



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Daniely Menclové ve věci

navrhovatelů: a) R. V., narozen „X“,
b) P. V., narozená „X“,
oba bytem „X“,
oba zastoupení advokátkou Mgr. Olgou Růžičkovou,
sídlem Dubská 390/4, 41501 Teplice,

proti

odpůrci: **Město Duchcov,**
sídlem náměstí Republiky 20/5, 41901 Duchcov,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. 6116/2017, kterým byly vyhlášeny oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů,

takto:

- I. Opatření obecné povahy Města Duchcov ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. 6116/2017, kterým byly vyhlášeny oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, **se pro nezákonnost zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 22 729,20 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

Odůvodnění:

1. Navrhovatelé se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhali zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. 6116/2017, kterým byly na základě § 33d odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 24. 9. 2021, (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) vyhlášeny oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, a to oblast č. 1 - „X“ a oblast č. 2 - „X“.

Návrh

2. Navrhovatelé v návrhu uvedli, že vlastní ve společném jmění manželů dům na adrese „X“, který byl vymezen jako oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů č. 1.
3. Navrhovatelé namítali, že předmětné opatření obecné povahy je diskriminační s poukazem na skutečnost, že předmětné opatření obecné povahy se vztahuje na pouhé dva konkrétní domy. Dle navrhovatelů opatření obecné povahy nevymezuje žádnou konkrétní oblast, ale zcela cíleně směřuje proti dvěma nemovitostem, aniž by bylo řádně odůvodněno, v čem spočívá výskyt sociálně nežádoucích jevů. Navrhovatelé namítali, že jejich nemovitost se nenalézá v sociálně vyloučené lokalitě. Nejedná se dle navrhovatelů ani o nemovitost s vysokou kumulací ubytovaných osob ani v uvedené nemovitosti nedochází k ubytovávání osob v nevyhovujících podmínkách. Zdůraznili, že předmětné opatření obecné povahy nesměřuje vůči blíže neurčenému okruhu osob, ale vůči dvěma zcela konkrétním nemovitostem a jejich vlastníkům. V předmětném opatření obecné povahy navrhovatelé spatřují rovněž zásah do jejich práva podnikat zaručeného v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatelé trvali na tom, že je nelze označit za „obchodníky s chudobou“. Trvali na tom, že se chovají eticky a poskytují své služby legitimním způsobem a v souladu s cílem, pro který je doplatek na bydlení jeho adresátům poskytován.
4. Navrhovatelé rovněž trvali na tom, že z obsahu správního spisu nevyplývají žádné skutečnosti, že by bylo v jejich nemovitosti podezření na výskyt nepříznivých vlivů působících na děti. Rovněž trvali na tom, že návrh opatření obecné povahy nebyl řádně projednán s Policií České republiky. Také uvedli, že oprávnění podat návrh na vydání opatření obecné povahy spadá do kompetence rady obce. V daném případě však rada obce vyjádřila pouhý souhlas s podáním žádosti. To dle navrhovatelů nelze považovat za projev vůle směřující k podání návrhu. Poukázali dále na to, že v usnesení rady obce nebyly vymezeny důvody pro podání takového návrhu a vymezeny části města, kterých se navrhované opatření obecné povahy má týkat.
5. Navrhovatelé namítali, že předmětné opatření obecné povahy popírá princip obecné rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dále trvali na tom, že opatření obecné povahy stejně jako zákon o pomoci v hmotné nouzi jsou v rozporu se svobodou pohybu a pobytu dle čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dle navrhovatelů předmětné opatření obecné povahy a ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi brání ve využití práva na zajištění základních životních podmínek dle čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Vyjádření odpůrce k návrhu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

6. Odpůrce trval na tom, že při vydání předmětného opatření obecné povahy postupoval v souladu se zákonem, se znalostí místních poměrů a nedopustil se žádné diskriminace. K výtce týkající se vymezení opatření obecné povahy pouze na dva konkrétní domy uvedl, že tuto výtku považuje za absurdní. Při vydání opatření obecné povahy postupoval v souladu se zásadou, že zásahy do vlastnického práva musí být prováděny jen v nezbytně nutné míře.

Replika

7. Navrhovatelé na vyjádření odpůrce reagovali replikou, ve které uvedli, že pro stručnost vyjádření odpůrce k podanému návrhu se na toto vyjádření prakticky nedá reagovat a zopakovali ve stručnosti argumenty uvedené v návrhu.

Posouzení věci soudem

8. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť navrhovatelé s tím výslovně souhlasili a odpůrce nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
9. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
10. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno.
11. Nejprve se soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatelů k podání tohoto návrhu a shledal, že tato podmínka byla splněna, neboť navrhovatelé tvrdili, že byli napadeným opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech, a to konkrétně na vlastnickém právu (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a na právu podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Soud zdůrazňuje, že aktivní legitimace k podání návrhu je založena již pouhým tvrzením o dotčení práv, tudíž o její existenci nemá soud žádné pochybnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

12. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předložené spisové dokumentace dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
13. Před vlastním vypořádáním jednotlivých návrhových bodů považuje soud za potřebné připomenout, že problematikou vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů se již zabýval Ústavní soud, který nálezem ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, publ. pod č. 344/2021 Sb., zrušil § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, tj. dnem 24. 9. 2021. V tomto nálezu Ústavní soud vyslovil, že předmětná ustanovení neobstojí podle kritérií potřebnosti a přiměřenosti přezkoumávaného prostředku omezení ústavně zaručeného práva, ani z hlediska poskytování doplatku na bydlení v bytech, neboť existují šetrnější řešení směřující k omezení dávek osobám, které nejsou spjaty s obcí, kde o dávku žádají. Ústavní soud konstatoval, že *„[p]ředmětný zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi je – jako cíl napadených ustanovení – nejen ústavně nepřipustný, ale jako prostředek k ochraně veřejného pořádku a k zamezení zneužívání dávek není ani vhodný a do budoucna může přinést řadu nežádoucích důsledků, jimiž je mj. i omezení vnitřní migrace v rámci obce, vedoucí k rozporu napadených ustanovení se svobodou pobytu podle čl. 14 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 3 Listiny.“*
14. Podle citovaného nálezu Ústavního soudu *„[n]elze opomenout ani další nepříznivé dopady na osoby, které ve vyhlášené oblasti bydlí, vlastní zde nemovitosti nebo podnikají, jejichž "kompenzace" případným pozitivním účinkem OOP na postavení jiných osob (došlo-li by v dané lokalitě skutečně k poklesu výskytu sociálně nežádoucích jevů) je však z hlediska ústavnosti nepřijatelná. S ohledem na to, že informace o vyhlášených oblastech se zveřejňují, mohou být takto označené lokality veřejností vnímány negativně jako tzv. špatná adresa, která poškozuje zacházení s osobami z takových lokalit pocházející v běžných profesních [a dalších] situacích. Může dojít ke snížení tržní hodnoty nemovitostí a tím k zásahu do práva jejich vlastníků chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny. Důsledkem může být i nepřímý zásah do práva podnikat nebo provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny ve vyhlášené oblasti nebo negativní dopad na rozvoj samotné obce.“*
15. Odnětí nároku na doplatek na bydlení osobám, které se hodlají do vyhlášené oblasti nastěhovat (§ 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi), je pak nepřiměřeným opatřením i ve vztahu k ochraně veřejného pořádku a veřejného zájmu na zamezení tzv. obchodu s chudobou. Sociálně vyloučené osoby často setrvávají v dané lokalitě i bez doplatku na bydlení, jehož ztrátu se snaží kompenzovat nezřídká způsoby spíše posilujícími již existující zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů. Nepřiměřenost je prohlubována – vedle zmíněné plošnosti OOP (nemožnosti individualizace jeho účinků), vylučující zkoumání, zda osoby, kterých se opatření dotkne, skutečně mají podíl na zvýšeném výskytu sociálně nežádoucích jevů – i tím, že stát se tak zbavil důležitého nástroje k řešení sociální situace jednotlivce prostřednictvím posílené diferenciacie pomoci v hmotné nouzi, ve prospěch restriktivního nástroje, který sociální vyloučení osob může ještě prohloubit. Vydávání OOP tak nevede k předcházení vzniku sociálně vyloučených oblastí, ale k jejich přesunu do jiných míst.“
16. Ústavní soud uzavřel, že *„[n]apadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou neústavním zásahem do práva na zajištění základních životních podmínek v oblasti bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny, který neobstojí ani z hlediska mezi přípustných k domáhání se tohoto práva ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. Jde pouze o nesystémovou reakci bez trvalejších účinků na dlouhodobě neuspokojivě řešený problém sociálního vyloučení. Jeho ústavní nepřijatelnost vyplývá z rozporu důsledků, k nimž použití napadených ustanovení vede, s principem rovnosti“*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

v důstojnosti podle čl. 1 odst. 1 Listiny, když nedovoluje individualizovanou diferenciaci mezi skutečnými původci sociálně nežádoucích jevů (spojovanými s tzv. sociální turistikou), jejichž koncentraci mají napadená ustanovení předcházet, a ostatní, s obcí spjatou populací, nacházející se v postavení "oběti" těchto jevů. Namísto silnější motivace obecních samospráv ke spolupráci s úřadem práce při poskytování doplatku na bydlení napadená ustanovení prostor pro ni daný eliminují. V rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny působí újmu na právu na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 osobám, které uplatní svoji ústavně zaručenou svobodu pobytu podle čl. 14 odst. 1, resp. působí újmu na využití této svobody těm, kteří upřednostní doplatek na bydlení. Přestože Ústavní soud rozumí – v podmínkách absence zákona o sociálním bydlení – pocitům občanů obcí, kteří bez vlastního zavinění nyní "nemají zastání" při řešení problémů sociálně vyloučených lokalit svých obcí, nelze k věci přistupovat na úkor perspektivy sociální emancipace osob v hmotné nouzi a občanské soudržnosti (sociálního smíru) v obci. Jelikož napadená ustanovení jsou neslučitelná s ústavním pořádkem, Ústavní soud je ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.“

17. Vycházejí z citovaného nálezu Ústavního soudu zdejší soud shledal, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno na základě později zrušeného § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, tj. na základě ustanovení zákona, které je neslučitelné s ústavním pořádkem České republiky a jako takové bylo následně zrušeno. Ústavní soud mimo jiné přisvědčil tomu, že opatření obecné povahy vydané na základě § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi může vést k zásahu do práva vlastníků dotčených nemovitostí chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a že jeho důsledkem může být i nepřímý zásah do práva podnikat nebo provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve vyhlášené oblasti, tedy i do práv navrhovatelů v projednávané věci. V tomto ohledu proto soud vyhodnotil příslušnou argumentaci možným zásahem do práv navrhovatelů k nemovitosti nacházející se v napadeném opatření obecné povahy vymezené oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a do souvisejícího práva podnikat jako důvodnou a navrhovatele jako aktivně věcně legitimované.
18. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, publ. pod č. 2/2003 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, platí, že „[z]ruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou.“ S tímto právním názorem se zdejší soud plně ztotožňuje a považuje jej za přílehlavý i pro projednávanou věc.
19. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy je nezákonné pro jeho rozpor s ústavním pořádkem České republiky, který detailně popsal Ústavní soud ve shora citovaném nálezu ze dne 24. 8. 2021. Zdejší soud proto napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. pro nezákonnost zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku. Dalšími argumenty navrhovatelů se soud nezabýval, neboť to v kontextu protiústavnosti ustanovení, na jejichž základě bylo napadené opatření obecné povahy vydáno, a z toho plynoucí nemožnosti jeho opětovného vydání vyhodnotil jako nadbytečné.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

20. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, soud uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit jim do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 22 729,20 Kč. Náhrada se skládá z částky 10 000 odpovídající zaplaceným dvěma soudním poplatkům za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, z částky 9 920 Kč za dva úkony právní služby právní zástupkyně navrhovatelů a) a b) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a), podání návrhu - § 11 odst. 1 písm. d)] za každého z navrhovatelů a) a b) snížené v souladu s § 12 odst. 4 citované vyhlášky o 20 % (tj. 4 960 Kč za jeden úkon, 9 920 Kč za 2 úkony), z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 AT]. Soud poznamenává, že při stanovení počtu režijních paušálů vycházel z toho, že i v případě, kdy právní zástupce zastupuje více osob a provede přitom úkon právní služby, jedná se stále pouze o jeden úkon, a přísluší mu tedy pouze jedna paušální náhrada (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 161/2014, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2020, sp. zn. 29 ICdo 151/2018, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2013, sp. zn. 2 AOs 1/2013, nebo ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 6 As 95/2014). Dále se přiznaná náhrada nákladů řízení skládá z částky 2 209,20 Kč představující 21% DPH, kterou je právní zástupkyně navrhovatelů podle zvláštního právního předpisu povinna odvést z výše vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů. Soud nepřiznal navrhovatelům náhradu nákladů řízení za podanou repliku, neboť toto podání neobsahovalo žádnou pro věc zásadní právní argumentaci. Proto náklady na tento úkon nepovažoval soud za účelně vynaložené náklady v předmětném řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 6. října 2021

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)