



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné ve věci

navrhovatelů: a) F. K.
 b) L. K.
 oba zastoupeni JUDr. Vladimírem Špačkem, advokátem
 se sídlem Tyršova 64, Náchod

proti
odpůrci: **Městský úřad Broumov**
 se sídlem Masarykova 239, Broumov
 zastoupený JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem
 se sídlem Teplého 2786, Pardubice

za účasti: **Město Broumov**
 se sídlem Masarykova 239, Broumov

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 29. 4. 2020, sp.
zn. MUBR 6201/2019/SPR-4,

takto:

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Ve vztahu k navrhovatelce b) se řízení zastavuje.
- III. Navrhovatelka b) nemá právo na náhradu nákladů řízení.

- IV. Opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 29. 4. 2020, sp. zn. MUBR 6201/2019/SPR-4, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.
- V. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli a) náklady řízení ve výši 13 228 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Vladimíra Špačka, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Návrhem na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - rozhodnutí odpůrce ze dne 29. 4. 2020, sp. zn. MUBR 6201/2019/SPR-4, vyhlášení oblasti ve městě Broumov se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, vymezené domy s č.p. X, X a X, které se nacházejí v ulici X (dále také jen „napadené OOP“), vydané odpůrcem dle ustanovení § 33d odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), které nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019.
2. Usnesením ze dne 22. 6. 2020, č. j. 30 A 51/2020-68, soud řízení přerušil podle § 48 odst. 3 písm. a) a d) s. ř. s. s odůvodněním, že před Krajským úřadem Královéhradeckého kraje bylo zahájeno přezkumné řízení ohledně napadeného OOP [důvod pro přerušování řízení dle písm. a) citovaného ustanovení] a rovněž z důvodu, že před Ústavním soudem probíhá pod sp. zn. Pl. ÚS 40/17 řízení o návrhu skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi [důvod pro přerušování řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], přičemž aplikace těchto ustanovení je v projednávané věci stěžejní, neboť napadené OOP bylo vydáno právě na základě § 33d citovaného zákona.
3. Krajský soud zjistil, že přezkumné řízení ve věci napadeného OOP bylo usnesením Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 7. 4. 2021, č. j. KUKHK-15623/SV/2020, zastaveno, neboť nebylo shledáno porušení právních předpisů. Dále soud zjistil, že nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, bylo ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi zrušeno.
4. Vzhledem k tomu, že odpadly oba důvody, pro které bylo řízení přerušeno, krajský soud v souladu s ustanovením § 48 odst. 6 s. ř. s. výrokem I. tohoto rozsudku vyslovil, že se v řízení pokračuje.
5. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), vzniká poplatková povinnost podáním návrhu na zahájení řízení. Protože navrhovatelé soudní poplatek k tomuto okamžiku nezaplatili, vyzval je krajský soud usneseními ze dne 20. 5. 2020, č. j. 30 A 51/2020-15 a č. j. 30 A 51/2020-16, ke splnění poplatkové povinnosti, tj. aby každý z nich zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podaný návrh ve lhůtě 15 dnů od doručení této výzvy s poučením o následcích spojených s nevyhověním této výzvě. Předmětná usnesení byla zástupci navrhovatelů doručena do jeho datové schránky dne 20. 5. 2020. Lhůta pro zaplacení soudního poplatku tak skončila dne 4. 6. 2020 (čtvrtek). Soudní poplatek zaplatil dne 29. 5. 2020 toliko navrhovatel a). Vzhledem k tomu, že k zaplacení soudního poplatku ze strany navrhovatelky b) ve stanovené lhůtě nedošlo,

krajskému soudu nezbylo, než podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, řízení ve vztahu k ní zastavit (výrok II.). Z uvedeného důvodu bylo současně výrokem III. tohoto rozsudku rozhodnuto tak, že navrhovatelka b) nemá právo na náhradu nákladů řízení (srovnej § 60 odst. 3 s. ř. s.).

II. Obsah návrhu

6. Navrhovatelé úvodem zrekapitulovali podstatu projednávané věci a průběh správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného OOP. Uvedli, že mají ve společném jmění manželů dva z domů, jichž se napadené OOP týká, a to dům č.p. X v ulici X, kde je 6 nájemních bytů a dům č.p. X v téže ulici, kde je 5 nájemních bytů.
7. Navrhovatelé dále uvedli, že dne 29. 4. 2019 vydal odpůrce další tři obdobná OOP, jimiž byly vyhlášeny další oblasti ve městě Broumov se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (oblast vymezená částí třídy X s domy č.p. X a X; oblast vymezená částí třídy X s domy č.p. X, X, X a X; oblast vymezená částí ulice X s domy č.p. X, X, X, X, X a X).
8. Navrhovatelé poukázali na to, že z podnětu dotčených osob se problematikou vydaného opatření obecné povahy týkajícího se oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vymezené částí třídy X s domy č.p. X, X, X a X (dále jen „OOP X č.p. X, X, X a X“) zabývala veřejná ochránkyně práv, která požádala Krajský úřad Královéhradeckého kraje o provedení úkonů dozoru a navrhla zahájit v uvedené věci přezkumné řízení a předmětné opatření zrušit. Jejím návrhu bylo vyhověno a OOP X č.p. X, X, X a X bylo Krajským úřadem Královéhradeckého kraje zrušeno.
9. Navrhovatelé mají za to, že výhrady veřejné ochránkyně práv, jejíž stanovisko mají k dispozici, jsou použitelné i na napadené OOP v nyní projednávané věci. Shrnutí, že veřejná ochránkyně práv shledala OOP X č.p. X, X, X a X protizákonným a věcně nesprávným s tím, že údaje v získané spisové dokumentaci jsou částečně nekompletní a závěr o přijetí OOP nepotvrzují, ale naopak jej vyvracejí. Konstatovala, že odpůrce nezjistil v nezbytném rozsahu stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, nedoložil, že by v místech dotčených opatření docházelo ke zvýšenému výskytu sociálně nežádoucích jevů, přičemž některé z jevů, na které odpůrce odkazuje, ani nejsou sociálně nežádoucí ve smyslu opatření uvedeného typu.
10. Dle veřejné ochránkyně práv spisová dokumentace obsahuje údaje o počtech trestných činů a přestupků za celý Broumov v letech 2016 až 2018, které postrádají upřesnění, ve kterých místech v Broumově kdy došlo ke kolika trestným činům a přestupkům. Místně konkrétní údaje včetně toho o jaké trestné činy a přestupky se jednalo (alespoň typově) tak chybí. Údaje o případech řešených sociálními pracovníky nebo sociálním kurátorem v různých místech Broumova, zčásti ani konkrétně neuvedených, obsahují pouze obecný popis typu - dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na dávkách pomoci v hmotné nouzi, rizikový způsob života apod. Dle veřejné ochránkyně práv samotnou skutečnost (bez konkrétních údajů), že „něco s někým“ řešil sociální pracovník nebo sociální kurátor, lze stěží považovat za sociálně nežádoucí jev. Naopak, pokud se někdo obrací na sociálního kurátora, jde o jev sociálně žádoucí.
11. Veřejná ochránkyně práv dále vznesla výhrady k jednomu z podkladů – Sdělení od odboru sociálních věcí Městského úřadu Broumov ze dne 30. 1. 2019 – Popis vyloučených lokalit v Broumově, obsahující údaj o tom, že „tyto domy jsou obývány ve

vysokém procentu romským etnikem či lidmi s obdobným způsobem života“ a namítá, že označení etnického původu samo o sobě není přípustné považovat za sociálně nežádoucí jev. Stejně tak nelze za sociálně nežádoucí jevy považovat dlouhodobou nezaměstnanost, zadlužení nebo počet exekučních řízení. Místně nekonkrétní je i odkaz v odůvodnění OOP na ucpávání kanalizace, zamoření škůdci a skladování odpadů, které vedlo v roce 2016 k deratizaci. Navíc se jedná o jevy z doby tří a více let před přijetím opatření obecné povahy, které byly v roce 2016 zásadně vyřešeny.

12. Navrhovatelé vyjádřili přesvědčení, že obdobný návrh byl podán i ohledně jejich domů, neboť dne 13. 5. 2020 Krajský úřad Královéhradeckého kraje vydal usnesení, kterým zahájil přezkumné řízení i ve věci napadeného OOP.
13. Navrhovatelé namítají, že napadeným OOP byli přímo zkráceni na svých hmotných právech, neboť jsou jím jako vlastníci nemovitostí omezeni při budoucím pronajímání bytů, ale i při případném prodeji nemovitostí, jejichž cena se tím podstatně snížila. Uvedli, že v jejich domech bydlí sociálně slabí občané, kteří jsou kvůli nedostatku pracovních míst a volných kapacit bydlení v Broumově odkázáni na sociální dávky. Jednou z dávek, která je klíčová pro jejich situaci, je právě doplatek na bydlení. Pokud však v důsledku napadeného OOP nebudou mít s ohledem na ustanovení § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok na doplatek na bydlení, jejich zájem bydlet v nemovitostech navrhovatelů bude minimální, čímž dojde ke snížení příjmů navrhovatelů i ceně jejich nemovitostí.
14. Navrhli, aby soud napadené OOP zrušil a zavázal odpůrce k náhradě nákladů řízení.

III. Vyjádření odpůrce

15. Odpůrce uvedl, že dne 29. 4. 2019 vydal podle § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi celkem čtyři opatření obecné povahy v různých lokalitách (mezi nimi i napadené OOP), která nabyla účinnosti 14. 5. 2019. Namítl, že navrhovatelé, kteří jsou vlastníky dvou nemovitostí (domu č.p. X a č.p. X ulice X), jichž se napadené OOP týká, byli v procesu jeho pořizování nečinní a nepodali žádné námítky.
16. Odpůrce namítl, že navrhovateli podaný návrh na zrušení OOP odkazuje především na žádost veřejné ochránkyně práv adresovanou Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, v níž je požadováno provedení úkonů dozoru a navrhováno zahájení přezkumného řízení a zrušení jiného, byť obdobného opatření obecné povahy. Dle jeho názoru návrh soudu nelze založit na šetření veřejného ochránce práv, který podnět šetří z hlediska zákonnosti (§ 17 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv), nikoliv optikou dotčení sféry navrhovatelů. Dle odpůrce v nyní projednávané věci nebyl naplněn požadavek vymezení důvodů ve smyslu § 101d odst. 1 s. ř. s., tj. zkrácení na vlastních právech, jimiž je soud vázán. Odpůrce je tak na základě obsahu podaného návrhu nucen polemizovat s veřejnou ochránkyní práv, a to navíc ve věci jiného opatření obecné povahy.
17. Odpůrce na rozdíl od veřejné ochránkyně práv má za to, že sociálně nežádoucími jevy nemusejí být jen činy sankcionovatelné, tj. spáchané přestupky a trestné činy. Nelze ani, jak to učinila veřejná ochránkyně práv, porovnat mechanicky data např. o celkovém počtu trestných činů v Broumově v letech 2016 až 2018, která se pohybují okolo celkového počtu 200, s trestnými činy ve vymezené oblasti (jen jednotky). Na danou problematiku musí být nahlíženo v souvislosti s počtem osob žijících na území města Broumova a ve vyhlášené oblasti. Uvedl, že počty spáchaných trestných činů (i

přestupků) ve vymezené oblasti jsou často až trojnásobné oproti průměrnému počtu spáchaných trestných činů (přestupků) na území celého města Broumova. Odpůrce je přesvědčen, že doložením zejména této skutečnosti v řízení byl prokázán (dle doložené spisové dokumentace a provedených analýz) zákonem o pomoci v hmotné nouzi předvídaný „zvýšený výskyt“. Odpůrce namítl, že obdobně se veřejná ochránkyně práv (potažmo navrhovatelé) zabývá sociálně nežádoucími jevy z pohledu případů řešených ve vymezené oblasti sociálními pracovníky. Na rozdíl od nich se odpůrce domnívá, že není důvod počet případů řešených sociálními pracovníky paušálně odmítnout jako indikátor toho, zda jde o jev nežádoucí. Souhlasil s tím, že činnost sociálního pracovníka a jeho intervence je žádoucí skutečností, avšak příčina intervence sociálního pracovníka již žádoucí není.

18. Odpůrce doplnil, že návrh napadeného OOP byl v souladu s ustanovením § 33d odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi projednán s Policií ČR (z důvodu zvýšeného výskytu narušování veřejného pořádku ve vymezené oblasti) a příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí (z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti) a tyto orgány při projednávání odpůrci potvrdily, že v návrhu OOP uvedená oblast a popsáné sociálně nežádoucí jevy jsou popsány řádně a že předmětná oblast je ve městě Broumov tou oblastí, ve které je situace s výskytem sociálně nežádoucích vlivů nejzávažnější a jim dostatečně známa z jejich úřední činnosti. Stanoviska těchto dvou orgánů byla také podkladem pro učinění závěru o tom, že došlo k naplnění neurčitěho právního pojmu „výskyt sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře“, což je jediná a základní podmínka pro vydání daného opatření obecné povahy. Doložení výskytu sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře v předmětné oblasti obsahovala již žádost města Broumova ze dne 28. 2. 2019 s podrobným odůvodněním, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů, doložená dostupnými daty a jejich analýzami a porovnáním se zbývajícími částmi města, ležícími mimo uvedenou oblast.
19. K námitce veřejné ochránkyně práv (navrhovatelů), že součástí dokumentace je písemnost odboru sociálních věcí Městského úřadu Broumova ze dne 30. 1. 2019, v níž se uvádí, že oblast je obydlena zejména osobami romského etnika, odpůrce namítl, že netvrdí, že by tato skutečnost sama o sobě měla znamenat sociálně nežádoucí jev, přičemž uvedená formulace nebyla ani převzata do odůvodnění OOP. K další námitce veřejné ochránkyně práv (navrhovatelů), že za sociálně nežádoucí jevy nelze považovat dlouhodobou nezaměstnanost, zadlužení nebo počet exekučních řízení, odpůrce uvedl, že provázanost nezaměstnanosti s exekucemi a obecně zadlužením tvoří jeden z hlavních sociálně nežádoucích jevů v uvedené oblasti, který uvolňuje a dále prohlubuje další v OOP zmíněné sociálně nežádoucí jevy (alkoholismus, gambling, přestupková a trestná činnost apod.).
20. Odpůrce tak má za to, že dostatečně popsal výskyt sociálně nežádoucích jevů ve zvýšené míře, zejména počtem přestupků a trestných činů (zdůraznil nutnost srovnávání s celkem), počtem intervencí sociálních pracovníků, popisem nežádoucích jevů v dané oblasti (nezaměstnanost, alkoholismus, patologické hráčství), stanovisky dotčených orgánů či doplňujícími argumenty (nutnost deratizace apod.).
21. Navrhl, aby krajský soud návrh zamítl jako nedůvodný.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

22. Osoba zúčastněná na řízení (dále také jen „OZNŘ“) shrnula důvody, které ji vedly k podání žádosti o vydání opatření obecné povahy v projednávané věci. Zdůraznila, že žádost nebyla podána na celé území města Broumova, tak jak to v minulosti učinila jiná města v České republice, ale z dostupných dat a jejich analýzy vyplynulo, že na území města Broumova jsou celkem čtyři oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, mezi nimi i oblast vymezená domy s č.p. X, X a X v ulici X, která byla předmětem žádosti o vydání napadeného OOP.
23. OZNŘ zmínila negativní dopady případného zrušení napadeného OOP spočívající v nutnosti zvýšit aktivitu městské policie v předmětné oblasti a její rozpočet, posílit opatření v oblasti sociální prevence, péče o děti, odborů zabývajících se řešením přestupků a vymáhání pohledávek apod., opaku čehož mimo jiné vydané opatření ve značné míře svou účinností napomáhalo. Je toho názoru, že vynakládání finančních prostředků v oblasti sociální prevence i represe, které by s sebou nutně neslo zrušení napadeného OOP, není ve veřejném zájmu, stejně jako další nárůst existence sociálně nežádoucích jevů, který by byl s tím spojen.
24. Nedostatky návrhu spatřuje v tom, že navrhovatelé staví svoji argumentaci především na podkladové zprávě veřejné ochránkyně práv z 14. 2. 2020, která se však týká jiného OOP vydaného rovněž odpůrcem, a to OOP X č.p. X, X, X a X. OZNŘ namítla, že zpráva veřejné ochránkyně je založena na neúplném stavu věci, resp. na nesprávné interpretaci dat ohledně spáchaných přestupků a trestných činů na území města Broumova a v OOP vymezené oblasti. Uvedla, že při porovnání uvedených dat vztahujících se na počet obyvatel hlášených k trvalému pobytu v uvedené oblasti s daty, které se vztahují na celkový počet obyvatel hlášených k trvalému pobytu v Broumově (včetně oblastí vyhlášených ve zbývajících třech OOP), vyplývá, že tyto počty spáchaných trestných činů (přestupků) ve vymezené oblasti jsou často až trojnásobné oproti průměrnému počtu spáchaných trestných činů (přestupků) na území celého města Broumova. Má za to, že doložením zejména této skutečnosti v žádosti byl prokázán zákonem o pomoci v hmotné nouzi předvídaný „zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů“, který je ve zmíněné klíčové oblasti spáchaných trestných činů či přestupků skutečně až několikanásobný (jak vyplývá z podkladů k žádosti, analýz spáchaných přestupků a trestných činů v přepočtu na počet obyvatel hlášených k trvalému pobytu ve městě). Stejně pochybení ze strany veřejné ochránkyně práv spatřuje i v hodnocení ostatních sociálně nežádoucích jevů uvedených v dotčeném opatření obecné povahy.
25. K argumentaci navrhovatelů ohledně přímého zkrácení jejich hmotných práv, zejm. výpadkem příjmů z pronajímání bytů v důsledku nemožnosti jejich (nových) nájemníků „hradit“ nájemné prostřednictvím sociální dávky - doplatku na bydlení, s jejímž poskytnutím tak nájemci či pronajímatelé nemohou před uzavřením nájmu s jistotou počítat, OZNŘ namítla, že navrhovatelé nijak nedoložili jimi tvrzené snížení ceny nemovitosti. Vzhledem ke znění § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze dle jejího názoru naopak argumentovat opakem, tedy tím, že dosavadní nájemníci setrvávají po delší dobu v nájemním bydlení u navrhovatelů a zamezí tak možnému výpadku příjmů z nájemného pro navrhovatele spojeného s častým střídáním nájemníků. OZNŘ tak zpochybnila přístup k „obchodnímu modelu“ pronajímání nemovitostí ze strany navrhovatelů, který měl být zřejmě založen toliko na „čerpání“ mj. mimořádné sociální dávky - doplatku na bydlení prostřednictvím nájemců k rukám navrhovatelů

(pronajímatelů) a nikoli na nabídce kvalitního bydlení za cenu přiměřenou v místě a čase obvyklým podmínkám.

26. OZNŘ namítla, že v důsledku uvedeného způsobu pronajímání bytů „za pomoci“ různých sociálních dávek dochází k pokřivení trhu s byty ve městě, kdy např. byty pronajímané městem Broumov mají až násobně nižší nájemné než byty, které jsou využívány k pronajímání takto „sociálně znevýhodněným“ nájemcům pronajímateli, kteří bývají v obecné mluvě označováni jako „obchodníci s chudobou“. OZNŘ tak má za to, že případné dopady do majetkové sféry navrhovatelů, které nejsou nikterak prokázány, nemohou obstát při porovnání přínosu, který vydání opatření obecné povahy přináší veřejnému zájmu, ale ve svém důsledku také stávajícím nájemníkům v uvedených domech, kteří získávají větší jistotu trvalejšího bydlení a snad i lepšího zacházení ze strany pronajímatelů. Přínos napadeného OOP shledává i pro majitele a uživatele nemovitostí v okolí vyhlášené oblasti, a to zklidněním situace v místech jejich bydliště a snížením dosavadního zvýšeného výskytu sociálně nežádoucích jevů, což by bylo zrušením napadeného OOP znemožněno. Závěrem navrhl, aby soud návrh navrhovatelů zamítl.

V. Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud přezkoumal napadené OOP v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu sedmého s. ř. s. O věci usoudil následovně.
28. V první řadě se soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn podat návrh ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V daném případě je zřejmé, že navrhovatelé, resp. navrhovatel a) [dále již jen „navrhovatel“] je spoluvlastníkem dvou nemovitostí, jichž se napadené OOP týká a namítá, že byl dotčen na svých hmotných právech, neboť je napadeným OOP jako spoluvlastník nemovitostí omezen při budoucím pronajímání bytů, či případném prodeji nemovitostí, jejichž cena se tím podstatně snížila. Dle názoru krajského soudu je z tohoto důvodu jeho aktivní věcná legitimace k podání návrhu dána.
29. Dále se soud zabýval včasností podaného návrhu. Dle ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. platí, že návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti. V projednávané věci napadené OOP nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019. Návrh byl soudu doručen dne 15. 5. 2020, k poštovní přepravě byl předán dne 14. 5. 2020, tedy v zákonem stanovené jednoleté lhůtě.
30. Krajský soud na podkladě předloženého správního spisu stručně rekapituluje skutkový stav věci, který byl již účastníky řízení popsán výše:
31. OZNŘ (Město Broumov) podala podle ustanovení § 33d odst. 1 zákona o hmotné nouzi („Obec, na jejímž území se nacházejí místa, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, může požádat pověřený obecní úřad, v jehož územním obvodu se tato místa nacházejí, o vydání opatření obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (dále jen "opatření obecné povahy"). Žádost musí obsahovat: a) identifikaci míst, ve kterých se ve zvýšené míře vyskytují sociálně nežádoucí jevy, a b) odůvodnění, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů; za sociálně nežádoucí jevy se považuje zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek apod.“) žádost odpůrci o vydání opatření

obecné povahy, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, a to konkrétně pro oblast vymezenou domy s č.p. X, X a X, které se nacházejí v ulici X v Broumově. Žádost kromě identifikace těchto míst obsahuje odůvodnění, v čem je spatřován zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů včetně doložení podkladových materiálů, jednotlivých vyjádření dotčených orgánů a zpracovaných analýz (viz výše).

32. Odpůrce poté postupem dle § 33d odst. 2 zákona o hmotné nouzi („Pověřený obecní úřad na základě žádosti podle odstavce 1 připraví návrh opatření obecné povahy. Pověřený obecní úřad projedná návrh opatření obecné povahy s Policií České republiky, má-li být opatření obecné povahy vydáno z důvodu zvýšeného výskytu narušování veřejného pořádku, s obecním úřadem obce s rozšířenou působností jako orgánem sociálně-právní ochrany dětí, má-li být opatření obecné povahy vydáno z důvodu zvýšeného výskytu nepříznivých vlivů působících na děti.“), § 33d odst. 4 téhož zákona a § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“) vydal dne 29. 4. 2019 napadené OOP, které nabylo účinnosti dne 14. 5. 2019.
33. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy.
34. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.
35. Po pečlivém posouzení podaného návrhu a všech relevantních skutečností dospěl krajský soud k závěru, že **návrh je důvodný**.
36. Předmětem projednávané věci je posouzení zákonnosti opatření obecné povahy, které bylo odpůrcem vydáno podle ustanovení § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, v němž je upraven postup při vydání opatření obecné povahy, kterým se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Účinky vydání takového opatření obecné povahy jsou promítnuty v ustanovení § 33 odst. 9 citovaného zákona, podle kterého „Nárok na doplatek na bydlení nevznikne, pokud se byt, jiný než obytný prostor podle odstavce 6 věty první nebo ubytovací zařízení nachází v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vyhlášené opatřením obecné povahy podle § 33d. Ustanovení věty první se nepoužije na případy, kdy vlastnické právo nebo právo na užívání bytu, jiného než obytného prostoru podle odstavce 6 věty první nebo ubytovacího zařízení vzniklo před vydáním opatření obecné povahy podle § 33d“.
37. Krajský soud s odkazem na výše uvedené konstatuje, že řízení v nyní projednávané věci bylo přerušeno z důvodu řízení před Ústavním soudem, k němuž byl předložen návrh skupiny 17 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, tedy těch ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, na jejichž základě bylo vydáno i napadené OOP. Zdejší soud ve věci rozhodoval poté, co zjistil, že Ústavní soud svým nálezem ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, zrušil ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi.
38. S ohledem na rozdílné zájmy a názory účastníků tohoto řízení na povahu a smysl opatření obecné povahy vydaného dle § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, jehož účinky jsou promítnuty v ustanovení § 33 odst. 9 téhož zákona, považuje krajský soud za vhodné poukázat na závěry Ústavního soudu, k nimž v odůvodnění svého nálezu dospěl:

„[65] Podle Ústavního soudu je hlavním problémem napadených ustanovení, jak uvedeno shora v oddílu VIII./a, podmínění doplatku na bydlení s oním „mimoběžným“ cílem udržení veřejného pořádku v dané lokalitě. Tento závěr je ještě posilován plošnou povahou OOP a jeho paušálním dopadem na všechny potenciální žadatele o doplatek na bydlení, neboť negativní důsledky opatření ponесou vždy i jiné osoby, než jen ty, označované za tzv. nepřizpůsobivé, které se z hlediska cíle deklarovaného napadenými ustanoveními nenacházejí ve stejném postavení, a přesto je s nimi stejným způsobem nakládáno. V praxi se již objevily i případy, kdy OOP bylo vyhlášeno na území celého města. Mnoho osob bydlících ve vyhlášené oblasti nemá vliv na výskyt sociálně nežádoucích jevů, a přesto jsou napadenou právní úpravou dotčeny, neboť nebudou-li moci být ze zákona příjemci doplatku na bydlení, může to u nich vést k životu „na ulici“, umísťování dětí do dětských domovů, ke zvýšené míře trestné činnosti a dalším sociálně nežádoucím jevům. Legislativce zde fakticky konstruoval objektivní odpovědnost osob žijících ve vymezené lokalitě za výskyt sociálně nežádoucích jevů s jediným liberačním důvodem spočívajícím v tom, že v dotčené oblasti mají platný právní titul k užívání bytu, jehož vznik předchází datu vydání OOP.

[66] Podle Ústavního soudu napadená ustanovení neobstojí ani podle kritérií potřeby a přiměřenosti přezkoumávaného prostředku omezení ústavně zaručeného práva. Je tu namístě poukázat na cíl vládního návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, jímž podle příslušné důvodové zprávy bylo blíže vymezit pojem „důvody hodné zvláštního zřetele“, neboť tento neurčitý právní pojem musí být naplněn, aby osoba v hmotné nouzi získala nárok na doplatek na bydlení v prostoru, který není zkolaudován k trvalému bydlení (v praxi jde převážně o ubytovny). Upřesnění zákona mělo za cíl jednak posílit právní jistotu žadatelů, jednak zabránit koncentraci osob ohrožených sociálním vyloučením do míst, kde je vysoká nezaměstnanost a nízké ceny nemovitostí, tedy do míst, kde funguje ve větším rozsahu tzv. byznys s chudobou.

[67] Přijetím vládního návrhu zákona bylo do zákona o pomoci v hmotné nouzi začleněno nové ustanovení § 33c odst. 2, podle něhož úřad práce zkoumá sepětí osoby s obcí, v níž žádá o doplatek na bydlení. Ve vztahu k poskytování této dávky osobám v prostorách vymezených OOP tedy již zákon o pomoci v hmotné nouzi upravuje prostředek, jehož cílem je omezení nároku na doplatek na bydlení pro ty, kdo nemají žádný vztah k obci, v níž chtějí bydlet. Institut OOP je tak v těchto případech nadbytečný, přičemž § 33c odst. 2 se již obdobného cíle snaží – jak už shora uvedeno – dosáhnout šetrnějším způsobem, na základě individuálního přístupu úřadu práce, který má přiblížit k informacím sociálních pracovníků příslušného obecního úřadu a doporučením obce, na jejímž katastrálním území se ubytovací zařízení nachází (§ 33 odst. 6).

[68] Ústavní soud shledal, že napadená právní úprava nemůže obstát 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. Je především povinností státu a obcí jako veřejnoprávních korporací, aby podpořily uspokojení základní potřeby bydlení osob v hmotné nouzi. Vytvořením systému státem garantované podpory základní potřeby bydlení lze zrealizovat naplnění práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny, jehož podmínky, a nikoliv sporné represivní opatření, budou v mezích prováděcího zákona ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. V jeho rámci mohou obce získat přímou kontrolu nad dodržováním podmínek s touto formou bydlení spojených, po které volají, včetně možnosti účinného zásahu v případě znehodnocování („vybydlování“) bytového majetku. Zavedení

institutu OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů však ústavně souladným způsobem uvedený problém vyřešit nemůže.

[69] Ústavní soud konstatuje, že předmětný zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi je – jako cíl napadených ustanovení – nejen ústavně nepřípustný, 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. OOP může totiž dopadnout např. i na nízkopříjmové „starousedlíky“ obce, rozhodnou-li se přestěhovat do bytu, který se nachází v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, na což se již úprava § 33 odst. 9 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi o vynětí „starousedlíků“ dané oblasti z dopadu OOP nevztahuje. Dalším nežádoucím účinkem institutu OOP může být tzv. domino efekt, tedy nedobrovolné, ústavní svobodu pobytu omezující stěhování osob, které by jinak bydlely v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, do jiných měst či obcí, které následně z obavy o zvýšení koncentrace tzv. nepřizpůsobivých osob rovněž vydají OOP, čímž dojde k postupnému odepření dávkové pomoci osobám v hmotné nouzi na území kraje či mikroregionu, s nímž jsou spjaty. Druhotným účinkem může být zhoršení vztahů mezi obcemi, které na sebe takto přenesou problém zvýšené koncentrace osob ohrožených sociálním vyloučením. Z veřejně dostupných zdrojů je přitom zřejmé, že další města rozšiřování oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů zvažují, jiná dokonce přistoupila k nepřiměřenému a neodůvodněnému vyhlášení OOP na celém svém území (např. Kladno, jehož rozhodnutí o přijetí OOP Krajský úřad Středočeského kraje dne 15. 3. 2019 zrušil).

[70] Nelze 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 ad. 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.

[71] 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 nezřídka 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 diferenciace 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.

[72] Napadená 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 mezí 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 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.

[73] Jelikož napadená ustanovení jsou neslučitelná s ústavním pořádkem, Ústavní soud je zrušil.“

39. Krajský soud si je vědom ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., stejně jako ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s. Za nastalé situace, kdy byl Ústavním soudem zrušen zákonný podklad, na jehož základě bylo napadené OOP vydáno, dospěl soud k závěru, že napadené OOP je nezákonné již jen z tohoto důvodu. Soud se proto již nemusel zabývat jednotlivými návrhovými body a nezbylo mu, než napadené OOP zrušit ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. pro rozpor se zákonem, a to dnem právní moci tohoto rozsudku (výrok IV.). Učinil tak bez nařízení jednání za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

VI. Náklady řízení

40. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně úspěšného navrhovatele byly zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za žalobní návrh, odměna advokáta a jeho režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Ze soudního spisu je zřejmé, že zástupce navrhovatele učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání návrhu) po 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 cit. vyhlášky], k tomu mu náleží 2 náhrady hotových výdajů po 300 Kč (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky) a zvýšení odměny a hotových výdajů o DPH v zákonné výši 21%, tj. 1 428 Kč, neboť advokát doložil, že je plátcem DPH. Proto krajský soud závázal odpůrce povinností navrhovateli a) tyto prokázané náklady řízení v celkové výši 13 228 Kč uhradit k rukám jeho zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě uvedené ve výroku V. tohoto rozsudku.

41. V případě osoby zúčastněné na řízení zdejší soud odkazuje na ustanovení § 60 odst. 5 věty první s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti soudem uloženy nebyly, rozhodl soud výrokem VI. rozsudku tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ostatně osoba zúčastněná na řízení ani nenavrhla, aby jí z důvodů zvláštního zřetele hodných bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 věta druhá s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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 nejblíže 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.

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.

Hradec Králové 20. září 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu