli odmítnuto financování služeb osobní asistence nebo podporovaného bydlení v jeho bydlišti a nebyly pro něj volné ani kapacity odpovídající pobytové péče, byl vedlejší účastník řízení povinen provést konkrétní opatření vedoucí k rozšíření či doplnění nabídky pobytových služeb v rámci kraje tak, aby byla vyřešena situace stěžovatele a jeho rodiny, což však neučinil. Krajský soud uzavřel, že toto opomenutí vedlejšího účastníka řízení představovalo nezákonný zásah. Naopak však krajský soud neshledal, že by se stěžovatelem namítaných zásahů dopustili i další žalovaní (Krajský úřad Středočeského kraje a Městský úřad Rakovník).

8. Výrok I. rozsudku krajského soudu vedlejší účastník řízení napadl kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 6. 2017 č. j. 3 Ads 151/2006-59 zrušil napadené rozhodnutí Krajského soudu v Praze ve výroku I. (výrok I.) a sám odmítl žalobu v části domáhající se určení nezákonnosti zásahu vedlejšího účastníka řízení (výrok II.). Nejvyšší správní soud v první řadě dospěl k závěru o nedostatku pravomoci soudů ve správním soudnictví, neboť kraj jako vyšší územní samosprávný celek nelze považovat za správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 soudního řádu správního, tím by mohl být leda jeho konkrétní orgán. Dále Nejvyšší správní soud popřel, že by podle českého právního řádu stěžovateli náleželo „všeobecné veřejné subjektivní právo na poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území“; takové právo podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit ani z Listiny základních práv a svobod, která navíc oblast sociálních služeb vůbec nepokrývá, ani z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (jež podle Nejvyššího správního soudu není přímo aplikovatelnou ve smyslu čl. 10 Ústavy, ale představuje tzv. soft-law), ani ze samotného zákona o sociálních službách, jehož § 38 pouze obecně definuje účel poskytování služeb sociální péče a nejvhodnější způsob poskytování této péče a nezakotvuje nárok na poskytnutí péče jako takový. Individuální nároky vyplývající ze zákona o sociálních službách jsou v něm formulovány odlišně. Žádné konkrétní právo pro uživatele sociálních služeb podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá ani z obecně stanovené povinnosti kraje zajistit dostupnost sociálních

služeb v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb dle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách. Porušení tohoto ustanovení pak také nemůže představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Závěrem se Nejvyšší správní soud vyjádřil i ke své předchozí judikatuře, na niž se odvolával krajský soud v napadeném rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v projednávaném případě shledal, že přes částečný nesoulad svého aktuálního rozhodnutí a předcházejících rozhodnutí (rozsudky sp. zn. 4 Ads 134/2014 a sp. zn. 4 Ads 85/2015) nebyl povinen věc předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť ona předcházející rozhodnutí lze zčásti považovat za ojedinělá vybočení z dosavadní praxe a navíc v nich byl řešen případ s rozdílným kontextem a podstatou oproti případu stěžovatele.

II. Argumentace stěžovatele, účastníka a vedlejšího účastníka řízení

9. Stěžovatel se domnívá, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu došlo k porušení čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy, čl. 3 odst. 1, čl. 10 odst. 2, čl. 30 odst. 2, čl. 31 a čl. 36 odst. 2 Listiny, čl. 3, čl. 8 a čl. 14 evropské Úmluvy a čl. 4 odst. 1 a 2, čl. 5, čl. 19, čl. 26 odst. 1 písm. b) a čl. 28 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Je přesvědčen, že mu svědčí právo na poskytování adekvátních sociálních služeb, vyplývající z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, Listiny a zákona o sociálních službách, kterému odpovídá povinnost orgánů veřejné moci zajistit dostupnost sociálních služeb a jehož ochrany se může domáhat u soudu. Podrobnější argumentace stěžovatele je rozčleněna do několika okruhů.

10. Zaprvé se stěžovatel věnuje povaze Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a práv v ní zakotvených a poměru úmluvy a vnitrostátních právních norem. Odkazuje na čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy a zdůrazňuje, že úmluva představuje závazný právní dokument (nikoli tzv. soft-law), který je součástí právního řádu ČR a práv v něm zakotvených se lze domáhat soudní cestou. S poukazem na názor Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením stěžovatel uvádí, že úmluva obsahuje práva spojená s různým způsobem provedení; některá jsou bezprostředně vykonatelná [např. možnost volby, kde a s kým bude člověk žít, dle čl. 19 a) úmluvy], jiná podléhají progresivní realizaci a potřeba okamžitého provedení se vztahuje jen na jejich jádro [např. právo na zajištění komunitních služeb dle čl. 19 písm. b) úmluvy]. V projednávaném případě přitom podle stěžovatele došlo k porušení samotné podstaty jeho práva na život v komunitě dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Zároveň však stěžovatel zdůrazňuje, že srovnatelná práva jako dle jmenované úmluvy lze v jeho případě dovést i z vnitrostátního právního řádu, a to z čl. 30 odst. 2 Listiny, zakotvujícího právo na pomoc v hmotné nouzi (hmotné zabezpečení), respektive čl. 31 Listiny, garantujícího právo na zdraví, a z § 2 odst. 2 a § 38 zákona o sociálních službách. S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy pak orgány veřejné moci, včetně správních soudů, byly povinny vykládat zmíněná vnitrostátní ustanovení v souladu s relevantními ustanoveními (čl. 19, 26 a 28) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

11. Stěžovatel dále tvrdí, že právo na poskytování sociálních služeb představuje veřejné subjektivní právo, jemuž svědčí soudní ochrana; přestože se jedná o právo z kategorie práv sociálních, odepření soudní ochrany by vedlo k faktickému popření či vyprázdnění daného práva. Stěžovatel poukazuje též na souvislost tohoto práva

s otázkou lidské důstojnosti, přičemž i vzhledem k této souvislosti nelze připustit vyjmutí problematiky zajišťování sociálních služeb ze soudního přezkumu. Ve vztahu ke svému konkrétnímu případu pak stěžovatel akcentuje, že před správními orgány se nedomáhal poskytnutí konkrétní služby sociální péče v určitém čase a na určitém území, ale bránil se proti postupu, respektive nečinnosti veřejné moci za situace, kdy mu bylo poskytnutí potřebné sociální péče zcela odmítnuto z důvodu atypického zdravotního postižení. Stěžovatel připomíná, že v jeho případě vedlejší účastník řízení neučinil žádný krok k zajištění byť jediné odpovídající sociální služby, kterou by mohl využít. Za této situace bylo podle něj namísto bránit se pomocí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve správním soudnictví, která představuje tzv. zbytkovou kategorii v rámci správních žalob, a s níž by tedy mělo být zacházeno tak, aby pokryla veškeré zásahy veřejné moci dopadající do sféry práv nebo povinností jednotlivce, na něž se nevztahuje jiný způsob soudní ochrany. V neposlední řadě stěžovatel poukazuje na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 4 Ads 134/2014 a sp. zn. 4 Ads 85/2015, citované výše), podle níž může být nezákonným zásahem výslovně i nezajištění odpovídající sociální služby. Ostatně také Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením zdůrazňuje nezbytnost právní vymahatelnosti podpory pro umožnění nezávislého života v komunitě dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

12. Závěrem pak stěžovatel namítá, že napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je svévolné a nepředvídatelné. Za svévolné stěžovatel pokládá závěry Nejvyššího správního soudu, kterými byla vyloučena jednak soudní ochrana jeho lidského práva a jednak aplikace mezinárodní smlouvy o lidských právech s odkazem na její právní nezávaznost. Nepředvídatelnost napadeného rozhodnutí potom stěžovatel spatřuje v jeho nerespektování předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu zejména k otázkám pasivní legitimace kraje (pravomoci správních soudů) a obsahu § 38 zákona o sociálních službách, aniž by věc byla nejprve postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu.

13. K ústavní stížnosti se k výzvě Ústavního soudu vyjádřili účastník řízení i vedlejší účastník řízení.

14. Nejvyšší správní soud jako účastník řízení ve svém vyjádření poukazuje na odůvodnění svého rozhodnutí. Mimoto zdůrazňuje, že nepominul otázku případného postoupení dané věci rozšířenému senátu, ale ve svém rozhodnutí osvětlil, proč podle něj takový postup nebyl namísto. K otázce Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením pak uvádí, že se samozřejmě jedná o mezinárodní smlouvu podle čl. 10 Ústavy, která je součástí českého právního řádu a pro orgány České republiky obecně závazná. Nicméně tato úmluva podle něj neobsahuje žádná dostatečně konkrétní ustanovení, která by byla přímo aplikovatelná či mohla mít přednost před zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy; bez dalšího z ní, včetně jejího čl. 19, nevyplývají žádná práva na konkrétní služby sociální péče.

15. Vedlejší účastník řízení, Středočeský kraj, se plně ztotožnil s odůvodněním napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Souhlasí s tím, že postrádá pasivní legitimaci v řízení a že jeho činnost dle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách nemůže představovat zásah ve smyslu soudního řádu správního. Ztotožňuje se též

závěrem, že Listina základních práv a svobod explicitně nezahrnuje právo na poskytování sociálních služeb a že z platného právního řádu nevyplývá všeobecné subjektivní právo stěžovatele na konkrétní poskytnutí sociální služby v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území.

III. Posouzení Ústavního soudu

16. Ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud úvodem konstatuje, že projednávaný případ vyvolává komplexní ústavněprávní otázky. Stěžovatel je osobou se zdravotním postižením a před správními soudy se domáhal zajištění dostupnosti odpovídajících služeb sociální péče, a to i s poukazem na svá práva dle mezinárodní úmluvy; Nejvyšší správní soud však fakticky shledal, že mu v tomto ohledu nesvědčí žádné soudně vymahatelné právo. Ústavní soud v dalším odůvodnění nálezu nejdříve připomene kontext práv osob se zdravotním postižením, poté identifikuje dotčená základní práva stěžovatele, následně se bude věnovat otázce existence a obsahu práva na dostupnost vhodných sociálních služeb (služeb sociální péče) dle zákonné úpravy a závěrem se bude zabývat soudní ochranou tohoto práva a právem stěžovatele na spravedlivý proces.

A. Práva osob se zdravotním postižením

18. Právy osob se zdravotním postižením se Ústavní soud zabýval již v řadě svých rozhodnutí. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825) se blíže věnoval také historickému vývoji postavení těchto osob (body 35–41 nálezu; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z <http://nalus.usoud.cz>). Připomněl, že přestože osoby s postižením tvoří nezanedbatelnou část populace – podle dostupných statistických údajů zhruba jedna desetina populace během života trpí závažnými neuropsychiatrickými potížemi, jako je schizofrenie, deprese, demence apod. – práva těchto osob, a zejména osob s duševním postižením, byla v minulosti opomíjena a tito lidé byli naopak vystaveni značné stigmatizaci, ostrakizaci a předsudkům.

19. Na globální úrovni byla práva osob s postižením namnoze přehlížena až do začátku 70. let 20. století (Della Fina, V., Cera, R., Palmisano, G. (eds.) *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*. Springer International Publishing, 2017, s. 2). Zejména v 80. letech ovšem problematika těchto osob začala přitahovat větší pozornost, Valné shromáždění OSN dokonce léta 1983–1992 prohlásilo za Dekádu osob s postižením (tamtéž, s. 7). V jejím průběhu byl také v rámci OSN (Komise pro lidská práva, Subkomise pro prevenci diskriminace a ochranu menšin) pověřen Zvláštní zpravodaj provedením studie o vztahu mezi lidskými právy a zdravotním postižením. Jeho závěrečná zpráva nazvaná „Lidská práva a osoby s postižením“ byla oficiálně publikována v roce 1993 (Publikace OSN, Sales No. E.92.XIV.4) a byla v ní popsána závažnost situace: osoby se zdravotním postižením „běžně žijí v žalostných podmínkách, v důsledku přítomnosti fyzických a sociálních bariér, které brání jejich integraci a plnému zapojení do společnosti. Výsledkem je, že miliony dětí i dospělých na celém světě jsou odloučeny a zbaveny prakticky všech svých práv a vedou ubohý, marginální život.“ (bod 3 zprávy Zvláštního zpravodaje).

20. Od té doby se však situace mění. Proti vyloučení osob s duševním postižením ze společnosti se postavila například i Světová zdravotnická organizace, a to již ve své každoroční zprávě o světovém zdraví z roku 2001, nazvané „Duševní zdraví: Nové porozumění, nová naděje“ (The world health report 2001 – Mental Health: New Understanding, New Hope). Zejména však v roce 2006 byla v rámci OSN přijata Úmluva o právech osob se zdravotním postižením. Česká republika ji ratifikovala v roce 2009 a ode dne 28. 10. 2009 úmluva vstoupila v platnost pro Českou republiku. Preambule úmluvy potvrzuje, že lidská práva náleží všem lidem, a proto je potřebné zaručit i osobám se zdravotním postižením plné užívání práv a svobod bez diskriminace. Zdůrazněno je mimo jiné také právo rodiny na ochranu ze strany společnosti a státu a potřeba poskytovat osobám se zdravotním postižením a jejich rodinám nezbytnou ochranu a pomoc. Mezi základní zásady úmluvy patří nediskriminace, respektování přirozené důstojnosti a zároveň respektování odlišnosti a přijímání osob se zdravotním postižením jako součásti lidské různorodosti a přirozenosti. Úmluva zaručuje jak práva, která se tradičně řadí mezi občanská či politická, tak práva řazená do kategorie hospodářských, sociálních a kulturních, připomínajíc všestrannost, nedělitelnost a vzájemnou závislost a souvislost všech lidských práv a svobod.

21. Osoby se zdravotním postižením jako nositele základních práv potvrzuje i judikatura Ústavního soudu. Ve vztahu k osobám s duševním postižením se Ústavní soud dosud zabýval především otázkami jejich svéprávnosti (podle dřívější terminologie způsobilosti k právním úkonům), osobní svobody a jejich postavení a práv v relevantních řízeních [například nálezy sp. zn. IV. ÚS 412/04 ze dne 7. 12. 2005 (N 223/39 SbNU 353), nálezy sp. zn. II. ÚS 303/05 ze dne 13. 9. 2007 (N 141/46 SbNU 361), nálezy sp. zn. II. ÚS 194/11 ze dne 22. 11. 2012 (N 193/67 SbNU 319), shora citovaný nálezy sp. zn. I. ÚS 1974/14, nálezy sp. zn. I. ÚS 1581/16 ze dne 17. 10. 2017 či nálezy sp. zn. I. ÚS 2933/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 31/80 SbNU 401), vyjadřující se obecně k účasti osob se zdravotním postižením na soudních řízeních, která se jich týkají]. Ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1974/14 Ústavní soud obecně zdůraznil, že tyto osoby jsou nositeli všech lidských práv a ta jim garantují ochranu a respekt k jejich přirozené lidské důstojnosti (bod 41). Otázka sociální ochrany, či konkrétně dostupnosti sociálních služeb, pro osoby se zdravotním postižením však dosud v rozhodovací praxi Ústavního soudu podrobněji rozpracována nebyla.

B. Dotčená základní práva

22. V projednávaném případě se stěžovatel, který má vážnou poruchu autistického spektra a středně těžké mentální postižení, domáhal před správními soudy ochrany svého tvrzeného práva na zajištění odpovídajících služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí. Až do února 2016 se totiž nacházel v situaci, kdy žil v poměrně malém bytě se svou babičkou, tehdy ve věku více než osmdesát let, a matkou, která má sama psychosociální postižení. Právě tyto ženy, zejména babička, všemi svými silami (ba na jejich hranici) zajišťovaly každodenní péči o stěžovatele a dohled nad ním; krom toho rodina využívala služeb osobní asistence stěžovateli a odlehčovacích pobytů. I tak však situace rodiny byla velmi obtížná a těžko zvládnutelná a s ohledem na objektivní okolnosti (stav stěžovatele, věk babičky, zdravotní postižení matky atd.) nebylo možné trvale zajišťovat péči o stěžovatele takto v domácím prostředí. Navíc pokud stěžovatel

pobýval pouze se svou babičkou a matkou, znamenalo to například, že nemohl ani vycházet ven z bytu, na procházky.

23. Popsaná situace stěžovatele vyvolávala otázky zejména z hlediska jeho práva na zdraví, práva na přiměřenou životní úroveň a práva na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti.

1. Právo na zdraví

24. Právo na zdraví je v českém ústavním pořádku zakotveno primárně v čl. 31 odst. 1 Listiny, podle nějž: *„Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“*

25. Ač stěžovatelovo zdravotní postižení – autismus nelze nazírat výhradně jako onemocnění jednotlivce, které je třeba léčit; přesto se jedná o formu zdravotního postižení („disability“). Pojem „zdraví“, a to i v kontextu práva na zdraví, neznamená pouze absenci nemoci, ale pokrývá také širší stav celkové pohody jednotlivce, respektive stav, kdy se jednotlivec zkrátka cítí dobře (srov. obtížně přeložitelný anglický výraz „well-being“). Takové chápání zdraví potvrzuje mimo jiné i definice používaná Světovou zdravotnickou organizací: *„Zdraví je stav úplné fyzické, duševní a sociální pohody, a nikoli pouhá absence nemoci či nemohoucnosti.“* (preambule Ústavy Světové zdravotnické organizace z roku 1946, ve znění pozdějších úprav).

26. Otázka zdraví, respektive právo na zdraví, je tedy ve hře nejen v případech, kdy jde o nemocného či zraněného, kterého je třeba léčit a uzdravit; ale také v případech, kdy jde o osoby se zdravotním postižením, které nelze „vyléčit“, neboť jejich zdravotní postižení nelze odstranit, avšak lze zmírnit jejich nepohodu působenou oním zdravotním postižením a zkvalitnit jejich život. V podobném duchu apeloval také Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 46/12 ze dne 16. 1. 2013 (N 14/68 SbNU 201), že v případě nápravy újmy na zdraví nejde jen o to, umožnit poškozenému důstojně dožít, ale také o vytváření takových podmínek a prostředí, aby poškození skutečně žít chtěli. I u osob s těžkým zdravotním postižením tak nejde jen o to, aby žily, ale aby v rámci možností žily co nejkvalitněji.

27. I v případě osob se zdravotním postižením, včetně osob s poruchami autistického spektra, je tedy třeba vnímat, že jejich celkový stav pohody, respektive míra jejich pocitu pohody může být zásadně ovlivňována nikoliv jen prostřednictvím klasické lékařské péče, ale také prostřednictvím sociální péče a opatření v sociální oblasti. Takové chápání práva na zdraví potvrzuje i Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který ve svém obecném komentáři č. 5 k osobám se zdravotním postižením ve vztahu k jejich právu na zdraví (čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech) uvedl: *„Právo na fyzické a duševní zdraví v sobě zahrnuje též právo na přístup k, a právo je využívat, takovým zdravotním a sociálním službám ..., které umožňují osobám se zdravotním postižením stát se nezávislými, předcházejí dalším zdravotním postižením a podporují sociální integraci těchto osob.“* (bod 34 obecného komentáře výboru č. 5 z roku 1994, publikovaného dne 1. 1. 1995).

2. Právo na přiměřenou životní úroveň

28. Krom práva na zdraví je třeba otázku dostupnosti adekvátních sociálních služeb vnímat též prizmatem přiměřené životní úrovně a kvality životních podmínek stěžovatele i jeho rodiny.

29. Obecné právo na přiměřenou životní úroveň není výslovně obsaženo v české Listině základních práv a svobod. Ta v rámci sociálních práv v čl. 30 zakotvuje toliko právo občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele (odst. 1), které je v praxi realizováno především systémy důchodového pojištění a nemocenského pojištění, a dále právo každého, kdo se nachází v hmotné nouzi, na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek (odst. 2). Přestože Ústavní soud nevylučuje, že pojem „hmotné nouze“ použitý v Listině nemusí být zcela vyčerpán zákonným, tj. podústavním, vymezením tohoto pojmu, je třeba zdůraznit, že toto právo dle čl. 30 odst. 2 Listiny míří v první řadě na případy, kdy si jednotlivci nejsou sami schopni zajistit ani základní životní podmínky, elementárně důstojný život, a tak potřebují pomoc státu (veřejné moci). V tak extrémní situaci se však podle Ústavního soudu stěžovatel nenacházel.

30. Naopak v případě stěžovatele bylo ve hře právo na přiměřenou (tj. nikoli jen elementární) životní úroveň, které všeobecně chrání čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.), jenž je třeba chápat jako součást českého ústavního pořádku [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Podle čl. 11 odst. 1 paktu státy *„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.“*

31. Též ke specifikům tohoto práva v případě osob se zdravotním postižením se vyjádřil Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva ve svém obecném komentáři č. 5, zmíněném výše. V jeho bodě 33 zdůraznil, že v rámci zmíněného práva osob se zdravotním postižením je zapotřebí také zajistit, aby těmto osobám byly k dispozici různé podpůrné služby, *„které by jim pomohly zvyšovat jejich úroveň nezávislosti v běžném životě a vykonávat jejich práva“*. Ústavní soud doplňuje, že takové podpůrné služby samozřejmě mohou mít různou povahu v závislosti na konkrétním zdravotním postižení a situaci dotčené osoby. Zatímco pro jedny mohou představovat například invalidní vozík, chodítko či naslouchátka, pro jiné se může jednat o služby sociální péče, jako je například osobní asistence či podpora samostatného bydlení.

3. Práva dle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

32. Konečně je třeba situaci stěžovatele nahlížet také skrze speciální Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením. Jak bylo shora uvedeno, k této úmluvě Česká republika přistoupila v roce 2009 a tato úmluva je pro ni závazná. Ostatně na práva v úmluvě zakotvená již několikrát odkázal také Ústavní soud ve své judikatuře [například nálezy sp. zn. I. ÚS 1581/16 ze dne 17. 10. 2017, bod 38; nálezy sp. zn.

I. ÚS 2933/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 31/80 SbNU 401), bod 12; nálezný sp. zn. III. ÚS 3333/11 ze dne 26. 9. 2013 (N 168/70 SbNU 563), bod 34].

33. Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že jmenovaná úmluva je v souladu s čl. 10 Ústavy plnohodnotnou a závaznou součástí právního řádu České republiky, neboť se jedná o vyhlášenou mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána. Nejedná se tedy o žádný nezávazný, „soft-law“ dokument, jak v napadeném rozhodnutí naznačil Nejvyšší správní soud (byť ve svém vyjádření k ústavní stížnosti již uznal status dotčené úmluvy dle čl. 10 Ústavy, včetně její závaznosti). Naopak, v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy jsou touto mezinárodní smlouvou vázány i soudy při svém rozhodování a též na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něž Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jsou povinny dotčenou mezinárodní úmluvu respektovat a vnitrostátní právo vykládat souladně s jejími ustanoveními. Pokud by to nebylo možné a vnitrostátní podústavní právo by bylo v rozporu s touto úmluvou bez možnosti konformního výkladu, bylo by namísto aplikovat přednostně tuto úmluvu (čl. 10 část věty za středníkem Ústavy), a to za podmínky, že by její relevantní ustanovení bylo tzv. samovykonatelné („self-executing“), tj. vnitrostátně bezprostředně použitelné, bez nutnosti přetváření do konkrétního zákonného ustanovení. V této souvislosti přitom Ústavní soud konstatuje, shodně se stěžovatelem, že Úmluva o právech osob se zdravotním postižením obsahuje ustanovení různé povahy, tedy jak taková, která jsou bezprostředně použitelná (například právo osob se zdravotním postižením na uznání jejich právní subjektivity dle čl. 12 odst. 1 úmluvy); tak taková, která vnitrostátně bezprostředně použít nelze a přímá aplikovatelnost se může vztahovat až na konkrétní vnitrostátní právní normy je reflektující (například povinnost států podporovat habilitační a rehabilitační služby a programy podle čl. 26 úmluvy); tak taková, která mají smíšenou povahu a některé složky jimi upravených práv jsou bezprostředně vykonatelné (zejména jsou-li spojeny s negativními závazky státu nezasahovat do těchto práv), jiné vyžadují provedení zákonem (například právo na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 úmluvy). Ústavní soud nicméně znovu zdůrazňuje, že otázka samovykonatelného charakteru ustanovení úmluvy se stává relevantní až v případě jejich rozporu s vnitrostátními zákonnými předpisy; pokud zde žádný rozpor není, použije se zkrátka vnitrostátní zákon, který je i s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy vykládán ve světle dotčené mezinárodní smlouvy.

34. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením upravuje jak všeobecná základní práva, zakotvená i v dalších mezinárodních lidskoprávních instrumentech (například Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech), jako například již výše zmíněné právo na přiměřenou životní úroveň (čl. 28 odst. 1 úmluvy), tak práva reflektující specificky situaci osob se zdravotním postižením. Mezi ta patří i právo na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 úmluvy, na které stěžovatel poukazyval i v řízení před správními soudy. Jmenované ustanovení konkrétně stanoví: „*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.“ Citované ustanovení směřuje k tomu, aby osobám se zdravotním postižením bylo umožněno žít co nejsamostatněji (nejsvobodněji) ve smyslu vlastního rozhodování o svém (každodenním) životě a kontroly nad ním [srov. obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením k článku 19: Nezávislý způsob života a zapojení do společnosti; bod 16 (a)], a to v prostředí, které jim toto bude umožňovat, nikoli je izolovat či segregovat od zbytku společnosti. Z hlediska tohoto ustanovení mohou být mimo jiné problematické i situace, kdy jsou osoby se zdravotním postižením odkázány výlučně na pomoc své rodiny [srov. tamtéž, body 25 a 38 (c)], aniž by měly přístup k potřebným sociálním službám.

35. Ústavní soud tedy shrnuje, že otázka poskytování adekvátních sociálních služeb a jejich dostupnosti pro stěžovatele jako osobu se zdravotním postižením má úzkou souvislost s jeho právem na zdraví, právem na přiměřenou životní úroveň i právem na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti. Nehledě na finanční dávky od státu byl stěžovatel v rozhodném období ze značné části odkázán na osobní podporu, pomoc a péči své babičky a své matky, s nimiž žil v jednom bytě. Jeho rodina (obě ženy) však s ohledem na objektivní okolnosti (stav stěžovatele, věk babičky, zdravotní postižení matky atd.) nebyla schopna trvale zajišťovat péči o něj v domácím prostředí; život v tomto prostředí navíc pro stěžovatele například znamenal, že musel celý den zůstat v uzavřeném bytě, bez možnosti pobytu venku. I přes opakované žádosti ovšem pro stěžovatele nebyly po dobu delší než tři roky dostupné vhodné služby sociální péče, pobytové či jiné adekvátní. Ústavní soud také nemůže přehlédnout nelehkou situaci, v níž se nacházel nejen stěžovatel, ale také obě ženy, které s ním žily a každodenně se o něj staraly; přitom obě tyto ženy s ohledem na svůj vysoký věk, respektive zdravotní postižení rovněž náleží ke skupinám zranitelných osob zasluhujících zvláštní ochranu.

4. Omezená aplikovatelnost – zákonné provedení

36. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že všechna shora zmíněná práva náleží mezi tzv. sociální práva a žádné z nich, respektive z jejich složek relevantních ve stěžovatelově případě, nebylo možno v řízení před správními soudy aplikovat přímo. U práva na zdraví dle čl. 31 Listiny toto omezení vyplývá z čl. 41 Listiny, podle nějž se daného práva lze domáhat pouze v mezích zákonů, které čl. 31 Listiny provádějí. U práva na přiměřenou životní úroveň a práva na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti, zaručených mezinárodními smlouvami o lidských právech, pak platí, že obecné soudy byly primárně povinny vykládat relevantní vnitrostátní právo v souladu s dotčenými ustanoveními mezinárodních smluv. Krom toho nelze přehlédnout, že stěžovatel v projednávaném případě namítal pozitivní závazek veřejné moci k určitému jednání (zajištění dostupnosti sociálních služeb), který předpokládá provedení zákonem.

37. Všechna dotčená základní práva stěžovatele tak v projednávaném případě mohla být primárně uplatněna toliko prostřednictvím konkrétního zákona, respektive zákonného ustanovení je provádějícího. Relevantním zákonem, upravujícím sociální služby, je především zákon o sociálních službách. Jeho ustanovení přitom v daném případě bylo třeba vykládat se zřetelem k tomu, že jsou jím prováděna i základní práva zaručená českým ústavním pořádkem. I pro sociální práva platí čl. 4 Ústavy, podle nějž jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Ústavní soud již v minulosti shledal, že příliš úzkou interpretací zákona provádějícího sociální právo může dojít k porušení tohoto sociálního práva [nález sp. zn. II. ÚS 348/04 ze dne 9. 6. 2005 (N 120/37 SbNU 525)].

C. Zákonná úprava zajištění dostupnosti vhodných sociálních služeb

38. Ústavní soud tedy musí posoudit, zda ze zákona o sociálních službách vyplývá veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných (odpovídajících) sociálních služeb, kterého se domáhal stěžovatel v řízení před správními soudy; a co je případně jeho obsahem. Nejvyšší správní soud v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí v zásadě uzavřel, že takové veřejné subjektivní právo jako individuální nárok z daného zákona ani z jiných právních předpisů nevyplývá.

39. Při posuzování této otázky je klíčovým ustanovením § 38 zákona o sociálních službách, který stanoví: *„Služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.“*

40. Ústavní soud má za to, že citovaným ustanovením, konkrétně jeho druhou větou, je explicitně zakotveno určité právo všech osob, jimž mají být poskytovány služby sociální péče (osob v nepříznivé sociální situaci), a to právo na poskytování těchto služeb v jisté kvalitě – tj. v nejméně omezujícím prostředí. Naopak Ústavní soud nesdílí názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v napadeném rozhodnutí, že by druhá věta citovaného paragrafu normovala pouze nejhodnější způsob poskytování péče, bez stanovení jakéhokoli osobního nároku. To neodpovídá ani požadavku výkladu zákona způsobem souladným s Listinou i závaznými mezinárodními smlouvami, ani úmyslu a přístupu zákonodárce. Z důvodové zprávy k zákonu č. 366/2011 Sb., kterým byla do § 38 doplněna druhá věta, je zcela zřejmé, že v této úpravě zákonodárce reflektoval mezinárodní závazky České republiky, především ty plynoucí z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, včetně jejího čl. 19. Důvodová zpráva (sněmovní tisk 372/0, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010–2013, dostupné z www.psp.cz) k této úpravě konkrétně uvádí: *„Navrhovaná úprava reaguje na ratifikaci Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením Českou republikou v roce 2009 a plně odpovídá závazkům vyplývajícím z čl. 3 a 19 Úmluvy. Úprava je rovněž v souladu s dalšími dokumenty OSN. Navržené znění upravuje právo všech uživatelů služeb sociální péče na poskytování této péče v takovém prostředí, které je v co nejmenší míře omezující. Doplnuje platnou právní úpravu a vytváří tak kompletní úpravu poskytování služeb sociální péče, které zdůrazňují autonomii, nediskriminaci a inkluzi lidí se zdravotním postižením.“* Ústavní soud pro úplnost konstatuje, že v čl. 3 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením se nachází výčet obecných zásad, na nichž je úmluva založena

(respektování přirozené důstojnosti, osobní nezávislosti, zahrnující také svobodu volby, a samostatnosti osob; nediskriminace; plné a účinné zapojení a začlenění do společnosti; respektování odlišnosti a přijímání osob se zdravotním postižením jako součásti lidské různorodosti a přirozenosti; rovnost příležitostí; přístupnost; rovnoprávnost mužů a žen; respektování rozvíjejících se schopností dětí se zdravotním postižením a jejich práva na zachování identity).

41. Mimoto pokud by zákonodárce skutečně nezamýšlel upravit určité právo dotčených osob, ale toliko účel či způsob poskytování sociálních služeb, mohl by zvolit odlišnou formulaci – podobně jako to učinil při další novelizaci předmětného ustanovení zákonem č. 254/2014 Sb., jímž byla do první věty § 38 vložena slova „podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a“.

42. Podle Ústavního soudu tedy § 38 věta druhá zákona o sociálních službách ve shodě s úmyslem zákonodárce, ústavně zaručenými základními právy i mezinárodními závazky České republiky přiznává dotčeným osobám, včetně osob se zdravotním postižením, právo na to, aby jim byly dostupné služby sociální péče poskytované v nejméně omezujícím prostředí, tedy aby jim bylo umožněno žít co nejvíce běžným životem. Toto zákonné právo provádí nejen právo osob se zdravotním postižením na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, ale také jejich právo na zdraví dle čl. 31 Listiny a jejich právo na přiměřenou životní úroveň dle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech). Jak uvádí sama státní správa, „[s]ociální služby pomáhají lidem žít běžným životem – umožňují jim pracovat, nakupovat, navštěvovat školy, navštěvovat místa víry, účastnit se aktivit volného času, starat se sám o sebe a o domácnost apod. Zaměřují se na zachování co nejvyšší kvality a důstojnosti jejich života.“ (viz informace k sociálním službám na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí, dostupné z <https://www.mpsv.cz/cs/18661>).

43. Toto právo má přitom povahu veřejného subjektivního práva. Jeho nositeli jsou fyzické osoby v nepříznivé sociální situaci [§ 1 odst. 1 a § 3 písm. b) zákona o sociálních službách], přičemž okruh oprávněných osob blíže vymezuje § 4 odst. 2 zákona o sociálních službách. Toto právo směřuje vůči veřejné moci a je stanoveno v předpisu veřejnoprávní povahy, který obecně upravuje poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči.

44. Klíčovou otázkou ovšem je, co přesně je vymahatelným obsahem tohoto práva, respektive jaké jsou korespondující závazky veřejné moci.

45. Právo 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 nejmoudřejší [tzv. test rozumnosti (rationality), srov. například nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48; či nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), bod 56]. Pokud jde o onen esenciální obsah sociálních práv, ten souvisí s hodnotou lidské důstojnosti, jak připomněl Ústavní soud například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.; bod 47); obecně jej tedy lze chápat jako zajištění minimálního rozsahu (standardu) daného sociálního práva, který umožňuje alespoň elementárně důstojný život.

46. Možnost širší diskrece veřejné moci při realizaci sociálních práv odpovídá také skutečnosti, že tato práva na straně veřejné moci často vyvolávají tzv. progresivní (postupné) závazky (jako závazky pozitivní), tj. závazky podniknout v rámci svých možností kroky k uskutečnění sociálních práv, byť toho bude plně dosaženo až v budoucnu. Takový progresivní charakter dotčených práv je zřejmý též z úpravy práva na přiměřenou životní úroveň dle čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a práva na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, zejména pokud jde o jeho složku dle písm. b), tj. požadavek na přístup osob se zdravotním postižením k sociálním službám různého charakteru (jinak však právo dle čl. 19 úmluvy implikuje i negativní závazky státu nezasahovat do svobody a autonomie osob; viz i obecný komentář Výboru pro práva osob se zdravotním postižením k čl. 19, citovaný výše, body 39 a následující).

47. Z těchto úvah lze vyjít také při posouzení obsahu zákonem zakotveného práva na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí. 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.** 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.

48. V českém systému sociálních služeb mají na straně veřejné moci hlavní úlohu při vytváření podmínek pro poskytování sociálních služeb a zajišťování jejich dostupnosti vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje (v samostatné působnosti), které jsou při tom finančně podporovány státem (srov. i důvodovou zprávu k zákonu o sociálních službách, sněmovní tisk 1102/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002–2006, dostupné z www.psp.cz; zejména část k rozdělení působnosti orgánů veřejné správy). Podle § 95 zákona o sociálních službách tak kraj mimo jiné zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území [písm. a)], ve spolupráci s dalšími subjekty zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb [písm. d)] a určuje síť sociálních služeb na území kraje [písm. h)]. **Podle § 95 písm. g) pak kraj zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb.**

49. Z uvedeného vyplývá, že zákon povolává kraje, aby se staraly o to, aby oprávněným osobám v nepříznivé sociální situaci na jejich území byly k dispozici potřebné sociální služby, včetně služeb sociální péče. Kraj v tomto ohledu zjišťuje potřeby dotčených osob na svém území a i na jejich základě vytváří střednědobý plán rozvoje sociálních služeb. V této souvislosti potom má kraj výslovně zabezpečovat také to, aby zjištěné potřeby oprávněných osob mohly být uspokojeny, tedy aby jim na území kraje byly dostupné odpovídající (vhodné) sociální služby, včetně služeb sociální péče.

50. Lze proto uzavřít, že z § 95 písm. g) ve spojení s § 38 zákona o sociálních službách vyplývá povinnost kraje v samostatné působnosti zajišťovat, aby oprávněným osobám na jeho území, které se nachází v nepříznivé sociální situaci, byly dostupné vhodné služby sociální péče, a tato povinnost odpovídá veřejnému subjektivnímu právu dotčených oprávněných osob, včetně osob se zdravotním postižením, na zajišťování takové pomoci, tedy na zajišťování dostupnosti vhodných služeb sociální péče; toto právo je zakotveno jako součást § 38 zákona o sociálních službách (aby služby sociální péče mohly být poskytovány, musí nejdříve vůbec existovat, respektive být dotčeným osobám k dispozici). Ústavní soud souhlasí s Krajským soudem v Praze, že povinnost kraje zajistit dostupnost služeb sociální péče se uplatňuje i v situacích, kdy se o poskytování služby uchází osoba v nepříznivé sociální situaci vyžadující s ohledem na své individuální potřeby poskytnutí některé ze služeb sociální péče a zároveň je poskytnutí služby sociální péče nezbytné z důvodu zajištění jejich základních životních potřeb. **Zároveň je třeba tuto povinnost kraje odlišovat od povinnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností zajišťovat osobě, které není poskytována sociální služba a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci v nezbytném rozsahu dle § 92 písm. a) zákona o sociálních službách. V tomto případě jde přímo o poskytnutí sociální služby, a to za naléhavým účelem zachování života či zdraví osoby, zatímco dle § 95 písm. g) jde o zajištění dostupnosti sociálních služeb, a to za účelem umožnění a podpory důstojného života dotčených osob.**

51. Uvedená povinnost kraje má pozitivní charakter, tedy zahrnuje jeho povinnost činit přiměřené kroky k tomu, aby všem oprávněným osobám na jeho území byly dostupné vhodné služby sociální péče. Při konkrétní volbě takových kroků i při rozhodování o konkrétní podobě a charakteru dotčených služeb má přitom kraj velkou míru uvážení (s ohledem na skutečnost, že jde o oblast sociálních práv, i na své právo na samosprávu, neboť se jedná o samostatnou působnost kraje) a při plnění své povinnosti může používat rozmanité prostředky předvídané zákonem. Tato povinnost má dlouhodobý charakter, což mimo jiné znamená, že samozřejmě může dojít k situacím, kdy krátkodobě nejsou zajištěny nezbytné sociální služby, ať pro nedostačující kapacity poskytovatelů sociálních služeb, či pro absenci nabízených vhodných sociálních služeb vůbec, přičemž takové situace ještě samy o sobě v krátkodobém horizontu nejsou rozporné s povinností kraje dle § 95 písm. g) a právem osob dle § 38 zákona o sociálních službách. Potřeba sociálních služeb se samozřejmě v čase proměňuje a krajům (veřejné moci) musí být dána možnost na takové proměny reagovat a přizpůsobit se jim. V popsáných situacích proto nastupuje naléhavá povinnost kraje činit v reakci na novou situaci 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. Právě uvedené se přitom rovněž – ba tím silněji – uplatňuje i v situacích, kdy se objeví naléhavá potřeba osoby s těžším zdravotním postižením vyžadujícím náročnou péči; tyto osoby totiž patří mezi obzvláště zranitelné. **Kraj nemůže zůstat netečným a rezignovat na svou povinnost jednat za účelem zajištění dostupnosti potřebné vhodné sociální péče pro osoby, které ji potřebují, ani v situaci, kdy o zmíněné osoby s těžším a náročným zdravotním postižením zprvu osobně pečují a je podporují převážně jejich rodinní příslušníci, avšak později rodina péči o tyto osoby z různých důvodů přestane zvládat. Obzvláště v takovém případě veřejná moc, včetně krajů, nesmí dotčené rodiny – jejich příslušníky se zdravotním postižením i ty bez něj – takřkajíc „nechat na holičkách“.**

52. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že není žádného důvodu, aby porušení popsané povinnosti kraje nemohlo být ze strany oprávněné osoby napadeno a namítáno před obecnými soudy a těmi přezkoumáno, a to i s ohledem na jejich povinnost chránit základní práva a svobody osob (čl. 4 Ústavy). Nebrání tomu ani relativně obecný charakter této povinnosti – tedy velká míra uvážení poskytnutá při jejím plnění krajům – odpovídající obecnému charakteru dotčeného sociálního práva, ani samotná skutečnost, že se jedná o pozitivní povinnost veřejné moci k určitému jednání. Ostatně i z oblasti „tradičnějších“ základních práv občanských a politických jsou známy a judikovány, a to i v rozhodovací praxi Ústavního soudu, pozitivní závazky veřejné moci k určitému jednání.

53. Ústavní soud tedy odmítá závěr Nejvyššího správního soudu, že z § 95 písm. g) zákona o sociálních službách nevyplývají žádné individuální nároky oprávněných osob. Závěru o existenci takových nároků nemůže zabraňovat pouhá skutečnost, že v uvedeném ustanovení není výslovně uvedeno, vůči komu povinnost kraje směřuje; při interpretaci § 95 písm. g) ve spojení s § 38 zákona o sociálních službách je zřejmá jak povinnost veřejné moci (kraje – zajistit dostupnost poskytování vhodných sociálních

služeb, včetně služeb sociální péče, a za tím účelem činit přiměřená opatření), tak korespondující právo oprávněných osob (na dostupné vhodné služby sociální péče, což je předpokladem pro to, aby jim tyto služby mohly být poskytovány).

54. Ústavní soud dále znovu připomíná, že **na straně kraje a jeho povinností nejde o to, zajistit, aby oprávněným osobám požadované služby sociální péče byly poskytovány; samotné jejich poskytování je úkolem poskytovatelů sociálních služeb, kteří jsou při něm též vázáni zákonem o sociálních službách. Úkolem kraje je však zabezpečit, aby oprávněným osobám odpovídající služby mohly být poskytovány, tedy aby jim byly k dispozici – aby vůbec existovala jejich dostatečná nabídka s odpovídající kapacitou. Stejně tak nejde 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 byly jim 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.**

55. Na základě shora uvedených úvah Ústavní soud uzavírá, že v nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud pochybil, když dospěl k závěru, že není ve hře žádné právo stěžovatele (a jemu odpovídající povinnost vedlejšího účastníka řízení, Středočeského kraje), jehož ochrany by se mohl před správními soudy domáhat. Z § 95 písm. g) a § 38 zákona o sociálních službách vyplývá povinnost kraje zajišťovat dostupnost vhodných sociálních služeb pro osoby v nepříznivé sociální situaci na svém území, neboli činit přiměřená a cílená opatření za tímto účelem, a této povinnosti odpovídající právo dotčených osob, včetně osob se zdravotním postižením, na dostupnost takových vhodných sociálních služeb (služeb sociální péče). V tomto právu se u osob se zdravotním postižením promítají jejich obecnější základní práva: právo na zdraví (čl. 31 Listiny), právo na přiměřenou životní úroveň (zejména 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). Ochrany tohoto práva a korespondující povinnosti kraje se lze dovolávat i před obecnými soudy.

56. Právě to v projednávaném případě činil i stěžovatel před správními soudy. Jeho žaloba – podobně jako následný výrok rozsudku Krajského soudu v Praze – směřovala k vyslovení nezákonnosti opomenutí vedlejšího účastníka řízení učinit cílené a konkrétní kroky vedoucí k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb pro stěžovatele. Stěžovatel si tedy nenárokoval poskytnutí konkrétní služby sociální péče v požadovaném časovém horizontu a na vymezeném území, jak naznačoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí napadeném ústavní stížností, nýbrž se dovolával povinnosti kraje zajistit dostupnost sociálních služeb (dostatečný počet míst) vhodných pro osoby s autismem a mentálním postižením. Toto byl relevantní nárok vyplývající z právního řádu České republiky.

57. Zůstává otázkou, zda byl tento nárok – odvíjející se od základních práv stěžovatele, která jsou pod ochranou soudní moci – uplatnitelný před správními soudy, a to v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního

orgánu podle § 82 a následujících soudního řádu správního; zda tedy měl stěžovatel právo domáhat se takto soudní ochrany svých práv dle čl. 36 Listiny.

D. Soudní ochrana práva na dostupnost vhodných služeb sociální péče a právo stěžovatele na spravedlivý proces

58. Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí žalobu stěžovatele vůbec nepodrobil věcnému přezkumu (zda jsou v jeho případě naplněny podmínky důvodnosti žaloby dle § 82 soudního řádu správního), nýbrž ji s odkazem na § 4 odst. 1 soudního řádu správního odmítl po shledání nedostatku pravomoci správních soudů k rozhodování o žalobách proti vyšším územním samosprávným celkům. Dále pak nehledě na to učinil závěr, že zákon ani jiný právní předpis stěžovateli vůbec nepřiznává právo, jehož se domáhá (stěžovatel nemá nárok na dostupné sociální služby), a že případné neplnění povinnosti podle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách vůbec nemůže být nezákonným zásahem dle § 82 soudního řádu správního (který by byl zaměřen přímo proti stěžovateli nebo v jeho důsledku by bylo proti němu přímo dosaženo a kterým by stěžovatel mohl být přímo zkrácen na svých právech).

59. Pokud jde o poslední dva zmíněné závěry Nejvyššího správního soudu týkající se existence relevantního práva stěžovatele a povahy povinnosti kraje dle § 95 písm. g) zákona o sociálních službách jako zásahu, jejich nesprávnost a neústavnost vyplývá již ze shora uvedeného posouzení Ústavního soudu. Z § 38 zákona o sociálních službách stěžovateli jako osobě se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci vyplývá právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče; tomuto právu odpovídá povinnost kraje zajistit dostupnost takových služeb, stanovená výslovně v § 95 písm. g) zákona o sociálních službách, která v případě aktuální nedostupnosti vhodných sociálních služeb implikuje povinnost činit přiměřené a cílené kroky k zajištění jejich dostupnosti. I když je povinnost kraje zákonem definována poměrně obecně, při jejím nesplnění může dojít přímo k zásahu do zmíněného práva dotčených osob, tj. tyto osoby mohou být při nečinnosti (či nikoli adekvátní činnosti) kraje přímo zkráceny na svém právu na dostupnost vhodných sociálních služeb. Rovněž není vyloučeno, aby takové jednání, respektive opomenutí kraje bylo zaměřeno přímo proti dotčeným osobám, a to zejména za situace, kdy je kraj zpraven o jejich situaci a neuspokojené potřebě vhodných sociálních služeb.

60. Pokud pak jde o závěr Nejvyššího správního soudu ohledně nedostatku pravomoci správních soudů ve věci z důvodu, že vedlejší účastník jako vyšší územní samosprávný celek vůbec nemůže vystupovat jako žalovaný v soudním řízení správním, Ústavní soud konstatuje následující.

61. Pravomoc soudů ve správním soudnictví je upravena v úvodních ustanoveních soudního řádu správního. Podle jeho § 2 ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, a to způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem, a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon. Blíže je pravomoc správních soudů upravena v § 4, podle jehož odstavce 1 soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a

povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách. V odstavci 2 je dále stanovena pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodovat ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

62. Přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví dle § 4 odst. 1 soudního řádu správního se tedy obecně vztahuje pouze na činnost, respektive absenci činnosti správních orgánů, jíž jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Samotná zákonná definice „správního orgánu“ je přitom formulována poměrně široce, tak aby jí byl pokryt široký okruh subjektů rozhodujících o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. V rozhodovací praxi správních soudů tak byla přiznána pasivní legitimize například i veřejnoprávním korporacím, které představují zájmovou samosprávu – kupříkladu České lékařské komoře (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 2/2007-134 ze dne 12. 3. 2009) nebo Masarykově univerzitě (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 15/2007-37 ze dne 5. 9. 2007; v tomto případě žaloba brojila proti rozhodnutí děkana fakulty o stanovení poplatku za studium, přičemž Nejvyšší správní soud shledal, že žalovaným nemá být děkan, ale sama Masarykova univerzita, neboť děkan v dané situaci jednal jejím jménem).

63. Takový přístup odpovídá primárnímu účelu správního soudnictví, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců před zásahy veřejné (vrchnostenské) moci v oblasti veřejné správy. V demokratickém právním státě je třeba dbát na to, aby pokud možno žádné úkony veřejné moci, jimiž je zasahováno do práv jednotlivců, a tím spíše do jejich základních práv, nebyly imunní vůči soudnímu přezkumu a možnosti soudní obrany proti nim (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny, podle nějž kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; přitom z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny).

64. Pokud jde konkrétně o úkony územní samosprávy, ty jsou podle judikatury Nejvyššího správního soudu ve správním soudnictví přezkoumatelné, pokud představují vrchnostenský výkon veřejné správy, ať v samostatné, či přenesené působnosti (a nejedná se tedy o úkony územní samosprávy v postavení účastníka soukromoprávního vztahu; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 52/2010-59 ze dne 19. 8. 2010, bod 30; rozsudek č. j. 8 As 72/2015-67 ze dne 19. 11. 2015, bod 35; rozsudek č. j. 10 As 197/2016-25 ze dne 26. 10. 2016, bod 17). Naopak podle informací Ústavního soudu dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu nevyvstala jako problematická otázka, zda i územní samosprávný celek jako takový může být „správním orgánem“ ve smyslu zákonné definice soudního řádu správního. Tato možnost rozhodně v dosavadní judikatuře – nepočítaje nyní napadené rozhodnutí – výslovně vyloučena nebyla; ba naopak kupříkladu ve shora citovaném rozsudku č. j. 8 As 72/2010-67, na nějž odkazuje i ústavní stížností napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud rozlišoval mezi případy, kdy územní samosprávné jednotky „vystupují jako správní orgán“ a kdy nikoli (zejména bod 35; byť tak soud činil v kontextu rozlišování jejich vrchnostenského

a nevrchnostenského vystupování). Územní samosprávný celek jako takový, nikoli jeho jednotlivý orgán, také vystupuje jako žalovaný v řízeních o správních žalobách ve věcech samosprávy dle § 67 písm. a) soudního řádu správního (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 147/2012-23 ze dne 22. 11. 2012 či jeho rozsudek č. j. 4 As 223/2015-43 ze dne 16. 12. 2015). Podobně tomu je i při přezkumu opatření obecné povahy (byť pro něj je pravomoc správních soudů vymezena v § 4 odst. 2 soudního řádu správního); takže například v řízení o zrušení územního plánu je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné, které zde „nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009, citace z bodu 44).

65. Ústavní soud tedy shrnuje, že napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v kategorickém závěru o nedostatku pravomoci správních soudů k přezkumu tvrzeného nezákonného zásahu kraje překročilo dosavadní praxi správních soudů. Tento závěr však neodpovídá ani zákonnému vymezení přezkumné pravomoci správních soudů dle § 4 odst. 1 soudního řádu správního, jež i s ohledem na požadavky čl. 36 Listiny a shora zmíněný účel správního soudnictví nesmí být vykládáno formalisticky. Široká zákonná definice správního orgánu nepokrývá jen orgány moci výkonné a orgány územních samosprávných celků, ale výslovně též fyzické a právnické osoby, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Již Ústava přitom územní samosprávné celky vymezuje jako veřejnoprávní korporace (čl. 101 odst. 3), tedy právnické osoby veřejného práva, jejichž právní status je upraven zákonem a kterým je svěřeno zajišťování určitých veřejných úkolů – podobně jako tomu je u jiných veřejnoprávních korporací, například veřejných vysokých škol či profesních samospráv zřízených zákonem, jejichž akty jsou rovněž přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz bod 62 tohoto nálezu).

66. Kategorické vyloučení soudní přezkoumatelnosti jednání územních samosprávných celků jako takových v jejich samostatné působnosti dle § 4 odst. 1 soudního řádu správního je v rozporu se zněním zákona, účelem správního soudnictví i základním právem jednotlivců na soudní ochranu. Porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu a přístup soudu, a tedy nepřipustného odepření spravedlnosti (*denegationis iustitiae*), v rozporu s čl. 36 Listiny se tudíž v nynějším případě dopustil i Nejvyšší správní soud, který popřel jakoukoli možnost soudní ochrany stěžovatelova práva na dostupnost vhodných služeb sociální péče, jemuž odpovídá zákonná povinnost kraje.

67. Ústavnímu soudu nyní zbývá věnovat se poslední námitce stěžovatele vznesené v ústavní stížnosti, a to námitce porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování ze strany Nejvyššího správního soudu, který se v napadeném rozhodnutí v několika ohledech odchýlil od své předchozí judikatury, zejména od rozsudku č. j. 4 Ads 134/2014-29 ze dne 30. 10. 2014 a rozsudku č. j. 4 Ads 85/2015-57 ze dne 27. 1. 2016.

68. Oba uvedené rozsudky Nejvyšší správní soud vydal v případě, v němž se trojice stěžovatelů, majících zdravotní postižení, prostřednictvím žaloby na ochranu před

nezákonným zásahem dovolávala svého práva dle § 38 zákona o sociálních službách (konkrétně se bránili proti namítanému zásahu žalovaného v podobě provádění kroků vedoucích k vytvoření míst pro lidi s poruchou autistického spektra a mentálním postižením v konkrétním velkokapacitním pobytovém zařízení). Nejvyšší správní soud v těchto rozhodnutích dospěl k závěru, že kraj je povinen zajistit dostupnost sociálních služeb v podobě konkretizované zákonem o sociálních službách a této povinnosti odpovídá veřejné subjektivní právo žalobců na zajištění takové pomoci, přičemž toto právo je uplatnitelné před soudy, a to ve smyslu a v rozsahu odpovídajícím jeho povaze jakožto sociálního práva. Jako žalovaný byl v daném řízení ze strany stěžovatelů i Nejvyššího správního soudu označen kraj (nikoli krajský úřad), a to s odkazem na znění § 95 písm. g) zákona o sociálních službách a s tím, že krajský úřad jedná jako správní orgán zpravidla ve věci přenesené působnosti, zatímco kraj jako vyšší územní samosprávný celek vystupuje jako žalovaný v případě, že se jedná o výkon samostatné působnosti, tj. o věc týkající se práva na samosprávu této veřejnoprávní korporace (ačkoli kraje mohou využívat krajské úřady jako své orgány i při výkonu samostatné působnosti). V druhém z citovaných rozsudků Nejvyšší správní soud podrobně posuzoval zákonnost tvrzeného zásahu žalovaného, přičemž dospěl k závěru, že tento nebyl nezákonný, a tak bylo namísto zamítnutí žaloby.

69. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně připomíná, že ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a z něj plynoucí princip ochrany důvěry v právo, který jako stěžejní znak a předpoklad právního státu v sobě implikuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů ve stejných případech shodným způsobem a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů [nález sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173)]. Z toho přitom nevyplývá kategorická nemožnost změny výkladu a aplikace práva, ale spíše požadavek, aby taková změna byla s ohledem na konkrétní okolnosti předvídatelná, případně aby nepředvídatelná změna výkladu byla současně transparentně a náležitě odůvodněna. Přesto však změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané též k sjednocování judikatury nižších soudů, zůstává s ohledem na zmíněné principy právní jistoty, ochrany důvěry v právo a předvídatelnosti soudního rozhodování v zásadě nežádoucím jevem. Z toho důvodu také platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána [nález sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016 (N 41/80 SbNU 501), bod 18]. V oblasti správního soudnictví je takové pravidlo upraveno především v § 17 soudního řádu správního, podle jehož odstavce 1 platí, že dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu a při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.

70. V nyní posuzovaném případě ze shora uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud se v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí skutečně v několika ohledech odchýlil od své předchozí rozhodovací praxe, zejména od dvou rozhodnutí čtvrtého senátu citovaných výše (rozsudky sp. zn. 4 Ads 134/2014 a sp. zn. 4 Ads 85/2015). V nich zaprvé byla dovozena existence veřejného subjektivního práva osob se zdravotním postižením na dostupnost odpovídajících sociálních služeb, které je soudně uplatnitelné a odpovídá mu povinnost kraje zajistit dostupnost takových služeb; zatímco

v rozhodnutí napadeném ústavní stížností byla existence takového soudně uplatnitelného práva stěžovatele popřena. Nejvyšší správní soud při tom sice v napadeném rozhodnutí argumentoval odlišnou podstatou obou případů; avšak této argumentaci nelze přisvědčit, neboť právě podstata obou případů byla shodná (odlišné byly jen jejich bližší konkrétní okolnosti) – v obou případech se v základu jednalo o existenci soudně uplatnitelného veřejného subjektivního práva osob se zdravotním postižením na dostupnost vhodných služeb sociální péče.

71. Zadruhé pak v napadeném rozhodnutí byl učiněn závěr o nedostatku pravomoci správních soudů k přezkumu tvrzeného zásahu kraje, zatímco ve zmíněných rozhodnutích čtvrtého senátu bylo přezkoumáváno jednání kraje. K této odlišnosti Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí uvedl, že ona dvě rozhodnutí čtvrtého senátu představují ojedinělé vybočení z dosavadní praxe. Ani této argumentaci však nelze přisvědčit, neboť výše bylo ukázáno, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu se výslovně nezabývala otázkou, zda jako žalovaný „správní orgán“ může vystupovat také územní samosprávný celek jako takový, směřuje-li žaloba proti jeho jednání v samostatné působnosti (viz bod 64 nálezu výše).

72. Ústavní soud tak uzavírá, že Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě porušil také stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a principy předvídatelnosti soudního rozhodování a právní jistoty. Byly-li již jím posuzované právní otázky [zejména výklad § 38 a § 95 písm. g) zákona o sociálních službách] řešeny v předcházející rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, a to ve věcech v relevantních okolnostech obdobných, mohl obecně postupovat jen dvěma způsoby. Buď dříve vyslovené právní závěry respektovat i v rozhodovaném případě, anebo předložit odlišný právní názor rozšířenému senátu postupem podle ustanovení § 17 odst. 1 soudního řádu správního [srov. nález sp. zn. II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016 (N 6/80 SbNU 65), bod 33]. Ani jedno však rozhodující senát Nejvyššího správního soudu neučinil, a tím svůj postup zatížil protiústavností.

73. Ústavní soud závěrem zdůrazňuje, že v projednávaném případě nebylo namístě zrušit napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pouze z procesních důvodů s poukazem na chybné nepostoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 soudního řádu správního a nezabývat se již věcnou správností či nesprávností napadeného rozhodnutí. Takový postup by byl použit v situaci, kdy by se sporné právní otázky, v jejichž posouzení se soud odchýlil od předchozí rozhodovací praxe, týkaly výlučně podústavního práva, k jehož výkladu a aplikaci jsou povolány primárně obecné soudy, respektive pokud by aplikace a interpretace podústavního práva provedená v daném případě Nejvyšším správním soudem nebyla v rozporu se základními právy a svobodami [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1783/10 ze dne 16. 11. 2010 (N 227/59 SbNU 309), bod 24]. Tak tomu ovšem v posuzované věci není. V řízení před správními soudy o stěžovatelově žalobě totiž byla přímo dotčena jeho základní práva, a to základní práva sociální, která jsou sice zásadně blíže prováděna na zákonné úrovni, ale přesto se stále jedná o základní práva, k jejichž ochraně je, selžou-li při ní obecné soudy, povolán Ústavní soud. Neboli, při věcném posouzení stěžovatelovy žaloby byly klíčovými otázky ústavněprávní povahy (základní práva stěžovatele zaručená Listinou a mezinárodními smlouvami, prováděná na zákonné úrovni; ale též postavení územních samospráv), a pokud při jejich posouzení Nejvyšší správní soud pochybil a dopustil se

porušení ústavního pořádku, bylo namístě, aby Ústavní soud zasáhl a jeho pochybení korigoval. Jiný postup by byl v rozporu s požadavkem efektivity ústavního přezkumu a soudního rozhodování vůbec.

IV. Shrnutí

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

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

76. 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.

77. Napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však uvedeným úvahám odporuje. Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru, že stěžovateli nespědí právo na dostupné vhodné sociální služby, kterého by se mohl domáhat u soudu. Navíc vyloučil též možnost jakékoli soudní ochrany veřejných subjektivních práv osob před

zásahem vyššího územního samosprávného celku jako takového ve správním soudnictví, neboť ten podle Nejvyššího správního soudu nelze považovat za „správní orgán“ dle § 4 odst. 1 soudního řádu správního. Při posouzení rozhodných právních otázek, zejména otázky existence soudně vymahatelného subjektivního veřejného práva na dostupnost vhodných sociálních služeb, se též Nejvyšší správní soud odchýlil od předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu.

78. Napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu tak došlo k porušení základního práva stěžovatele na zdraví zaručeného čl. 31 Listiny, jeho práva na přiměřenou životní úroveň zaručeného čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a jeho práva na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti dle čl. 19 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Krom toho Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím porušil také stěžovatelovo právo na soudní ochranu a přístup k soudu dle čl. 36 Listiny, a to vzhledem k nepředvídatelnosti svého rozhodnutí a k tomu, že stěžovateli vůči postupu kraje upřel možnost jakékoli soudní ochrany ve správním soudnictví, čímž se dopustil odepření spravedlnosti.

79. Ústavní soud proto podané ústavní stížnosti vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v souladu s § 82 odst. 1 a 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Na Nejvyšším správním soudu nyní bude, aby se věci znovu zabýval, vázán právní názorem Ústavního soudu vyjádřeným v tomto nálezu, zejména co do existence, obsahu a soudní uplatnitelnosti práva stěžovatele na dostupnost vhodných služeb sociální péče.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 23. ledna 2018

Ludvík David
předseda senátu