



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Ministerstvo vnitra České republiky**  
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

proti

žalované: **Obec Čeladná**  
sídlem Čeladná 1, 739 12 Čeladná  
zastoupená advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou  
sídlem Olomoucká 3, 789 85 Mohelnice

**o zrušení části usnesení Rady obce Čeladná z 28. 3. 2014**

**takto:**

I. **Zrušuje se** bod 9 usnesení Rady obce Čeladná, přijaté na schůzi rady obce č. 53 dne 28. 3. 2014, v části, kterou byl schválen článek 1, odst. 1. 1., písm. a) Zásad pro pronájem bytů v Domě DPS č.p. 721 v obci Čeladná.

Shodu s prvopisem potvrzuje

II. Ve zbývající části se žaloba **zamítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### *Žalobní body:*

1. Žalobce se žalobou, podanou podle § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „s. ř. s.“), doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 19. 1. 2021, domáhal zrušení bodu 9 usnesení Rady obce Čeladná, které bylo přijato na schůzi rady obce č. 53 dne 28. 3. 2014, v části, kterou byl schválen článek 1., odst. 1. 1., písm. a), odst. 1. 3., písm. a), c), g) Zásad pro pronájem bytů v Domě DPS č.p. 721 v obci Čeladná (dále jen „Zásady“), neboť tyto shledal rozporné s § 1 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb. (dále jen „antidiskriminační zákon“), článkem 24 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES (dále jen „Směrnice“) a § 17 zákona č. 128/2000 S., (dále jen „zákon o obcích“) [odstavec 1. 1., písm. a) a odstavec 1. 3., písm. c) Zásad] a s ustanovením § 16 odst. 2 a 3 a § 17 zákona o obcích [odstavec 1. 3., písm. a) a odstavec 1. 3., písm. g) Zásad].
2. Žalobce považuje podmínku pro podání a vedení žádosti o pronájem bytu, uvedenou v bodě 1. 1., písm. a) a 1. 3., písm. c) Zásad, spočívající v tom, že žadatel musí být občan ČR, za rozpornou se Směrnicí, zakotvující občanům Evropské Unie právo stejného zacházení, jako mají občané členského státu. Právo podat žádost a vést žádost o pronájem bytu v Domě s pečovatelskou službou (dále jen „pronájem bytu“) žalobce považuje za výkon práva občana obce podle § 16 odst. 2 písm. g) a f) zákona o obcích, představující podíl občanů obce na samosprávě obce, které podle § 17 zákona o obcích náleží též cizincům za podmínek zde uvedených, a podle uvedené Směrnice též občanům Unie. Omezující podmínku státního občanství České republiky žalobce považuje též za diskriminační podle antidiskriminačního zákona.
3. Podmínku vedení žádosti spočívající v tom, že žadatel musí mít po dobu vedení žádosti k 31. 3. a před pronájmem bytu uhrazeny všechny závazky po splatnosti (tzv. „bezdlužnost“ žadatele, jeho manžele či manželky), zakotvenou v odstavci 1. 3, písm. a) Zásad, považuje žalobce za porušující práva občana na projednání každé záležitosti orgánem k tomu příslušným, vyplývající z § 16 odst. 2 a 3 a § 17 zákona o obcích, ukládající obci povinnost žádost o byt přijmout a projednat a případný dluh posoudit, zda je či není překážkou uzavření nájemní smlouvy. Plošné ustanovení je sice transparentní, ale diskriminační pro určité skupiny obyvatel, když z článku 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vyplývá právo na pomoc k zajištění základních životních potřeb.
4. Podmínku vedení žádosti, zakotvenou v odstavci 1. 3., písm. g) Zásad, spočívající v tom, že žadatel, (jeho manžel či manželka) je povinen pod sankcí vyřazení vždy v době od 1. 1. do 31. 3. písemně potvrdit, že na vyřízení žádosti trvá, přičemž o vyřazení obec žadatele neinformuje, považuje žalobce za rozpornou s právem na projednání záležitosti podle § 16 odst. 2 a 3 a § 17 zákona o obcích, když bez potvrzení žádosti není jeho žádost projednána

a je vyřazena, nadto jen orgánem obce, nikoliv obcí samotnou, a ani o tom není žadatel vyrozuměn. Podmínka je podle žalobce též netransparentní.

*Stanovisko žalované:*

5. Žalovaná s žalobou nesouhlasila a navrhla její zamítnutí. Výklad, přijatý žalobcem, žalovaná považuje za protiústavní, nepřiměřeně zasahující do práva vlastnického a do práva na samosprávu. Nepřípustnost omezení na základě občanství se může vztahovat na byty vlastněné státem, nikoliv obcí. Obec pečuje o zájmy svých občanů a nikoliv občanů EU a samospráva nespadá do oblastí regulovaných EU. K otázce „bezdlužnosti“ a udržování žádosti dodala, že ji považuje za plně transparentní, když jasně deklaruje podmínky, za kterých nájemní smlouva nebude uzavřena.

*Posouzení krajským soudem:*

6. Krajský přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je částečně důvodná; ve věci rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tímto postupem oba účastníci souhlasili.

*Zjištění ze správního spisu:*

7. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že zásady pro pronájem bytů v Domě DPS č. p. 721 v obci Čeladná byly schváleny na zasedání Rady obce Čeladná dne 28. 3. 2014. Žalobce poté, co žalovanou bezvýsledně vyrozuměl se svým posouzením Zásad, zahájil dne 27. 7. 2020 správní řízení. Vzhledem k tomu, že žalovaná nepřijala nápravu shledaných nezákonností, pozastavil žalobce dne 23. 9. 2020 rozhodnutím MV-117354/12/ODK-2020 výkon usnesení č. 53 schvalující Zásady. Proti rozhodnutí podala žalovaná dne 13. 10. 2020 rozklad, který byl dne 17. 12. 2020 zamítnut a žalované doručen 21. 12. 2020

*Aktivní legitimace žalobce a včasnost žaloby:*

8. Podle § 124 odst. 1, věta první a druhá zákona o obcích, *je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Podle odstavce třetího téhož ustanovení, nejedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.*
9. Podle § 67 písm. a) s. ř. s., *ustanovení tohoto dílu se přiměřeně použijí též v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti.*

10. V posuzované věci žalobce postupoval v souladu se shora citovanou úpravou zákona o obcích a poté, co shledal nezákonnou část usnesení žalované schvalující Zásady, vyzval žalovanou ke zjednání nápravy, a když k nápravě nedošlo, pozastavil výkon usnesení v části Zásady schvalující. Pravomoc žalobce podat žalobu pak vyplývá z uvedeného § 124 odst. 3 zákona o obcích ve spojení s § 67 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o rozkladu nabylo právní moci dne 21. 12. 2020, byla žaloba podána dne 19. 1. 2021 ve lhůtě 30 dnů a tedy včas.

*Nezákonnost článku 1., odstavce 1. 1., písm. a) Zásad.*

11. Jak vyplývá z úvodního ustanovení, Zásady určují podmínky jednak pro podání, jednak pro vedení žádosti o pronájem bytů v domě č. p. 271, které jsou ve vlastnictví žalované. V článku 1, odstavce 1. 1. Zásad jsou stanoveny podmínky pro přijetí žádosti o pronájem bytu, přičemž podmínka pod písm. a) zní: „žadatel musí být občanem ČR“. Tuto podmínku žalobce shledal porušující § 17 zákona o obcích, § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona a článek 24 odst. 1 Směrnice.
12. Krajský soud se nejprve zabýval žalobcem zjištěným **rozporem tohoto ustanovení Zásad s § 17 zákona o obcích**. Podle žalobce z § 17 zákona o obcích vyplývá, že právo podat žádost, které je výkonem práva občana obce podle § 16 odst. 2, písm. g) a f) zákona o obcích a představuje podíl občana obce na samosprávě obce, náleží za stanovených podmínek též cizincům, i když je realizováno v jejich soukromém, nikoliv veřejném zájmu. Toto právo je však posuzovaným ustanovením Zásad cizincům upřeno.
13. Podle § 17 zákona o obcích, kterého *oprávnění uvedená v § 16 má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.*
14. Podle § 16 odst. 2 písm. f), *občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.*
15. Podle § 35 odst. 1 zákona o obcích, *do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Podle odstavce druhého téhož ustanovení, do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*
16. Krajský soud se ztotožňuje se závěrem žalobce, že podání žádosti o pronájem bytu je realizací práva občana obce vyplývající z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, neboť je mu přiznáno právo požadovat projednání záležitosti, spadající do samostatné působnosti obce a uspokojování potřeby bydlení do samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 2

zákonu o obcích výslovně patří. Toto právo zákon o obcích přiznává nejen občanům obce, ale též dalším osobám, které mají k území obce právně kvalifikovaný vztah. Těmito osobami jsou též cizinci starší 18 let, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

17. Česká republika je členem Evropské unie a je vázána mj. Smlouvou o fungování Evropské unie, která v článku 20 odstavce 1 zavádí občanství Unie takto: *Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.* Jak dovodil Ústavní soud v nálezu z 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, „Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, je třeba interpretovat a aplikovat tak, aby se jednalo o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí. Ustanovení § 21 odst. 1 tohoto zákona je třeba vykládat tak, že se za „občana“ pro účely zjištění počtu „občanů“ nutných pro splnění zákonných podmínek pro oddělení obce považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmito osobám totiž čl. 22 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení (§ 17 citovaného zákona) přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce). Jsou tak cizinci, na které dopadá úprava § 17 zákona o obcích a náleží jim proto oprávnění podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích“.
18. Vzhledem k tomu, že občanům Unie náleží podle podíl na samosprávě obcí a vzhledem k tomu, že přijetí žádosti o pronájem bytu je realizací podílu občana obce na samosprávě, náleží toto právo též občanům Unie. Žalovaná jako podmínku přijetí žádosti o pronájem bytu stanovila občanství k České republice, aniž by zohlednila, že právo požádat o pronájem bytu spadá mezi práva podílet se na samosprávě obce, které mohou mít i cizinci. Uvedená podmínka pro přijetí žádosti o pronájem bytu je proto v rozporu § 17 zákona o obcích ve spojení s § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, jak žalobce správně uzavřel.
19. Námitky žalované, že tento výklad je v rozporu s ústavně zaručeným právem na samosprávu a na právo vlastnické a rovněž s povinností obce podle zákona o obcích uspokojovat potřeby svých občanů, nejsou důvodné.
20. Právo žalované na samosprávu vyplývá z článku 8 Ústavy. To však neznamená, že je zcela nezávislá ve způsobu, jakým ji vykonává, neboť je vázána zákonným rámcem (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. ÚS. Pl. 34/02). Stejně tak je zákonným rámcem vázána při výkonu svého vlastnického práva. Stanoví-li § 17 zákona o obcích výslovně, že práva občanů obce podle § 16 zákona o obcích, které realizují podíl občanů na samosprávě obce, mají za stanovených podmínek i cizinci, jde o zákonný limit práva územně samosprávného celku určit, komu konkrétní dílčí právo na samosprávu svěřuje. Na závěru, že posuzovaná podmínka pro přijetí žádosti o pronájem bytu je v rozporu se shora uvedenými ustanoveními zákona o obcích a tedy nezákonná, nic nemění to, že byla stanovena obcí v samostatné působnosti při výkonu samosprávy, protože nezákonnost vede k omezení žalované i v oblasti její samosprávy a výkonu vlastnického práva, přičemž § 124 odst. 1 zákona o obcích oblast samosprávy z dozoru žalobce nevyjímá. Námitka neústavnosti výkladu žalobce je tak nedůvodná.

21.       Není důvodná ani námitka žalované, že je její povinností pečovat o své občany, že byty v domě s pečovatelskou službou je povinna využít pro potřeby svých občanů, a že výklad žalobce je v rozporu s těmito jejími povinnostmi. Jak již bylo vysvětleno výše, právo požadovat projednání záležitosti v samostatné působnosti obce zákon o obcích svěřuje občanům a osobám s kvalifikovaným vztahem k obci, kteří mají oprávnění jako občané. Vazba na území obce je u těchto osob zajištěna podmínkou trvalého pobytu. Není tedy pravdou, že by žalovaná byla „nucena“ nabízet předmětné byty komukoliv, když právo požadovat projednání nenáleží „komukoliv“, ale konkrétní skupině osob s kvalifikovaným vztahem k obci.
22.       Žalobce dále považuje posuzovanou podmínku za **diskriminační, v rozporu s § 1, odst. 1, písm. j) a § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona**, když cizinci pobývající na území České republiky podle odstavce třetího nepochybně spadají do osobní působnosti antidiskriminačního zákona.
23.       Podle § 1, odst. 1, písm. j) antidiskriminačního zákona, *tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie a na Listinu základních práv a svobod a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti nebo při jejich poskytování. Podle odstavce třetího, fyzická osoba má právo v právních vztazích, na které se vztahuje tento zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků, na rovné zacházení a na to, aby nebyla diskriminována.*
24.       Z uvedeného je zřejmé, že žalobce má pravdu, pokud dospěl k závěru, že cizinci pobývající na území České republiky podle odstavce třetího „*nepochybně spadají do osobní působnosti antidiskriminačního zákona*“, ovšem pouze za podmínek v něm uvedených. Právo cizince na nediskriminaci a rovné zacházení se podle citovaného odstavce třetího uplatní v právních vztazích, na které se uplatní antidiskriminační zákona nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků, kterým je Nařízení č. 492/2011 z 5. 4. 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.
25.       Co se rozumí diskriminací a rovným zacházením upravuje antidiskriminační zákon v § 2, přičemž mezi zakázanými důvody diskriminace není státní příslušnost; méně příznivé zacházení z důvodu státní příslušnosti je za diskriminaci považováno pouze v právních vztazích, ve kterých se uplatní přímo použitelný předpis Evropské unie z oblasti volného pohybu pracovníků (§ 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona).
26.       Nařízení č. 492/2011 z 5. 4. 2011 působí v právních vztazích umožňujících mobilitu pracovníků; podle odstavce 6 jeho preambule, *aby mohlo být právo volného pohybu vykonáváno za objektivních podmínek svobody a důstojnosti, musí být fakticky i právně zajištěna rovnost zacházení ve všech věcech, které se týkají vlastního výkonu zaměstnání a přístupu k bydlení, a rovněž odstraněny překážky mobility pracovníků, zejména pokud jde o podmínky začlenění rodiny pracovníka do prostředí hostitelské země. Podle odstavce sedm, Zásada nediskriminace pracovníků v Unii znamená, že pro všechny státní příslušníky členských států se uznává stejná přednost pro přístup k zaměstnání, jakou mají pracovníci daného státu* (zdůraznění podtržením provedl krajský soud).

27. Posuzovaná podmínka se týká přijetí žádosti o pronájem bytu v domě s pečovatelskou službou, který je určen osobám požívajícím starobní nebo invalidní důchod. Nejedná se tak o právní vztah, který by se jakýmkoliv způsobem týkal výkonu zaměstnání, přístupu k zaměstnání a přístup k bydlení v souvislosti se zaměstnáváním pracovníka z jiné členské země. Antidiskriminační zákon tak na posuzovaný vztah nedopadá a posuzovaná podmínka státního občanství ČR proto není stanovena v rozporu s antidiskriminačním zákonem.
28. Žalobce konečně považuje posuzovanou podmínku odporující **článku 24 odst. 1 Směrnice**, podle kterého *s výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.*
29. Směrnice se vztahuje na volný pohyb a pobyt občanů EU a jejich rodin; upravuje podmínky práva na volný pohyb a pobyt (jak dočasný, tak trvalý) občanů EU a jejich rodinných příslušníků, vytyčuje omezení těchto práv z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví a ujasňuje postavení zaměstnaných osob, osob samostatně výdělečně činných, studentů a osob nepracujících za úplatu. Žalovanou stanovená podmínka pro přijetí žádosti se týká uzavření nájemní smlouvy v domě s pečovatelskou službou, určeného pro osoby ve starobním důchodu a důchodu invalidním. Nejedná se tedy o právní vztah, který by směrnici podléhal, neboť nejde o právní vztah, který by se týkal volného pohybu občanů EU, ani dočasného či trvalého pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků v České republice. Závěr žalobce, že zakotvená podmínka této Směrnici odporuje, a proto je nezákonná, je tak nesprávný.
30. Krajský soud na závěr shrnuje, že usnesení je v části, jíž bylo státní občanství České republiky schváleno jako podmínka pro přijetí žádosti o pronájem bytu, nezákonné, neboť je v rozporu s § 17, § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, jak je rozvedeno v odstavcích 13. až 18. tohoto rozsudku. Krajský soud proto usnesení v této části zrušil podle § 124 odst. 3 zákona o obcích (výrok I. tohoto rozsudku).
- Nezákonnost článku 1., bodu 1. 3., písm. c) Zásad.*
31. Posuzované Zásady stanoví jak podmínky pro „*přijetí žádosti o pronájem bytu*“, tak pro „*vedení žádosti o pronájem bytu*“. Za vedení žádosti je podle těchto Zásad považováno vedení seznamu žadatelů, kteří splňují podmínky pro přijetí žádosti o pronájem bytu. Podmínkou vedení žádosti je podle článku 1., bod 1.3., písm. c) Zásad občanství žadatele k České republice.
32. Tuto podmínku žalobce rovněž shledal porušující § 17 zákona o obcích, § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona a článek 24 odst. 1 Směrnice.
33. **Rozpor s § 17 zákona o obcích žalobce váže k citovanému § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích**, přiznávající občanům obce *právo požadovat projednání záležitosti* v samostatné působnosti obce orgánem k tomu určeným, zde tedy radou obce. Krajský soud se nejprve zabýval tímto důvodem nezákonnosti.

34. Otázkou je, zda lze vedení žádosti o pronájem bytu považovat za realizaci *práva požadovat projednání záležitosti*. K tomu je třeba vymezit, co se pod právem „*požadovat projednání*“ rozumí.
35. Důvodová zpráva k zákonu o obcích žádné vodítko neposkytuje, protože se k tomuto právu nevyjadřuje.
36. Právní teorie rozlišuje mezi právem na projednání jednotlivce, nezahrnující právo na věcné projednání záležitosti, a právem na projednání, přiznané v další větě kvalifikovanému počtu občanů (resp. osob s oprávněním občana), které zahrnuje i právo na věcné projednání záležitosti ve stanovené lhůtě. Za všechny lze uvést JUDr. Kopeckého (Kopecký, Průcha, Havlan, Janeček: *Zákona o obcích. Komentář*. Wolters Kluwer. Praha, 2015, stav v ASPI k: 01. 01. 2020), který uvádí: „*Právo občana obce - i jednotlivce - požadovat projednání záležitosti, o jejíž projednání má zájem, radou nebo zastupitelstvem, neznamená povinnost zařadit projednání takové záležitosti do programu schůze rady nebo zasedání zastupitelstva. Je-li však žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů obce, jsou rada nebo zastupitelstvo, v závislosti na tom, do působnosti jakého orgánu projednání takové záležitosti náleží, povinny takovou záležitost projednat, a to ve lhůtě stanovené v komentovaném písmenu obecního zřízení*“.
37. Právně teoretický závěr se shoduje se závěry judikaturními. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Aps 6/2006- 76 dne 19. 7. 2007 vyslovil, že „*na projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce [§ 16 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb.] zásadně není právní nárok. Povinnost orgánu obce projednat navrhovanou záležitost stanoví zákon pouze pro případ, podá-li návrh kvalifikovaná část občanů obce (citované ustanovení, věta za středníkem)*“. Toto rozhodnutí sice nebylo přijato k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí, přesto byla základní argumentační linie akceptována a dále rozvinuta čtvrtým senátem, který v rozsudku ze dne 22. 9. 2016 č. j. 4 As 153/2016-21 uvedl, že „*obecní zřízení poskytuje občanovi obce práva uvedená v ustanovení § 16 odst. 2 zákona. (...) Obecní zřízení, tedy zákon o obcích, ve vztahu k zastupitelstvu obce občanovi obce garantuje pouze to, že může požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů; případně může podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty (...). Toto právo stěžovatele žalovaný neupřel, neboť o jejím návrhu na zařazení bodu „Diskuze“ do programu veřejných zasedání obce Nové Sedlice do konce roku 2016 rozhodl (pozn. soudu: negativně, nezařazuje se). Tím byla práva garantovaná stěžovateli obecním zřízením vyčerpána. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 Aps 6/2006 – 76, který obsahuje právní závěr (byť se týká žaloby na ochranu před nezákonným zásahem), že „žádá-li stěžovatel, aby mu bylo umožněno podat návrh na zařazení určitého bodu do programu probíhajícího zasedání zastupitelstva, dovolává se práva, které nelze dovodit z žádného zákonného ustanovení obecního zřízení. Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) tohoto zákona totiž evidentně předpokládá, že o podnětu ze strany občana (žádosti o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce) bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání rady či zastupitelstva obce. Povinnost projednat navrhovanou věc stanoví zákon pouze za situace, kdy návrh podá určitá kvalifikovaná část občanů obce (věta za středníkem). Nejednalo-li se o tento případ,*

neodpovídá právu „požadovat projednání určité záležitosti“ povinnost orgánu obce této žádosti vyhovět.“

38. Uvedené závěry byly přijaty k vyřešení otázky, zda osoba, domáhající se práva na projednání, má právo na zařazení určité záležitosti na program zastupitelstva obce. Postup zařazení věci na program obce upravuje § 94 zákona o obcích tak, že (odstavec 1) *právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory*; (odstavec 2) *o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce*.
39. Odlišnost nyní posuzované věci spočívá v tom, že žádost o pronájem se nepodává přímo radě obce, ale podatelně obce, která rovněž seznam žádostí vede a provádí v něm průběžně úpravy (bod 1. 2. 1. Zásad). O vyřazení žádosti informuje žadatele sekretariát obce. Další odlišnost spočívá v tom, že postup při zařazení věci na program jednání rady obce zákon o obcích neupravuje, přičemž jednání rady je neveřejné. Tyto odlišnosti však podel názoru krajského soudu nevedou k neaplikovatelnosti judikatorních i právně teoretických závěrů na nyní posuzovanou věc, neboť nemění východiska, na kterých byly přijaty.
40. V Zásadách stanovená úprava přijetí žádosti představuje konkretizaci podmínek uplatnění práva požadovat projednání záležitosti orgánem obce k tomu určeným, vyplývající občanům a osobám s kvalifikovaným vztahem k obci z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Toto právo ve světle uvedených judikatorních a teoreticko-právních závěrů nezahrnuje právo na věcné projednání a v žádném případě právo na projednání ve prospěch žadatele, tedy vyhovění žádosti, neboť zakotvuje pouze procedurální přístup občana obce a osoby s kvalifikovaným vztahem k obci k podílu na samosprávě; zahrnuje – pouze - právo, aby určený orgán obce rozhodl, zda záležitost projedná či nikoliv.
41. Orgánem určeným k projednání předmětné záležitosti je rada obce, což vyplývá z ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích a odpovídají tomu i Zásady, když podle jejich bodu 2. 2. 1. 2. „o uzavření smlouvy rozhoduje Rada obce“. Podle téhož ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích může rada rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo, zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu. Rada obce Zásadami svěřila rozhodnutí o tom, zda žádost projedná či nikoliv, obci, když stanovila, že o vyřazení žádosti rozhoduje podatelna obce a žadatele informuje sekretariát obce. Jejich rozhodnutím o vyřazení, tedy neprojednání žádosti radou obce, je právo žadatele požadovat projednání jeho žádosti vyčerpáno.
42. Podmínky státního občanství České republiky, stanovená pro vedení žádosti, neporušuje právo o žádosti věcně rozhodnout, protože ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích takové právo žádnému žadateli, a to ani občanu obce, a tedy ani cizinci (§ 17 zákona o obcích) nepřiznává.
43. Žalobce dále považuje posuzovanou podmínku za **diskriminační, v rozporu s § 1 odst. 1. písm. j) a § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona**. Rozpor s tímto ustanovením však krajský soud neshledal, neboť nesplnění podmínky státního občanství České republiky, stanovené žalovanou pro vedení žádosti, vede k vyřazení žádosti ze seznamu žádostí o pronájem bytu v domě s pečovatelskou službou, který je určen osobám požívajícím

starobní nebo invalidní důchod. Nejedná se tak o právní vztah, který by se jakýmkoliv způsobem týkal výkonu zaměstnání, přístupu k zaměstnání a přístup k bydlení v souvislosti ze zaměstnáváním pracovníka z jiné členské země, a antidiskriminační zákon tak na posuzovaný vztah nedopadá. V podrobnostech soud odkazuje na podrobnější rozbor v odstavcích 22 až 27 tohoto rozsudku.

44. Žalobce konečně považuje posuzovanou podmínku za **odporující článku 24 odst. 1 Směrnice**. Ani s tímto posouzením žalobce se krajský soud neztotožňuje. Posuzovaná podmínka se totiž netýká právního vztahu, který by Směrnicí podléhal, neboť nejde o právní vztah, který by se týkal volného pohybu občanů EU, ani dodatečného či trvalého pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků v České republice (v podrobnostech viz odstavce 28. a 29. tohoto rozsudku. Závěr žalobce, že zakotvená podmínka této Směrnicí odporuje, a proto je nezákonná, je tak nesprávný.

*Nezákonnost článku 1., bod 1. 3., písm. a) Zásad.*

45. Podmínkou vedení žádosti je podle článku 1., bod 1. 3., písm. a) Zásad tzv. bezdlužnost, spočívající v tom, že *„žadatel (jeho manžel/ka) musí k 31. 3. každého kalendářního roku a před pronájmem bytu na základě tohoto dokumentu uhradit veškeré své závazky po lhůtě splatnosti vůči obci Čeladná. V případě evidovaných závazků u žadatele musí žadatel své závazky pravidelně splácet po celou dobu vedení žádosti o pronájem bytu tak, aby k 31. 3. každého kalendářního roku a před pronájmem neměl žádné dluhy“*. V případě nedodržení této podmínky bude žádost vyřazena ze seznamu žádostí.
46. Žalobce považuje podmínku za nezákonnou pro rozpor s § 16 odst. 2 a 3 a s § 17 zákona o obcích, porušující článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který s ohledem na decentralizaci státní správy zavazuje i žalovanou jako samosprávný celek, neboť má odraz v § 35 odst. 2 zákona o obcích. Vyřazení žádosti z evidence z důvodu nezaplacených závazků vůči obci, aniž by bylo přihlédnuto k individuálním okolnostem daného případu a závažnosti porušení právních norem, porušuje podle žalobce ústavní princip proporcionality. Žalovaná má povinnost projednat každou žádost v oblasti samostatné působnosti orgánem obce k tomu příslušným bez jakýchkoliv omezujících podmínek.
47. Ani tento závěr žalobce není správný. Jak soud uvedl v odstavcích 34. až 42. tohoto rozsudku, *právo požadovat projednání*, vyplývající individuálnímu žadateli z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, nezahrnuje právo na věcné projednání požadované záležitosti a v žádném případě nezahrnuje právo na projednání ve prospěch žadatele (vyhovění žádosti); pouze právo, aby příslušný orgán posoudil žádost a rozhodl, zda se jí bude zabývat, či nikoliv (zda ji zařadí na program zasedání zastupitelstva, jak dovodil Nejvyšší správní soudu ve shora uvedených rozsudcích). Argument žalobce, že žalovaná má povinnost projednat každou žádost v oblasti samostatné působnosti orgánem obce k tomu příslušným bez jakýchkoliv omezujících podmínek, nemá v § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích oporu.
48. Krajský soud se neztotožňuje ani s názorem žalobce, že uvedená podmínka je v rozporu s článkem 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přiznávající každému v hmotné nouzi pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek, ve spojení s § 35 odst. 2

zákona o obcích, který za záležitost samostatné působnosti obce považuje péči obce v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, mj. potřeby bydlení. Lze přisvědčit žalobci, že sociální práva, která jsou jako všechna základní práva a svobody primárně veřejnými subjektivními právy vůči státu, jimž odpovídají jisté povinnosti státu vůči nositeli základního práva, směřují - s ohledem na decentralizaci státu - vůči všem subjektům veřejné moci, především krajům a obcím. Nicméně, podle článku 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se jich lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Z § 35 odst. 2 zákona o obcích však vyplývá pouze, že uspokojování potřeb občanů patří do samostatné působnosti obce, neobsahuje žádnou povinnost obce pečovat o potřeby svých občanů, ani žádné provedení článku 30 odst. 2 Listiny. Nelze z něj tak dovodit povinnost žalované zajistit osobám v hmotné nouzi bydlení, jak se domnívá žalobce. Uvedená zásada tak v není rozporu s článkem 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ve spojení s § 35 odst. 2 zákona o obcích, a není proto z tohoto důvodu nezákonná.

*Nezákonnost článku 1., bod 1. 3., písm. g) Zásad.*

49. Podmínkou vedení žádosti je podle článku 1, bod 1. 3., písm. g) Zásad tzv. udržování žádosti, spočívající v tom, že „žadatel (jeho manžel/ka) je povinen písemně potvrdit v období od 1. ledna do 31. března každého kalendářního roku, že na vyřízení žádosti trvá. Pokud tak neučiní ve stanovené lhůtě, žádost bude vyřazena ze seznamu žadatelů, aniž by žadatel byl písemně informován“.
50. Podle žalobce je uvedená podmínka v rozporu s § 16 odst. 2 a 3 a § 17 zákona o obcích, protože popírá práva občanů obce (a cizinců) na projednání určité záležitosti v samostatné působnosti orgánem obce k tomu příslušným. Nevyrozumění žadatele o vyřazení nadto nepřispívá k transparentnosti obce a nerespektuje práva občanů obce. Uložená povinnost je neadekvátní sociální situace potenciálních žadatelů, starobních a invalidních důchodců.
51. I v tomto případě není závěr žalobce správný. Jak soud již uvedl v odstavcích 34. až 42. tohoto rozsudku, právo požadovat projednání, vyplývající individuálnímu žadateli z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, nezahrnuje právo na věcné projednání požadované záležitosti a v žádném případě nezahrnuje právo na projednání ve prospěch žadatele (vyhovění žádosti); pouze právo, aby příslušný orgán posoudil žádost a rozhodl, zda se jí bude zabývat, či nikoliv (zda ji zařadí na program zasedání zastupitelstva, jak dovodil Nejvyšší správní soudu ve shora uvedených rozsudcích). Argument žalobce, že žalovaná má povinnost projednat každou žádost v oblasti samostatné působnosti orgánem obce k tomu příslušným bez jakýchkoliv omezujících podmínek, nemá v § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích oporu. Posuzovaná podmínka tak není nezákonná pro rozpor s § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích.
52. Soud se ztotožňuje s názorem žalobce, že tato podmínka není vhodná s ohledem na sociální skladbu potenciálních žadatelů a písemné nevyrozumění o vyřazení žádosti není vůči žadatelům vstřícné. Pravomoc žalobce požadovat nápravu je však ustanovením § 124 odst. 1 zákona o obcích dána pouze v případě rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti, se zákonem, nikoliv v případě jeho nevhodnosti.

*Závěr a náhrada nákladů řízení:*

53. Vzhledem k tomu, že napadené usnesení Rady obce je v rozporu se zákonem v části, ve které schvaluje článek 1., bod 1. 1., písm. a) Zásad, jak krajský soud uvedl v odstavci 18. tohoto rozsudku, krajský soud postupem podle § 124 odst. 3 zákona o obcích a § 78 odst. 1 ve spojení s § 67 s. ř. s. zrušil napadené usnesení v této části. Ve zbývajících částech žalobu postupem podle § 124 odst. 3 zákona o obcích a § 78 odst. 7 ve spojení s § 67 s. ř. s. zamítl, neboť nezákonnost usnesení schvalující zbývajících částí Zásad neshledal.
54. O náhradě krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení byla poměrně úspěšnější žalovaná, které vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, nicméně ze spisu nevyplývá, že by jí v souvislosti s řízením náklady nad rámec její úřední činnosti.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 20. května 2021

Mgr. Jiří Gottwald

předseda senátu