



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

navrhovatelů: a) J. K.,
bytem X
b) K. F.
bytem X
oba zastoupeni advokátem Pavlem Uhlem
sídlem Kořenského 1107/15, Smíchov, Praha 5

proti
odpůrci: Městský úřad Slaný
sídlem Velvarská 136/1, Slaný

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce zveřejněného dne 26. 1. 2018, č. j. MUSLANY/45881/2017/KS,

takto:

- I. Opatření obecné povahy odpůrce zveřejněné dne 26. 1. 2018, č. j. MUSLANY/45881/2017/KS, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení částku 14 546,90 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Pavla Uhla.
- III. Návrh navrhovatelky b) se zamítá.
- IV. Ve vztahu mezi navrhovatelkou b) a odpůrcem nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Navrhovatelé se společným návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy o vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů na území města S. (dále jen „napadené OOP“), jímž odpůrce vymezil (identifikoval) místa se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů takto: (i) Pražské sídliště vymezené ulicemi Okružní, Pražská, Bienerova, Na Vavřinci, Flaškařská, Netovická, Kapalinova a Šimberkova; (ii) ulice Kreibichova, Balasova, Brožovského, Navrátilova a Vepřkova; (iii) místní část Trpoměchy; (iv) ulice Nosačická (u Grafobalu); (v) ulice Ouvalova, Kynského, Soukenická a Štechova; (vi) ulice K. H. Borovského; (vii) ulice Wilsonova (Atlas) a Karla Čapka (dále jen „dotčené území“). Napadené OOP bylo vydáno na základě ustanovení § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 23. 9. 2021 (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“).
2. Navrhovatelé uvádějí rozsáhlou argumentaci, přičemž zejména namítají, že napadené OOP v případě navrhovatele a) představuje zásah zejména do jeho práva vlastnit majetek a nerušeně jej užívat se zachováním principu rovnosti ochrany vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“) a práva užívat svůj majetek k hospodářské činnosti ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny tím, že může ovlivnit ceny nemovitostí a možnosti pronájmu v dané oblasti. Napadeným OOP může být navrhovatel a) v budoucnu dotčen také v případě, že by se zhoršila jeho sociální situace a sám by byl nucen žádat o doplatek na bydlení. Stran navrhovatelky b) napadené OOP zejména zasahuje do jejího práva na svobodu pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny, do práva na zajištění základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny a do její důstojnosti (čl. 1 Listiny).
3. Podle navrhovatelů nejsou pro zásah do jejich ústavně zaručených práv dány důvody, pro které ústavní pořádek jejich omezení připouští. Navíc napadené OOP nerespektuje zákonné předpoklady a podmínky pro jeho přijetí, nevyvolává zákonem předpokládaný účinek a je nepřiměřené z hlediska srovnání cíle, jehož se snaží dosáhnout, a zásahu, který vyvolává. V neposlední řadě je napadené OOP nepřezkoumatelné. Navrhovatelé stojí o věcný přezkum napadeného OOP, a proto jakékoliv procedurální vady nezahrnují mezi své návrhové body.
4. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhuje jeho zamítnutí. Namítá, že k prokázání aktivní legitimace nepostačují obecná tvrzení, ale je potřeba výslovně uvést, jakým způsobem napadené OOP zasáhlo do práv navrhovatelů, což navrhovatelé neučinili. K návrhovým bodům uvádí, že napadené OOP bylo vydáno na základě zákonného zmocnění v § 33d odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to zákonem předepsaným postupem a v souladu s právním řádem. Případné zásahy do práv navrhovatelů jsou zcela v rámci zákonem dovolených limitů. Napadené OOP bylo vydáno na základě spolupráce s Policií ČR a dalšími subjekty a vycházelo z poznatků vyplývajících ze „Strategického plánu prevence kriminality města S. na léta 2017 až 2020“ a ze „Strategického plánu sociálního začleňování pro

Královské město S. 2016–18“. Veškeré návrhové body navrhovatelů považuje odpůrce za liché.

5. V následné replice navrhovatelé odmítají argumentaci odpůrce a na svém návrhu setrvávají.

Splnění procesních předpokladů

6. Soud se nejprve zabýval přípustností návrhu. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. V dané věci je zjevné, že vymezení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů bylo vydáno formou opatření obecné povahy, a to za použití odpovídajících ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
7. Navrhovatel a) svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví pozemku parc. č. st. X v katastrálním území T. a obci S., jehož součástí je stavba č. p. X (rodinný dům), které soud ověřil v katastru nemovitostí z listu vlastnictví č. X.
8. Navrhovatelka b) svou legitimaci k podání návrhu zakládá na skutečnosti, že je občankou města S. a patří mezi příjmově slabé osoby. Společně s dalšími osobami ve společné domácnosti v minulosti pobírala doplatek na bydlení, resp. jej pobíral nominálně jiný člen domácnosti, ale ona v této domácnosti bydlí a bydlela. Navrhovatelka b) tvrdí, že tvoří společnou domácnost s příjemcem doplatku na bydlení, což dokládá výpisem Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Příbrami, ze dne 6. 2. 2018, č. j. 1728/2014/SLA. Její trvalý pobyt se nachází na adrese X, což soud ověřil v centrální evidenci obyvatel, a adresa trvalého pobytu navrhovatelky b) je situována v dotčeném území. O tom, že se bydliště navrhovatelky nachází v dotčeném území, není ostatně mezi účastníky sporu.
9. Výše uvedené nemovitosti ve vlastnictví navrhovatele a), respektive v místě trvalého pobytu navrhovatelky b) jsou napadeným OOP v dotčeném území regulovány. Navrhovatelé tvrdí, že jejich práva mohou být napadeným OOP dotčena. Aktivní procesní legitimace návrhu je založena již pouhým plausibilním (hájitelným) tvrzením o dotčení práv, tudíž o její existenci nemá soud pochybnosti. Jsou tedy k podání návrhu v právě posuzované věci aktivně procesně legitimováni.
10. Pro podání návrhu stanoví § 101b odst. 1 s. ř. s. jednoroční lhůtu od účinnosti opatření obecné povahy. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 10. 2. 2018, a posledním dnem lhůty k podání návrhu tak bylo pondělí 11. 2. 2019. Návrh navrhovatelů podaný dne 15. 3. 2018 je proto včasný.
11. Návrh má zákonem požadované náležitosti. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné.
12. Při věcném posouzení návrhu vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), přičemž byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

13. O věci rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože odpůrce a navrhovatelé vyslovili s takovým postupem souhlas.

Posouzení věci

14. Hned na úvod věcného posouzení návrhu soud připomíná, že problematikou vyhlášení tzv. oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů se zabýval Ústavní soud, který nálezem ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17, 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.
15. Podle § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi 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.
16. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/17 uvedl, že tato 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.“
17. 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.“
18. Podle Ústavního soudu dále „[o]dnětí 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 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.“

19. 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 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 ‚obětí‘ 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.“
20. V návaznosti na citovaný nálezh Ústavního soudu zdejší soud konstatuje, že napadené OOP bylo vydáno na základě (později) zrušeného § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi, tj. na základě ustanovení zákona, které bylo jako neslučitelné s ústavním pořádkem zrušeno. Ústavní soud přitom dospěl k závěru o protiústavnosti § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi na základě argumentace do značné míry shodné s tou, kterou přednesli navrhovatelé v projednávané věci (pozn. soudu – zástupce navrhovatelů byl v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 40/17 zástupcem navrhovatelky).
21. Ze zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů vyplývá, že bylo-li na základě právního předpisu, který byl zrušen, vydáno správní rozhodnutí, které nabylo právní moci, zůstává takové rozhodnutí nedotčeno; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat (srov. § 71 odst. 1 a 2). Obdobný závěr pak judikatura dovodila i ve vztahu k podzákoným právním předpisům. Podle Ústavního soudu zrušení zmocňovacího zákonného ustanovení sice nemá za následek automatickou derogaci podzákoného právního předpisu toto ustanovení provádějícího, avšak takový předpis se stává neaplikovatelným, neboť zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03). Tyto důsledky je pak podle zdejšího soudu třeba přiměřeně aplikovat i na situaci, kdy dojde ke zrušení zákonného ustanovení, na jehož základě bylo vydáno opatření obecné povahy. To totiž jako abstraktně-konkrétní akt stojí z hlediska typologie aktů veřejné správy na pomezí mezi podzákoným právním předpisem a správním rozhodnutím (srov. § 171 správního řádu, podle kterého opatření obecné povahy není ani právním předpisem, ani rozhodnutím), a proto důsledky zrušení zmocňovacího ustanovení zákona musí být i v případě opatření obecné povahy obdobné. Jestliže proto Ústavní soud nálezhem sp. zn. Pl. ÚS 40/17 zrušil § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné

nouzi, stalo se napadené OOP, které bylo na jeho základě vydáno, neúčinným, a práva a povinnosti jím upravené proto nelze od doby vyhlášení citovaného nálezu ve Sbírce zákonů uplatňovat.

22. Podle rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, č. 2/2003 Sb. NSS, však také 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.“ Tento právní názor považuje zdejší soud v projednávané věci za plně aplikovatelný.
23. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/17 totiž plyne, že opatření obecné povahy vydané na základě § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi (jako tomu bylo v projednávané věci) může vést k: (i) neústavnímu zásahu do práva na zajištění základních životních podmínek v oblasti bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny, přičemž ústavní nepřijatelnost vyplývá z rozporu důsledků, k nimž použití napadených ustanovení vede, s principem rovnosti v důstojnosti podle čl. 1 odst. 1 Listiny; (ii) rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny a způsobení újmy 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, respektive působí újmu na využití této svobody těm, kteří upřednostní doplatek na bydlení; (iii) snížení tržní hodnoty nemovitostí, a tím k zásahu do práva jejich vlastníků chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny, přičemž jeho důsledkem může být i nepřímý zásah do práva provozovat hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny v dotčené oblasti.
24. V tomto ohledu proto soud vyhodnotil argumentaci navrhovatele a) zásahem do jeho ústavně zaručeného vlastnického práva k nemovitosti nacházející se v tzv. oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vymezené napadeným OOP a do souvisejícího práva provozovat jinou hospodářskou činnost jako důvodnou a navrhovatele a) jako aktivně věcně legitimovaného, neboť navrhovatel a) je vlastníkem pozemku a stavby umístěných v dotčeném území a ve značné míře se jej týkají výše citované úvahy Ústavního soudu citované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/17.
25. Naproti tomu v případě navrhovatelky b) soud existenci aktivní legitimace *věcné* neshledal. Napadené OOP totiž nikdy do její právní sféry přímo nezasáhlo a v řízení nebyla dostatečně tvrzena a prokázána ani potencialita takového zásahu. Navrhovatelka b) opírá svou aktivní věcnou legitimaci o skutečnost, že je občankou města S., patří mezi příjmově slabé osoby a společně s osobami ve společné domácnosti pobírala v minulosti doplatek na bydlení. Tuto dávku v minulosti pobíral jiný člen domácnosti a ona v této domácnosti bydlela a doposud bydlí. Její sociální situace nevylučuje možnost, že její rodina zase bude poplatek pobírat. Navrhovatelka b) jako potenciální adresát plnění z této dávky nemůže měnit bydliště, aby se nové bydliště nenacházelo v dotčeném území; jinam ho změnit nemůže z ekonomických důvodů. Možnost pobírat doplatek na bydlení by ztratila také tehdy, pokud by společnou domácnost opustila osoba, která jej pobírá a která má užívací titul k domu či bytu, kde bydlí. Pak by musela najít bydlení v lokalitě mimo dotčené území nebo opustit město S.. Navrhovatelka b) pak rovněž uvedla, že koncept přezkumu opatření obecné povahy je založen na předběžném principu a v řízení není třeba dokládat dokonaný zásah do

subjektivních práv, ale pouze jeho hypotézu. Podle ní judikatura nastavila pravidla přezkumu opatření obecné povahy tak, že je možné jej označit jako abstraktní přezkum zákonnosti, pokud následný možný dopad může zasáhnout do práv navrhovatele.

26. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.), přičemž se zásadně musí jednat o práva (právní sféru) toho, kdo se ochrany domáhá (srov. § 101a s. ř. s.). Zdejší soud upozorňuje, že je třeba důsledně rozlišovat mezi aktivní legitimací procesní (tj. k podání návrhu), kterou soud shledal, a aktivní legitimací věcnou, která v případě navrhovatelky b) absentuje. Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimace *procesní* na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Tyto podmínky byly i v případě navrhovatelky b) splněny.
27. Rozšířený senát v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120 dovodil, že „[v] případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci...“
28. Nelze tak souhlasit s navrhovatelkou b) v tom smyslu, že v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy se jedná o abstraktní přezkum. I v tomto řízení je totiž třeba pro závěr o důvodnosti návrhu důsledně trvat na existenci zásahu do právní sféry navrhovatele. V usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, rozšířený senát NSS uvedl, že „[a]by byl žalobce úspěšný, musí být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti [...]“. Jak pak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 28. 1. 2021, č. j. 3 As 208/2019-69, výsledkem „meritorního posouzení žaloby je [...] závěr o aktivní legitimaci věcné, který v konečném důsledku může vést buď k vyhovění žalobě, anebo k jejímu zamítnutí. Platí totiž, že aktivní věcná legitimace je oprávněním vyplývajícím z hmotného práva, její existence proto není podmínkou řízení, nýbrž podmínkou důvodnosti žaloby.“ Ačkoliv byly tyto závěry vysloveny ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nelze od nich odhlížet ani při zkoumání aktivní legitimace věcné v případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podmínkou úspěchu návrhu (naplnění aktivní věcné legitimace) tak je mimo jiné i okolnost, že je zde vyvolané dotčení na právech tímto opatřením obecné povahy.
29. Navrhovatelka b) netvrdila, že by v době podání návrhu byla příjemkyní doplatku na bydlení. Pouze v dřívější době měla být společně posuzovanou osobou s příjemcem této dávky. Navrhovatelkou zmiňované situace, že v budoucnu možná budou osoby z její

domácnosti opět splňovat podmínky pro přiznání této dávky, že se bude možná muset odstěhovat z aktuálního místa pobytu, že třeba ztratí oprávnění užívat „dům či byt“ v místě nacházejícím se v dotčeném území, jsou však podle soudu spekulativní a pouze hypotetické.

30. Navrhovatelka netvrdí a neprokazuje existenci uživatelského práva ve smyslu § 33 odst. 9 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi nebo to, které osoby jsou v jejím případě (na adrese jejího bydliště) jeho nositeli. Skutečnost, že patří mezi „příjmově slabé osoby“, nebo její „sociální situace“ rovněž zůstávají pouze v rovině (zcela obecného) tvrzení. Netvrdí a neprokazuje ani to, ke kterému místu pobytu se váží společně posuzované osoby pro účely doplatku na bydlení dle výpisu Úřadu práce uvedeného v bodu 8 tohoto rozsudku nebo že jednou ze společně posuzovaných osob je skutečně navrhovatelka b). Vůbec pak netvrdí, že by se aktuálně chtěla odstěhovat (využít svou svobodu pohybu a pobytu) tak, že by přišla o možnost pobírat doplatek na bydlení. Nevysvětluje ani to, z jakých důvodů by se v hypotetické situaci, kdy by se musela odstěhovat z místa pobytu v dotčeném území, nemohla přestěhovat (uplatňovat svou svobodu pohybu a pobytu) na místo mimo dotčené území. Poukazuje-li v replice na přístup správních soudů při zkoumání aktivní legitimace při přezkumu územních plánů, pak v případě navrhovatelky b) je podle soudu tento příměr nepřipadný. Navrhovatelka b) totiž není osobou oprávněnou k doplatku na bydlení, které by napadené OOP vyplácení této dávky znemožňovalo.
31. Z nálezu Ústavního soudu sice lze dovodit, že opatření obecné povahy vydané na základě § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi je způsobilé zasáhnout do ústavně zaručeného práva na zajištění základních životních podmínek v oblasti bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny a do práva na ústavně zaručenou svobodu pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny, to vše v rozporu s principem rovnosti v důstojnosti podle čl. 1 odst. 1 Listiny, tvrzení navrhovatelky b) o zásahu do těchto práv napadeným OOP však není opodstatněné, neboť napadené OOP nezasahuje do její právní sféry.
32. Poukazuje-li navrhovatelka b) v rámci své argumentace ohledně existence své aktivní legitimace na jednoroční lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101b s. ř. s., ve znění zákona č. 225/2017 Sb., pak z judikatury NSS plyne, že v případě tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy se § 101b odst. 1 s. ř. s. stanoví jednoroční lhůtu pro podání návrhu vůbec neužije (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS). Navrhovatelka b) by se tak mohla vždy domáhat zrušení napadeného OOP společně s návrhem ve věci, ve které bylo napadené OOP užito ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Navrhovatelka b) by tak nezůstala bez prostředků právní obrany, pokud by do její právní sféry skutečně v budoucnu mělo napadené OOP zasáhnout. Ani v této skutečnosti tak nelze aktivní věcnou legitimaci spatřovat.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. S ohledem na výše uvedené úvahy soud uzavírá, že napadené OOP protiústavně zasahuje zejména do vlastnického práva a práva provozovat hospodářskou činnost navrhovatele a), a proto soud napadené OOP podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. pro nezákonnost zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku, neboť s ohledem na vázanost zdejšího soudu závěry obsaženými v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/17 a rozsudku NSS č. j. 7 A 146/2001-29 dospěl k závěru, že napadené OOP je nezákonné pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Naproti tomu navrhovatelka b) neprokázala, že by v projednávané věci byla aktivně věcně legitimovaná, a proto její návrh soud pro nedůvodnost zamítl (§ 101d odst. 2

věta druhá s. ř. s.). Dalšími návrhovými body se soud již nezabýval, neboť to v kontextu protiústavnosti ustanovení, na jehož základě bylo napadené OOP vydáno, z toho plynoucí nemožnosti jeho opětovného vydání, a závěru o nedostatku aktivní věcné legitimace navrhovatelky b) vyhodnotil jako nadbytečné (srov. obdobně rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 40 A 3/2019-57).

34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nebyl ve vztahu s navrhovatelem a) v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Navrhovatel a), který byl procesně plně úspěšný, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 14 546,90 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 2 480 Kč (tj. částka 3 100 Kč snižena o 20 %) [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Dále odměnu tvoří polovina tří paušálních částek po 300 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy 450 Kč. Jelikož je zástupce navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, byla tato částka zvýšena o náhradu za 21% DPH, tj. o 1 656,90 Kč. Konečně přiznanou náhradu nákladů řízení tvoří též navrhovatelem a) zaplacený soudní poplatek za řízení ve výši 5 000 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 546,90 Kč je odpůrce povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce navrhovatelů, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Naproti tomu navrhovatelka b) nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Odpůrci soud náhradu nákladů řízení ve vztahu s navrhovatelkou b) nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost, do níž spadá i obhajoba jím vydaných správních aktů před soudem.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

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.

Praha 17. prosince 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.