



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti žalované: **obec Čeladná**, se sídlem Čeladná 1, zastoupena Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 5. 2021, č. j. 25 A 27/2021-52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 5. 2021, č. j. 25 A 27/2021-52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rada obce Čeladná schválila usnesením přijatým pod bodem 9 své schůze č. 53 dne 28. 3. 2014 „*Zásady pro pronájem bytů v Domě DPS č. p. 721 v obci Čeladná*“. Žalobce žalovanou vyrozuměl o tom, že dané usnesení považuje za rozporné se zákonem, neboť některá ustanovení zmiňovaných zásad jsou dle jeho názoru diskriminační, a vyzval žalovanou ke zjednání nápravy. Vzhledem k tomu, že žalovaná výzvě nevyhověla, zahájil žalobce v rámci výkonu dozoru nad opatřeními orgánů obce v samostatné působnosti řízení o pozastavení výkonu sporného usnesení rady obce. Toto řízení vyústilo ve vydání rozhodnutí žalobce ze dne 23. 9. 2020, č. j. MV-117354-12/ODK-2020, kterým žalobce pozastavil výkon sporného usnesení „*v části článku 1 odst. 1.1. písm. a) a odst. 1.3. písm. a), c) a g) Zásad*“. Rozklad žalované proti tomuto rozhodnutí ministr vnitra rozhodnutím ze dne 17. 12. 2020, č. j. MV-167936-3/SO-2020, zamítl.

[2] Žalobce se následně žalobou ve věcech samosprávy dle § 67 písm. a) s. ř. s. podanou u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení napadeného usnesení rady žalované v části čl. 1 odst. 1.1. písm. a) a odst. 1. 3. písm. a), c) a g) tímto usnesením schválených zásad.

[3] Krajský soud rozhodl shora uvedeným rozsudkem tak, že výrokem I. zrušil „*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*“. Ve zbytku soud žalobu výrokem II. zamítl a výrokem III. rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] Ve vztahu k čl. 1 odst. 1.1. písm. a) zásad, v němž bylo jako podmínka pro přijetí žádosti o pronájem bytu v domě s pečovatelskou službou na adrese Čeladná 721 (dále též „DPS“) stanoveno, že žadatel musí být občanem České republiky, žalobce namítal, že tuto podmínku považuje za diskriminační a rozpornou s § 16 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v relevantním znění (dále jen „zákon o obcích“), § 1 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), v relevantním znění (dále jen „antidiskriminační zákon“) a čl. 24 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „pobyťová směrnice“).

[5] Krajský soud přisvědčil žalobci v tom, že podmínka přijetí žádosti, podle níž žadatel musí být občanem České republiky, je v rozporu s § 17 zákona o obcích. Dospěl k závěru, že podání žádosti o pronájem bytu představuje realizaci práva občana obce požadovat projednání záležitosti spadající do samostatné působnosti obce, které vyplývá z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Toto právo náleží dle § 17 zákona o obcích kromě občanů České republiky také cizím státním občanům, kteří dosáhli věku 18 let a jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Krajský soud s odkazem na čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, konstatoval, že občanům Evropské unie náleží podíl na samosprávě obcí, který zahrnuje také právo požádat o pronájem bytu. Uvedená podmínka pro přijetí žádosti je tedy dle krajského soudu rozporná se zmíněným ustanovením zákona o obcích.

[6] Další žalobní námitky vztahující se k čl. 1 odst. 1.1. písm. a) zásad krajský soud neshledal důvodnými.

[7] Pokud se jedná o tvrzený rozpor tohoto ustanovení zásad s § 1 odst. 1 písm. j) a § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona, krajský soud připustil, že cizinci pobývající na území České republiky spadají do osobní působnosti antidiskriminačního zákona, avšak pouze za podmínek v něm uvedených. Právo cizince nebýt diskriminován vyplývající z § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona se uplatní toliko v právních vztazích, na které se vztahuje antidiskriminační zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků, jímž je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen „nařízení o volném pohybu pracovníků“). Krajský soud poukázal na to, že státní příslušnost nepatří mezi zakázané důvody diskriminace upravené v § 2 antidiskriminačního zákona, méně příznivé zacházení z důvodu státní příslušnosti je za diskriminaci považováno pouze v právních vztazích, ve

pokračování

kterých se uplatní nařízení o volném pohybu pracovníků. Toto nařízení působí pouze v právních vztazích umožňujících mobilitu pracovníků. Krajský soud uzavřel, že se v posuzovaném případě nejedná o právní vztah, který by se jakýmkoliv způsobem týkal výkonu zaměstnání, přístupu k zaměstnání či přístupu k bydlení v souvislosti se zaměstnáváním pracovníka z jiného členského státu EU, neboť se posuzovaná podmínka týká přijetí žádosti o pronájem bytu v domě s pečovatelskou službou, který je určen osobám požívajícím starobní nebo invalidní důchod.

[8] K tvrzenému rozporu daného ustanovení zásad s čl. 24 odst. 1 pobytové směrnice krajský soud uvedl, že se daná směrnice vztahuje na volný pohyb a pobyt občanů EU a jejich rodin. Posuzovaná podmínka se týká uzavření nájemní smlouvy v domě s pečovatelskou službou určeném pro osoby ve starobním důchodu a důchodu invalidním, přičemž dle krajského soudu se nejedná o právní vztah, který by směrnicí podléhal, neboť se netýká volného pohybu občanů EU ani dočasného či trvalého pobytu občanů EU či jejich rodinných příslušníků v České republice.

[9] Následně se krajský soud zabýval žalobními námitkami zpochybňujícími zákonnost některých podmínek stanovených v čl. 1 odst. 1. 3. zásad, který upravoval podmínky pro „vedení žádosti“, ty však neshledal důvodnými.

[10] Pokud se jedná o čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad, který jako jednu z podmínek pro „vedení žádosti“ stanoví, že žadatel musí být občanem České republiky, dospěl krajský soud k závěru, že tato podmínka není (na rozdíl od stejné podmínky pro přijetí žádosti) rozporná s § 17 zákona o obcích. Dle krajského soudu totiž „vedení žádosti“ o pronájem bytu, jak bylo definováno v čl. 1 odst. 1. 2. zásad (tj. vedení seznamu žadatelů, kteří splňují podmínky pro přijetí žádosti, podatelnou žalované), nelze na rozdíl od podání žádosti považovat za realizaci práva požadovat projednání záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce ve smyslu § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Krajský soud měl za to, že právní teorie i judikatura rozlišují mezi právem jednotlivce požadovat projednání určité záležitosti vyplývajícím z části uvedeného ustanovení před středníkem („právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce“) a právem na projednání žádosti vyplývajícím z části daného ustanovení za středníkem („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“), které svědčí kvalifikovanému počtu občanů či osob s oprávněním občana. Právo občana obce nebo cizího státního občana splňujícího podmínky § 17 zákona o obcích požadovat projednání záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce nezahrnuje právo na její věcné projednání, nýbrž pouze právo na „procedurální přístup“ této osoby s kvalifikovaným vztahem k obci k podílu na samosprávě (tj. právo, aby určený orgán rozhodl, zda žádost projedná, či nikoliv). Krajský soud připustil, že jím zmiňovaná judikatura se týkala otázky, zda osoba domáhající se práva na projednání, má právo na zařazení určité záležitosti na program zastupitelstva obce, tedy poněkud jiné situace, než je situace nyní posuzovaná. Dle čl. 1 odst. 1. 2. zásad se žádost nepodává přímo radě obce, nýbrž podatelně, která vede seznam žádostí a provádí v něm průběžně úpravy, přičemž o vyřazení žádosti informuje žadatele sekretariát obce. Navíc postup při zařazení věci na program jednání rady obce zákon o obcích neupravuje, přičemž jednání rady je neveřejné. Tyto odlišnosti však dle krajského soudu nic nemění na východiscích, na nichž je jím zmiňovaná judikatura založena. Rada obce jako orgán příslušný k projednání dané záležitosti pouze v souladu s § 102 odst. 3 zákona o obcích svěříla prostřednictvím zásad 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 žádosti (tedy o jejím neprojednání radou obce) je tak právo žadatele požadovat projednání jeho žádosti vyčerpáno.

[11] K tvrzenému rozporu čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad s § 1 odst. 1 písm. j) a § 1 odst. 3 antidiskriminačního zákona a čl. 24 odst. 1 pobytové směrnice krajský soud uvedl ve zkratce totéž, co uvedl v případě tvrzeného rozporu čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) zásad s těmito ustanoveními. Nejvyšší správní soud tedy v zájmu stručnosti tohoto rozsudku nebude dané pasáže rozsudku podrobněji rekapitulovat.

[12] Krajský soud žalobci nepřisvědčil ani v otázce tvrzené nezákonnosti čl. 1 odst. 1. 3. písm. a) zásad, který jako podmínku „vedení žádosti“ stanovil, že *„žadatel (jeho manžel/ka) musí k 31. 03. 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. 03. každého kalendářního roku a před pronájmem bytu neměl žádné dluhy“*, ani v otázce tvrzené nezákonnosti čl. 1 odst. 1. 3. písm. g) zásad, který jako podmínku „vedení žádosti“ stanovil, 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.“*. Vzhledem k tomu, že žalobce podanou kasační stížností zpochybňuje pouze správnost závěru o zákonnosti podmínky pro „vedení žádosti“ spočívající v tom, že žadatel musí být občanem České republiky, a závěry krajského soudu týkající se zákonnosti dalších podmínek nijak nerozporuje, neshledal Nejvyšší správní soud důvod podrobně rekapitulovat odůvodnění těchto závěrů, které je navíc do značné míry shodné s důvody, na nichž je založen závěr o zákonnosti čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[13] Žalobce (stěžovatel) napadl výrok II. rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž opakovaně uvádí, že zpochybňuje závěr krajského soudu o zákonnosti čl. 1 odst. 1. 3. písm. a) zásad. Z uplatněných námitek je však zjevné, že ve skutečnosti svou argumentací brojí proti závěru krajského soudu o zákonnosti čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad. Nejvyšší správní soud tedy bude dále v tomto rozsudku uvádět správné označení ustanovení zásad, kterého se týká uplatněná argumentace.

[14] Stěžovatel znovu odkazuje na § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích a uvádí, že z něj vyplývající oprávnění má svůj původ v čl. 21 odst. 1 a čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a mělo by tedy být interpretováno v souladu s těmito ustanoveními. Dle stěžovatele by tedy měl být příslušný orgán obce s uplatněnou žádostí o pronájem bytu přinejmenším seznámen. Je pak na něm, zda se jím bude zabývat, či nikoliv. V posuzovaném případě jsou však žádosti některých osob, jimž svědčí právo vyplývající z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích po jejich přijetí obcí bez dalšího z formálního hlediska vyřazeny, aniž by se s nimi příslušný orgán obce seznámil.

pokračování

[15] Stěžovatel považuje závěry krajského soudu za nekonzistentní. Shledal-li krajský soud rozpornou s § 17 a § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích podmínku pro přijetí žádosti spočívající v tom, že žadatel musel být občanem České republiky, je třeba za rozpornou s uvedenými ustanoveními považovat rovněž obdobně formulovanou podmínku pro „vedení žádosti“. Okamžité vyřazení této žádosti ihned po jejím obdržení má totiž fakticky stejný důsledek jako nemožnost žádost vůbec podat.

[16] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozhodnutí krajského soudu považuje za správné, a to i v rozsahu, v němž soud žalobě vyhověl. Žalovaná zrušení daného ustanovení akceptovala a zásady odpovídajícím způsobem změnila, podání kasační stížnosti tedy považuje za nadbytečné. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. K doložení svých tvrzení žalovaná soudu zaslala zápis ze zasedání Rady obce Čeladná č. 40 ze dne 8. 7. 2021 a nové změny zásad, které bylo dle jejího tvrzení na uvedeném zasedání rady schváleno.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[18] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že nepřehlédl nepřesnou formulaci výroku I. rozsudku krajského soudu, který zní: „*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.*“ Uvedený výrok vyznívá tak, že Rada obce Čeladná přijala na zmiňované schůzi usnesení, jehož bod 9 krajský soud zčásti zrušil. Z protokolu ze zasedání Rady obce Čeladná č. 53 (poněkud nepřesně nadepsaného „*ZÁPIS A USNESENÍ*“) vyplývá, že na tomto zasedání bylo projednáno celkem 25 bodů (vč. bodu 1, kdy byl schválen program zasedání). Zápis k bodu 9 zní: „*Rada schvaluje Zásady pro pronájem bytů v domě č.p. 721 – dům s pečovatelskou službou, dle přílohy k tomuto bodu jednání.*“ Usnesení o schválení zásad tedy vůbec nebylo členěno do bodů, do těch byl členěn program zasedání rady. Výrok I. rozsudku krajského soudu by tedy měl spíše znít: „*Usnesení Rady obce Čeladná přijaté pod bodem 9 zasedání rady č. 53 dne 28. 3. 2014 se ruší v rozsahu schválení čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) Zásad pro pronájem bytů v domě DPS č. p. 721 v obci Čeladná.*“ Tato formulace odpovídá rovněž žalobnímu petitu stěžovatele. Popsaná vada však sama o sobě nemohla vést ke zrušení napadeného rozsudku (resp. jeho výroku I., který navíc není kasační stížností přímo napadán), neboť i z nepřesně formulovaného výroku I. je zřejmé, jak krajský soud rozhodl a jaké důsledky měl jeho rozsudek vyvolat.

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzením žalované, která ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že akceptovala rozsudek krajského soudu, že znění zásad bylo změněno na zasedání rady žalované dne 8. 7. 2021 a že podání kasační stížnosti tedy bylo „nadbytečné“.

[21] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že i kdyby žalovaná uvedla zásady do souladu se závěry krajského soudu, neznamenalo by to, že podání kasační stížnosti bylo nadbytečné. Podstatou kasační stížnosti totiž je, že stěžovatel trvá na tom, že kromě krajským soudem zrušeného čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) zásad je nezákonný rovněž čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad. Byť žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že žádost o pronájem bytu v DPS osoby splňující podmínky § 17 zákona o obcích „*bude pochopitelně přijata a vedena*“, v údajném novém znění zásad, které žalovaná následně předložila, je podmínka státního občanství ČR vypuštěna pouze u přijetí žádosti (tedy je vypuštěno skutečně pouze ustanovení zrušené krajským soudem), zatímco u „*vedení žádosti*“ podmínka státního občanství stále trvá.

[22] Nejvyšší správní soud se ovšem i tak musel zabývat tím, zda bylo znění zásad skutečně změněno či nahrazeno novým na základě nového usnesení rady žalované, neboť taková skutečnost by se dotýkala podmínek řízení o kasační stížnosti. Přezkoumávaný rozsudek krajského soudu byl vydán v řízení o žalobě ve věcech samosprávy dle § 67 písm. a) s. ř. s. V řízení o tomto typu žaloby se přiměřeně použijí ustanovení dílu 1 hlavy II části třetí soudního řádu správního, který upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. I v nyní posuzované věci tedy lze uplatnit závěry ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že pokud je žalobou napadené rozhodnutí (v tomto případě usnesení rady žalované) pravomocně zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno v jiném řízení, odpadá tím předmět řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, který vede k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Totožné důsledky nastanou také v případě zrušení, nahrazení či změny napadeného rozhodnutí v průběhu řízení o kasační stížnosti (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 Ads 147/2015-24, ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 218/2018-72, ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 Afs 332/2016-39, nebo ze dne 26. 6. 2019, č. j. 8 Azs 4/2019-36; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[23] Nejvyšší správní soud tedy zvažoval, zda žalovanou tvrzené skutečnosti mohly vést k odpadnutí předmětu tohoto řízení. Dospěl však k závěru že, žalovaná nedoložila své tvrzení, že skutečně došlo k vydání nového usnesení rady žalované, jímž by došlo ke schválení nového znění zásad. V závěru žalovanou předloženého znění zásad je sice uvedeno, že zásady „*byly na základě rozsudku Krajského soudu v Ostravě upraveny a schváleny Radou obce Čeladná č. 40 ze dne 8. 7. 2021*“, v protokolu ze zasedání Rady obce Čeladná č. 40 dne 8. 7. 2021 se však zásady a rozsudek krajského soudu zmiňují pouze v zápisu k bodu 10, v němž je uvedeno: „*Rada projednala a vzala na vědomí Rozsudek krajského soudu Ostrava ve věci žalobce Ministerstva vnitra České republiky proti žalované obci Čeladná o zrušení části usnesení Rady obce Čeladná ze dne 28. 3. 2014, dle přílohy k tomuto bodu jednání. Rada projednala a vzala na vědomí Sdělení Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové k rozsudku Krajského soudu Ostrava, č. j. : 25 A 27/2021. Krajský soud vyhověl pouze jedině výtce ministerstva vnitra, a to podmínce státního občanství v zásadách žádosti o byt v domě s pečovatelskou službou. Veškeré ostatní výtky na základě právní obrany Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové soud zamítl.*“ Následuje záznam výsledku jakéhosi hlasování spojeného s tímto bodem zasedání. Není zřejmé, o čem

pokračování

přesně rada žalované v souvislosti s daným bodem zasedání hlasovala. Dle zápisu pouze vzala na vědomí výsledek řízení před krajským soudem. Z protokolu tedy nevyplývá, že by rada schválila nové znění zásad nebo jejich změnu. Žalovaná tedy svá tvrzení o odpadnutí předmětu řízení nedoložila.

[24] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval posouzením důvodnosti uplatněných kasačních námitek. Stěžovatel se sice ztotožnil se závěrem krajského soudu, který shledal čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) zásad rozporným s § 16 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 17 zákona o obcích, má však za to, že totéž platí o čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad. Závěry krajského soudu, který zrušil pouze čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) zásad, jsou tedy dle stěžovatele nekonzistentní.

[25] Nejvyšší správní soud pro přehlednost znovu shrnuje obsah relevantních ustanovení zásad. V čl. 1 odst. 1. 1. zásad jsou upraveny podmínky pro přijetí žádosti o pronájem bytu v DPS. Čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) zásad (před nabytím právní moci rozsudku krajského soudu) stanovil, že „žadatel musí být občanem ČR“. Vedle podmínek pro přijetí žádosti upravují zásady rovněž podmínky pro tzv. „vedení žádosti“. „Vedením žádosti“ se dle čl. 1 odst. 1. 2. zásad rozumí zařazení žádostí, které splňují podmínky stanovené v čl. 1 odst. 1. 1. zásad, do seznamu žadatelů řazeného podle data podání žádostí a vedeného podatelnou obce, která průběžně provádí veškeré nahlášené změny v evidovaných údajích. Podmínky pro „vedení žádosti“ byly upraveny v čl. 1 odst. 1. 3. zásad. V případě, že je kdykoliv v průběhu „vedení žádosti“ zjištěno, že nejsou splněny podmínky uvedené v čl. 1 odst. 1. 3. písm. a) až f) zásad, má být žádost vyřazena z evidence a sekretariát obce o tom písemně informuje žadatele. Jednou z podmínek „vedení žádosti“ je dle čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad to, že „žadatel musí být občanem ČR“.

[26] Z uvedeného je zřejmé, že zásady zakotvovaly požadavek na české státní občanství na jedné straně jako podmínku pro samotné přijetí žádosti a na druhé straně jako podmínku pro její „vedení“, tedy pro cosi jako pokračování v její evidenci. Krajský soud zrušil s odkazem na § 16 odst. 2 písm. f) a § 17 zákona o obcích pouze první ze zmiňovaných podmínek. Odlišný přístup ke kritériu českého státního občanství jako podmínce pro přijetí žádosti a pro její „vedení“ odůvodnil tím, že zatímco podání žádosti představuje realizaci práva občana obce, resp. osoby uvedené v § 16 odst. 3 a § 17 zákona o obcích, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce, které vyplývá z § 16 odst. 2 písm. f) části před středníkem zákona o obcích, „vedení žádosti“ již toto oprávnění přesahuje.

[27] Dle § 16 odst. 2 zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, právo a) volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem, b) hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce, e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy, f) 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, g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

[28] Dle § 16 odst. 3 zákona o obcích má oprávnění uvedená v odstavci 2 písm. c) až g) i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

[29] Dle § 17 zákona o obcích má oprávnění uvedená v § 16 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.

[30] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že právní názor přijatý krajským soudem vede k absurdní situaci. Osoba, která není občanem České republiky, ale splňuje podmínky stanovené v § 17 zákona o obcích, je sice podle krajského soudu oprávněna žádost o pronájem bytu v DPS podat a podatelna obce ji přijme. Bezprostředně po jejím přijetí ovšem podatelna žádost vyřadí z evidence, neboť zjistí, že žadatel nesplňuje podmínku „vedení žádosti“ vyplývající z čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad. Ačkoliv krajský soud svůj odlišný přístup k oběma podmínkám týkajícím se státního občanství žadatele sofistikovaně odůvodnil, nelze než uvést, že svým rozsudkem v podstatě vůbec nepřispěl k odstranění jím identifikované nezákonnosti.

[31] Se stěžovatelem se však nelze ztotožnit v tom, že by závěr o rozporu s § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích měl být vztažen rovněž na čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad. Uvedené ustanovení zákona o obcích totiž na podání žádosti o pronájem bytu v DPS vůbec nedopadá.

[32] Z povahy práv občanů obce a dalších oprávněných osob zakotvených v § 16 odst. 2 zákona o obcích je patrné, že se jedná o práva politická, která mají těmto osobám umožnit podílet se na správě místních záležitostí obce. Také právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce radou nebo zastupitelstvem obce je proto zapotřebí vnímat v tomto kontextu. Ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích představuje jednu ze zákonných konkretizací petičního práva vyplývajícího z čl. 18 Listiny základních práv a svobod (viz např. Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. *Zákon o obcích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2015, v ASPI právní stav k 1. 1. 2022, komentář k § 16 odst. 2). Petiční právo je, stručně řečeno, právem obracet se na státní orgány nebo orgány územní samosprávy ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Právo občana obce vyplývající z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích tedy nepředstavuje oprávnění požadovat po radě nebo zastupitelstvu obce projednání jakékoliv záležitosti, která se týká samostatné působnosti obce. Uvedené ustanovení se nevztahuje na situace, kdy by občan obce či jiná oprávněná osoba požadovala po těchto orgánech projednání své ryze soukromé záležitosti. Shodný výklad uvedeného ustanovení zastává rovněž komentářová literatura (viz zejména Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Komentář k § 16, b. 7 a 64).

[33] Žádost občana o prodej či pronájem nemovitosti je příkladem situace, kdy se občan skutečně nedomáhá projednání záležitosti veřejného zájmu či společného zájmu občanů (nebo jejich skupiny), ale pouze se na obec obrací ve své soukromé záležitosti, a to i v případě, že se jedná o nemovitost ve vlastnictví obce. Taková žádost tedy nepředstavuje realizaci práva vyplývajícího z § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích a navíc z posuzovaných

pokračování

zásad ani není zřejmé, že by o uzavření nájemní smlouvy na základě seznamu žadatelů měly rozhodovat rada či zastupitelstvo žalované. Rada tak má činit pouze v případě pronájmu bytu mimo seznam žadatelů. Ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích tak nelze na nyní posuzovanou věc vůbec aplikovat. Ani čl. 1 odst. 1. 1. písm. a) ani čl. 1 odst. 1. 3. písm. c) zásad tedy nelze považovat za rozporný s § 17 ve spojení s § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích.

[34] Stěžovatel však v žalobě rovněž namítal rozpor daných ustanovení zásad, vzhledem k tomu, že z přijetí a „vedení“ žádosti o pronájem bytu v DPS bez dalšího vylučují občany jiných členských států EU, mj. s čl. 24 odst. 1 pobytové směrnice, přičemž předpokládal vertikální bezprostřední účinek tohoto ustanovení směrnice v právním vztahu mezi obcí jakožto veřejnoprávní korporací a takovým žadatelem. Uvedené ustanovení pobytové směrnice přitom zní následovně: *„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.“*

[35] Krajský soud této argumentaci nepřisvědčil s odůvodněním, že podmínky zakotvené v napadených ustanoveních zásad se týkají uzavření nájemní smlouvy v domě s pečovatelskou službou určeného pro osoby ve starobním důchodu a důchodu invalidním. Dle krajského soudu se tento právní vztah netýká volného pohybu občanů EU ani dočasného či trvalého pobytu občanů EU či jejich rodinných příslušníků v České republice a nejde tedy o právní vztah podléhající pobytové směrnici. Tento závěr krajského soudu, vzhledem k uvedenému, zcela nedostatečnému odůvodnění, shledal Nejvyšší správní soud nad rámec kasačních námitek dle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelným.

[36] Pobytová směrnice upravuje postavení občanů Evropské unie při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. V tomto ohledu v současné době provádí významná ustanovení primárního práva vztahující se k občanství Unie a právu všech občanů EU svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států EU, konkrétně čl. 20 odst. 1 a 2 písm. a) a čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 45 Listiny základních práv EU. Pobytová směrnice se tedy nevztahuje toliko na pohyb a pobyt zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných či studentů (viz též bod 3 odůvodnění pobytové směrnice).

[37] Působnost pobytové směrnice navíc nelze omezovat pouze na otázky rozsahu práva občanů EU a jejich rodinných příslušníků na pohyb mezi členskými státy a na pobyt na jejich území, resp. na podmínky a omezení výkonu tohoto práva. Některá ustanovení pobytové směrnice upravují rovněž postavení osoby, která tato svá oprávnění v jiném členském státě vykonává. Příkladem takového ustanovení je právě čl. 24 směrnice, který je provedením zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v rámci působnosti zakládajících Smluv, obecně zakotvené v čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie a v čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU. V dané souvislosti lze odkázat rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 48/18, na který upozorňoval již stěžovatel mj. v žalobě (byť uvedl nesprávně sp. zn. Pl. ÚS 48/19). V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval přezkumem obecně závazné vyhlášky obce upravující shromažďování, sběr,

přepřevu, třídění, využíování a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem. Ústavní soud zdůraznil, že i v případě regulace této problematiky, která na první pohled nesouvisí se svobodou pohybu a pobytu občanů EU, je zapotřebí respektovat mj. čl. 18 Smlouvy o fungování EU a čl. 24 odst. 1 pobytové směrnice (viz bod 28 odůvodnění uvedeného nálezu).

[38] Přístup k bydlení je jedním ze základních předpokladů pro možnost uplatnění svobody pohybu a pobytu na území členských států EU, které za podmínek stanovených zmiňovanými ustanoveními primárního a sekundárního práva EU svědčí všem občanům EU (i jejich rodinným příslušníkům ve smyslu pobytové směrnice), a zároveň případné vyloučení z možnosti uzavřít nájemní smlouvu na byt v DPS dokonce těch občanů jiných členských států EU a jejich rodinných příslušníků, kteří již jsou na území dané obce hlášeni k trvalému pobytu, naráží na zákaz diskriminace těchto osob na základě jejich státní příslušnosti, jak je stanoven v ustanoveních primárního i sekundárního unijního práva, která již rovněž byla zmíněna. S těmito ustanoveními unijního práva měl tedy krajský soud při vypořádání zmiňovaného žalobního bodu napadená ustanovení zásad poměřit, a to ve světle relevantní judikatury Soudního dvora EU vztahující se k vymezení rozsahu a podmínek uplatnění práva na svobodu pohybu a pobytu a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, jakož i k související otázce jejich případných omezení, která mohou, nebo naopak nemohou členské státy zavést.

IV.

Závěr a náklady řízení

[39] Vzhledem k uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Ačkoliv stěžovatel výslovně napadl kasační stížností pouze výrok II. rozsudku krajského soudu, musel Nejvyšší správní soud zrušit na základě § 109 odst. 3 s. ř. s., části věty za středníkem, tento rozsudek v celém rozsahu. Výrok I. rozsudku krajského soudu totiž vychází ze stejných chybných závěrů jako napadený výrok II. a výrok III. o nákladech řízení je závislý na předchozích dvou výrocích a musel tedy sledovat jejich osud. Nejvyšší správní soud proto nemohl než zrušit rozsudek krajského soudu v celém rozsahu a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. srpna 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu