



## Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **527098711**  
Došlé číslo:  
Stručný popis: **Ústavní stížnost - Skupina nejméně 17 senátorů**  
Datum doručení: **06.12.2017 19:31:22**  
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**  
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**  
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**  
Způsob vyřízení:

Odesílatel  
Název firmy/organizace: **Pavel Uhl, advokát**  
Příjmení: **Uhl**  
Jméno: **Pavel**  
IČ: **71638806**  
Ulice: **Kořenského 1107/15**  
Město: **Praha 5**  
PSČ: **15000**  
Země: **CZ**  
Datum narození: **10.08.1975**  
Místo narození: **Praha 2**

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b>	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 -12- 2017 1
Výřizuje:  	

ID datové schránky: **5iza9qd**  
ID datové zprávy: **527098711**  
K rukám:  
Do vlastních rukou: **Ne**  
Povoleno doručení fikcí: **Ano**  
Zmocnění - zákon:  
Zmocnění - rok:  
Zmocnění - paragraf:  
Zmocnění - odstavec:  
Zmocnění - písmeno:  
Spisová značka odesílatele:  
Číslo jednací odesílatele:  
OJ odesílatele:  
Číslo OJ odesílatele:  
Přijal: **Hana Zavřelová**  
Podpis:



Uvedené údaje jsou automaticky generovány z informačního systému datových schránek ISDS. Správcem ISDS je Ministerstvo vnitra ČR a provozovatelem je Česká pošta, s.p.

**Nepředchází**

Pavel Uhl, advokát

**Nepředchází**

Ústavnímu soudu Joštova 8 660 83 Brno 2	<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno Došlo dne: - 6 -12- 2017 Vyřizuje: _____ krát Přílohy: _____
---	--

V Praze dne 6. prosince 2017

Ke sp. zn.: **Pl. ÚS** \_\_\_\_/17

Věc: Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. 4 Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení ustanovení zákona, a to § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

Navrhovatelka: Skupina nejméně sedmnácti senátorů dle ust. čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu

*(podpisy a uvedení jmen senátorů, jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu jsou v závěru podání za jeho textem)*

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schránka 5iza9qd podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným certifikátem S/N: 1709235 (1A:14:B3) vydaným PostSignum Qualified CA – Česká pošta, s. p. IČ: 47114983, Česká republika



**Pavel Uhl, advokát**  
evidenční číslo ČAK: 10960  
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00  
IČ: 71638806, DIČ: CZ750810083

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna, se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka bykaigw  
2. Senát, se sídlem Valdštejské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka 44iaeqj

Vedlejší účastníci řízení:

3. vláda, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka trfaa33  
4. (alternativně) veřejný ochránce práv, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka jz5adky

elektronicky: (bez příloh) do datové schránky z2tadw5

**Nepředchází**

## I.

**Vylíčení skutkových a právních  
okolností před podáním návrhu**

[1] Dne 5. dubna 2017 byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 98/2017 Sb. zákon ze dne 8. března 2017, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Tento zákon ve svém ust. čl I. v novelizačních bodech 7 a 9 doplňuje jednak nový odst. 9 stávajícího § 33 a jednak nový § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, které s účinností od 1. června 2017 znějí takto:

**„§ 33****Podmínky nároku na doplatek na bydlení**

[...]

(9) 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.

[...]

**§ 33d****Oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů**

(1) 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.

(2) 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.

(3) Námitky proti návrhu opatření obecné povahy mohou podat pouze vlastníci nemovitostí, které se nacházejí v oblasti uvedené v návrhu opatření obecné povahy.

(4) Neshledá-li pověřený obecní úřad na základě vlastního posouzení, s přihlédnutím k výsledkům projednání s dotčenými orgány, doručeným připomínkám a námitkám, že se v místech uvedených v návrhu opatření obecné povahy ve zvýšené míře sociálně nežádoucí jevy nevyskytují, vydá opatření obecné povahy.

(5) Pověřený obecní úřad zruší opatření obecné povahy, požádá-li o to obec, jež podala žádost na jeho vydání.

(6) Žádosti podle odstavců 1 a 5 podává obec v samostatné působnosti.

[3] Obdobná úprava představuje normativní novinku a doposud v platném právu neměla ekvivalent a novelou vložené body nenahrazují věcně žádná ustanovení či pravidla.

[4] Faktický dopad do zákona nově vnesených pravidel je pak takový, že obec může dát návrh, aby obecní úřad (tedy jí řízená struktura) v přenesené působnosti (tedy pod kontrolou hierarchie státní správy a na její odpovědnost) přijal opatření obecné povahy, kterým se vymezí oblast, která je nadále považována za oblast se zvýšenou mírou sociálně nežádoucích jevů. Jedná se v podstatě o úředně uznané sociální ghetto či chudinskou oblast. Důsledkem takto přijatého opatření obecné povahy je to, že v dané lokalitě se nebude poskytovat osobám, které tam žijí, doplatek na bydlení.

[5] Výjimku z tohoto pravidla zakládá již existující nájemní nebo vlastnický vztah k obývané nemovitosti, pokud byl založen v době před přijetím opatření obecné povahy. Dlužno dodat, že v daném segmentu sociálních vrstev se nevyskytuje případ vlastnického bydlení podporovaného doplatkem na bydlení. V úvahu přichází pouze bydlení nájemní nebo příbuzné (smlouva o ubytování). Praxe uzavírání takových smluv je pak založena na řetězení uzavírání smluv na dobu určitou (zpravidla na několik měsíců). Dopad pravidla, že již založené vztahy bydlení jsou před dopadem opatření chráněny, je tak prakticky minimální až neexistující a vyčerpá se během několika málo měsíců.

[6] Novela, jež vložila sporné ustanovení do zákona o hmotné nouzi, byla přijata jako vládní návrh zákona. Sporné ustanovení zákona nicméně nebylo součástí původního vládního návrhu a bylo do něj vloženo v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, aniž by funkčně nahrazovalo nějaký právní institut předjímaný vládním návrhem zákona. Návrh prošel opakovaným druhým čtením. Ve „druhém“ druhém čtení jej písemně předložil a ústně odůvodnil při jednání pléna poslanec Ing. Vladislav Vilímec. K přijatému pravidlu tedy neexistuje obvyklá důvodová zpráva, hodnocení dopadů regulace, stanovisko legislativní rady vlády a podobné náležitosti legislativního procesu. Důvody lze čerpat jednak ze stručného písemného odůvodnění pozměňovacího návrhu, které bylo rozesláno jako pozměňovací návrh č. 5302, a jednak z ústního projevu poslance Vilímce.

[7] Stručné odůvodnění pozměňovacího návrhu poukazovalo především na potřebu zapojit do problematiky rozhodování o doplatku na bydlení obce a rekapituluje dosavadní legislativní pokusy tak učinit. Odůvodnění dále popisuje možné způsoby použití zvoleného nástroje a rozebírá některé méně významné právní souvislosti (kompetence orgánu v rámci obce k podání návrhu apod.). Ústní odůvodnění návrhu pak dle stenozáznamu znělo takto:

*Víte, já jsem v září byl pozván panem starostou jedné malé obce Semnévice na Horšovskotýnsku, je to v Plzeňském kraji, v Domažlickém okrese, na jednání, kde mi předal petici, kterou teď projednává petiční výbor, a to k neúnosnému stavu, který delší dobu v této obci panuje. Historie nějak proběhla, obytné domy, které původně patřily státnímu zemědělskému podniku, byly odkoupeny majiteli nemajícími vůbec vztah k té obci a byly pronajaty lidem, kteří fakticky vylučně žádají o dávky hmotné nouze z titulu doplatku na bydlení. V daném případě nejde ani o tzv. to substandardní bydlení, to nájemní bydlení, ale jsou to vlastně přímo byty určené k trvalému bydlení. Došlo tím k nadměrné koncentraci sociálně nežádoucích jevů do určité lokality a obec včetně pana starosty vůbec neví, jak situaci řešit. A je těžké mu nějak poradit v rámci stávající legislativy. Ano, v minulosti tyto obytné domy byly nabízeny k převodu obci, někdy v 90. letech. Obec o ně neusilovala, ale jen těžko to lze dnes někomu vyčítat a těžko trestat obec za to, že nějaké vedení před dvaceti lety o to neusilovalo.*

*Řešením obdobných situací, protože to není jediný případ, není to, že obce budou vykupovat veškeré bytové domy v rizikových lokalitách, ony na to taky nemají peníze, nebo jednotlivé byty. To skutečně dost dobře nelze. Řešení se musí najít jinde. A stát musí zabezpečit, aby konstrukcí vyplácení dávek v hmotné nouzi, především toho doplatku na bydlení, bránil vzniku lokalit s nadměrnou koncentrací sociálně nepřizpůsobivých jevů a vlastně nenapomáhal vzniku těchto lokalit.*

[...]

*Přiznám se, že jsem taky nebyl úplně spokojen s účinností tebdy tobo návrhu, který jsem předkládal, protože v zásadě možná by to vylepšilo situaci, ale tu situaci by to také například v Semnévicích nevyřešilo. Proto jsem i ve spolupráci, musím říci, se Svazem měst a obcí připravil, nebo tedy pozměnil původní koncept, který byl založen konkrétně na možnosti sdělit stanovisko krajské pobočky úřadu práce, stanovisko k lokalitám, kde dochází k nadměrné koncentraci těch sociálně nežádoucích jevů, tak aby se tam dále nevyplácely doplatky na bydlení. Změny v tom smyslu, že nyní tedy nově navrhuji, aby pověřené obecní úřady, to znamená v přenesené působnosti, nikoliv v samostatné působnosti, získaly oprávnění vydat opatření obecné povahy, jímž se vyblašuje oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Opatření by se vydávalo na základě žádosti příslušné obce v samostatné působnosti, ale projednávalo by se v přenesené působnosti. Projednávalo by se vlastně ve správním řízení s dořízenými orgány státní správy. V případě vyhovění této žádosti by pak bylo vydáno opatření obecné povahy a doplatek na bydlení u nových žadatelů, protože u těch starších to řešit nelze, by prostě nově nevznikli. Jsem přesvědčen, že také tato úprava vyhovuje ústavním pravidlům, ale protože to není nějaký nápad v jakoby nějaké fantazii, ale bylo to skutečně docela podrobně projednáváno.*

[8] Dlužno dodat, že předkladatel si nejspíše byl vědom spornosti souladu navrženého řešení s ústavním pořádkem a provedl tedy vlastní test ústavní konformity, který vyzněl (dle stenozáznamu) takto: „Podle Ministerstva práce a sociálních věcí a především Ministerstva vnitra není stávající právní systém, stávající právní úprava, která zde vzešla z Poslanecké sněmovny, v souladu s Ústavou. Zatím nevím o tom, že by byl nějaký judikát Ústavního soudu. Vím o tom, že někteří starostové se obraceli v té věci na soudy. A proto jsem také i v tom předcházejícím druhém čtení, v tom prvním druhém čtení, předkládal určitý návrh ucelenější, který by dal obcím v samostatné působnosti alespoň nějaké právní nástroje, jak takové situaci buď úplně předcházet, nebo ji alespoň dále neeskalovat. Tento návrh, jak jsem přesvědčen, určitě nebyl v rozporu s Ústavou.“

[9] Následně se mezi druhým a třetím čtením k návrhu kladně vyjádřil usnesením výbor pro sociální politiku, který doporučil (bez odůvodnění) přijetí pozměňovacího návrhu. Sněmovna jako celek poté ve třetím čtení návrh přijala. Před přijetím se k němu krátce vyjádřili jak předkladatel pozměňovacího návrhu, tak zástupkyně původního navrhovatele novely. Předkladatel pozměňovacího návrhu uvedl mimo jiné: „... mé pozměňovací návrhy, které posilují skutečně pozici a postavení obcí při vyplácení doplateků na bydlení. Já to vnímám velmi pozitivně, že výbor projevil snahu schválit zákon v takové podobě, která umožní lépe zakročit proti obchodníkům s chudobou a zamezit dalšímu vzniku sociálních ghet v některých městech a obcích České republiky.“

[10] Zástupkyně předkladatele novely zákona, tedy vlády, ministryně práce a sociálních věcí Michaela Marksová vyjádřila k pozměňovacímu návrhu negativní stanovisko: „Já jsem se jenom chtěla stručně vyjádřit právě k těmto pozměňovacím návrhům. Budu k nim vyjadřovat negativní stanovisko. A to ne z toho důvodu, že bych nesouhlasila s principem, že bychom měli v obcích začít bránit vzniku ghet a snažit se rozptylovat ghetta stávající. Nicméně to negativní stanovisko je proto, protože tak jak je to tady napsáno, tak za prvé to směřuje na všechny doplatky na bydlení, nejen na ty do ubytoven, ale i na ty do normálních bytů. A především se domníváme, že ten návrh je i z hlediska správního práva a věcně z hlediska ústavního práva, jsou prostě značně problematické. A že vlastně prostřednictvím těch dávek ten problém takhle řešit nelze.“ Následně Poslanecká sněmovna pozměňovací návrh a poté i návrh zákona přijala. Návrh zákona poté přijal i Senát a následně byl řádně podepsán a publikován ve Sbírce zákonů.

## II.

### Vymezení návrhu

[11] Navrhovatelka tímto podává

### návrh na zrušení

§ 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a to ke dni vyhlášení nálezů.

### III.

#### Věcné důvody návrhu

[12] Navrhovatelka se domáhá zrušení napadeného ustanovení z následujících důvodů:

1. Napadená ustanovení popírají princip obecné rovnosti dle čl. 1 Listiny a čl. 3 odst. 1 Listiny při realizaci práva na zajištění základních životních podmínek dle čl. 30 odst. 2 Listiny.
2. Napadená ustanovení jsou v rozporu se svobodou pohybu a pobytu dle čl. 14 odst. 1 Listiny, do které bezdůvodně zasahují.
3. Napadená ustanovení brání kumulativnímu užití práva na zajištění základních životních podmínek dle čl. 30 odst. 2 Listiny a práva na svobodu pohybu a pobytu dle čl. 14 odst. 1 Listiny, čímž porušují princip nepodmíněnosti ochrany lidských práv.
4. Napadená ustanovení zasahují do svobody podnikání a v rámci určitého segmentu trhu vytvářejí nerovnost mezi podnikateli, která není ospravedlnitelná účelem omezení.
5. Napadená ustanovení popírají funkční principy právní oblasti, jíž jsou součástí, a neplní navzdory zjevnému omezení práv a svobod účel, který mají plnit. Nesplňují požadavek na racionalitu normy.

#### III. 1. Porušení principu rovnosti

[13] Platné právo, včetně práva plynoucího z ústavního pořádku, předpokládá platnost obecného principu, že lidé jsou si rovni. Právně vzato je tento princip vyjádřen v čl. 1 Listiny a ve vztahu k zakázaným rozlišovacím kritériím pak v ust. čl. 3 odst. 1 Listiny. Vzájemný vztah těchto ustanovení pak naznačuje, že vedle zakázaných rozlišovacích kritérií předjímaných čl. 3 odst. 1 Listiny mohou existovat i rozlišovací kritéria dovolená. Platné právo, respektive jeho ustálený výklad, pak ovšem předpokládá, že dovolené rozlišovací kritérium musí vždy mít dostatečné opodstatnění, které dostatečně odůvodňuje jeho aplikaci, stejně jako to, že respektuje nezbytnou míru svého uplatnění.

[14] Princip rovnosti je možné zkoumat pouze na pozadí jiné hodnoty nebo statku (práva, možnosti, šance) v jehož garanci, konzumaci nebo přístupu k němu je rovnost testována. Dlužno dodat, že článek

1 Listiny výslovně konstatuje, že lidé jsou si rovni v důstojnosti a právech. Vedle rovnosti v právech je tedy zdůrazněna právě **důstojnost** jako další samostatná kategorie lidství, ve vztahu ke které je požadavek rovnosti vyjádřen zvlášť. Nelze ani pominout skutečnost, že čl. 1 Listiny je v tomto směru parafrází starších normativních vzorů které rovněž kladou samostatnou kategorii důstojnosti naroven všem ostatním právům jako celku a tvoří z ní jeden ze dvou základních pilířů právního postavení jedince v právním státě, kterým jsou důstojnost a práva. V této souvislosti je možné odkázat na čl. 1 francouzské Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 nebo čl. 1 všeobecné deklarace lidských práv OSN z roku 1948.

[15] V souzené věci je právem (hodnotou), jehož garanci je nutné testovat z hlediska principu rovnosti, právo předjímané ust. čl. 30 odst. 2 Listiny, které zní „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“. Podle ust. čl. 40 odst. 1 Listiny je právo předjímané v ust. čl. 30 odst. 2 Listina vymahatelné pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, nicméně to neznamená, že by zákonná úprava snesla z hlediska souladu s ústavním pořádkem podobu, která by byla v rozporu s ústavními principy.

[16] Napadená ustanovení regulují poskytování doplatku na bydlení osobám v hmotné nouzi a jsou z technického hlediska součástí zákonné úpravy, jež dle logiky čl. 40 odst. 1 Listiny naplňuje právo na pomoc v hmotné nouzi pro zajištění základních životních podmínek. Výklad práva podávaný Ústavním soudem ovšem podřazuje sociální práva, a to navzdory limitaci jejich vymahatelnosti dle čl. 40 odst. 1 Listiny pod nástroje ústavního pořádku, jež svou legitimitu čerpají v potřebě chránit lidskou důstojnost.

[17] Ústavní soud se opakovaně hlásí k doktríně převzaté z judikatury německého Spolkového ústavního soudu a traktované i akademickou obcí, jejíž podstatou je, že sociální práva jsou mimo jiné i nástroje vytvořené k ochraně lidské důstojnosti, jak zopakoval například ve svém nálezu vydaném pod sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. května 2015 (paralelní citace: 170/2015 Sb.; N 93/77 SbNU 339, populární název: Rozhodné období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti), v kterém pod bodem 47 uvedl: „47. *Ve shodě s judikaturou Spolkového ústavního soudu, která představuje s ohledem na doktrinární propracovanost významný inspirační zdroj, má zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu jednotlivých základních práv lidská důstojnost (čl. 1 odst. 1 Základního zákona, resp. čl. 1 Listiny a též preambule Ústavy). Z hodnoty lidské důstojnosti Spolkový ústavní soud dovozuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima, které zahrnuje "jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách" [srov. odst. 135 rozsudku 1 BvL 1, 3, 4/09 - Harz IV, odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07; srov. obdobně výklad Elišky Wagnerové: jde-li o komponent základního práva spočívajícího v nároku na plnění, tj. především v případě sociálních práv, u nichž dominuje komisivní povinnost ze strany státu, resp. veřejné moci, je lidská důstojnost zmiňována jako nepodkročitelná mez při úvahách zákonodárce, a proto "v případech, kdy Listina výslovně garantuje určitá sociální práva ..., je povinností zákonodárce zformulovat jejich obsah a rozsah tak, aby nevykročil z mezí daných podstatou ústavní garance, přičemž minimální hranice práv (podstata a smysl) je opět jistěna lidskou důstojností, jejíž zajištění je účelem práv" - viz Wagnerová, E. Úvod. In: E. Wagnerová, V. Šimíček, T. Langásek, I. Pospíšil a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 17. Jinak řečeno, rozhodovat o míře solidarity nezbytné pro to, aby jednotlivci mohli svá práva a svobody také reálně uskutečňovat, je sice především věcí zákonodárce, nicméně jeho uvážení podléhá určitým limitům vyplývajícím z nejvyšší ústavní hodnoty, jíž je lidská důstojnost.]. Platí přitom, že "osoby, které jsou schopny získávat prostředky pro své životní potřeby samostatně, nebude stát zatěžovat daňovou povinností ve vztahu k určité minimální části příjmů, jejíž zdanění by se do jejich poměrů mohlo promítnout nepřiměřeně tíživě. V krajním případě by dokonce mohlo být dotčeno i jejich právo na důstojný život, a tedy s ohledem na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb, by tento zásah stejně musel být kompenzován v rámci sociálního zabezpečení" [bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)].“.* Navrhovatelka se pak odkazuje i na další odkazy v této citaci uvedené.

[18] Z uvedeného tedy plyne, že pokud ústavodárce pojem rovnosti výslovně spojil i s lidskou důstojností a rovnost definoval v podstatě tak, že pouze skrze rovnost v této důstojnosti může být naplněna v právním státě rovnost lidí, je nezbytné testovat v případě ústavnosti zákonné úpravy sociálních práv i právě rovnost v přístupu k nim, a to z hlediska účelu těchto práv, aby všichni občané žili v podmínkách, které jsou důstojné.

[19] Obecná nenapadená ustanovení zákona o hmotné nouzi, jež stanoví podmínky pro přiznání doplatku na bydlení, jsou nástrojem, jak na úrovni zákona implementovat povinnost státu předjímanou v čl. 30 odst. 2 Listiny, aby byla zajištěna mimo jiné i lidská důstojnost všem lidem žijícím na území státu. Zákon stanoví majetková, příjmová a další kriteria, po jejichž splnění vzniká nárok doplatek na bydlení a stanoví jeho výši, aby jeho příjemci měli prostředky na bydlení. Stanovení kritérií přiznání, jež zohledňují testování potřeby doplatku, a výše, jež zohledňují jeho účel, lze považovat za legitimní stanovení podmínek, protože tyto podmínky jsou stanoveny tak, aby účel, jenž plyne z čl. 30 odst. 2 byl naplněn.

[20] Napadená ustanovení odepírají právo na tento doplatek některým osobám, jež jinak podmínky splňují, tedy jsou to osoby, které jsou zjevně v hmotné nouzi a zjevně potřebují takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Nicméně pouze z důvodu, že žijí v oblasti, která byla prohlášena bez možnosti jejich procesní účasti za „*oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů*“, tedy úředně posvěcené ghetto či chudinskou oblast, pozbývají právo na pomoc státu, jenž je zavázán k zajištění jejich minimální lidské důstojnosti, pokud jsou v hmotné nouzi.

[21] Skutečnost, že je nějaká oblast prohlášena za zákonem předpokládanou oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, je věc, za kterou nenese ten, do jehož zájmů to zasáhne, odpovědnost či vinu. V řízení o přijetí opatření obecné povahy se nijak nezkoumá, zda osoby, kterých se opatření dotkne, nesou za tento stav individuální vinu. Procesně nemohou výsledek nijak ovlivnit. Objektivní skutečnost, která může být způsobena špatnou politikou obce nebo státu, se dotkne kolektivním způsobem chudých osob, které tak pozbudou z titulu místa pobytu právo na pomoc, aby si udržely minimální standard lidské důstojnosti.

[22] Zákon tak na základě skutečnosti, jež je dotčené osobě zcela nepřičitatelná, za kterou nenese tato osoba žádnou odpovědnost a kterou nemůže procesně ovlivnit, odebírá právo na zajištění minimálního standardu lidské důstojnosti. Taková právní úprava je v podstatě uplatněním něčeho, co ani nelze označit za kolektivní vinu, ale spíše za kolektivní obětinu bez viny, respektive viny jiných osob. Taková právní úprava je podle navrhovatelky bezprecedentním útokem na lidskou rovnost a rovnost před zákonem; v předmětném případě dokonce i na rovnost v důstojnosti. Z uvedeného důvodu je v rozporu s ústavním pořádkem.

### III. 2. Porušení svobody pohybu a pobytu

[23] Ústavní pořádek garantuje mimo jiné právo na svobodu pohybu a pobytu; čl. 14 odst. 1 Listiny uvádí: „(1) *Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.*“ (podtržení navrhovatelka). Podstatou této svobody je předpoklad, že každý si svobodně volí místo, kde bude žít. Napadená ustanovení jsou formulována tak, že ten, kdo je beneficentem práva předjímaného v čl. 30 odst. 2 Listiny, tedy doplatku na bydlení, tak si nemůže zvolit místo pobytu v jakékoliv oblasti, která je opatřením obecné povahy prohlášena za „*oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů*“.



[24] Smyslem svobody pobytu je naplnění obecné volby místa, kde člověk žije, pracuje, popřípadě má sociální zájmy (známé, přátelé, rodinu). Je prvkem sociálního sebeurčení každého jedince a její zachování je rovněž předpokladem ochrany lidské důstojnosti.

[25] Je samozřejmé, že každý nemůže mít finanční prostředky na to, aby žil, kdekoli se mu zlíbí. Svoboda volby pobytu je reálně omezena finančními možnostmi každého z nás. Každý může bydlet tam, kde si to může dovolit zaplatit. Není ovšem možné, aby v právu obstála možnost, že v určité lokalitě je možné žít pouze s určitým příjmovým nebo majetkovým statutem, popřípadě původem nebo příslušností k určité sociální skupině. Hranicí přístupu ke konkrétnímu bydlení může být vždy ekonomická náročnost bydlení a finanční možnosti zájemce o ně. Stejně tak by tomu mělo být v případě poskytování doplatku na bydlení. I v situaci, kdy stát vstupuje do role poskytovatele pomoci v hmotné nouzi podřizuje poskytnutí doplatku na bydlení určitým kritériím racionality a účelnosti; nicméně tato kritéria mají logiku v účelu zvoleného ekonomického nástroje (peněžní dávky). Mohou například testovat, zda nabyté bydlení odpovídá vydaným prostředkům apod. Poskytnutí dávky podle navrhovatelky nemůže ovšem obsahovat podmínku, jejíž faktická podoba je „*v této oblasti, lokalitě či obci nesmíš bydlet, protože jsi chudý*“.

[26] Svoboda pobytu může být v logice ústavního pořádku omezena. Stanoví tak ust. čl. 14 odst. 3 Listiny, jenž zní: „(3) Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.“. Předně je třeba zdůraznit, že územní omezení je přípustné pouze z důvodu ochrany přírody. Skutečnost, že někdo je chudý, není přípustným důvodem pro omezení jeho svobody pobytu. Jeho chudoba sama o sobě nemůže být ohrožením bezpečnosti státu, veřejného pořádku, zdraví nebo práv a svobod druhých. Faktické omezení práva volby místa pobytu, jež plyne z napadených ustanovení, tak není podřaditelné pod přípustné důvody omezení tohoto práva.

[27] Nelze ani pominout skutečnost, že snaha dosáhnout toho, aby chudí lidé v některých oblastech nebydleli, je z hlediska vývoje evropské civilizace historickým příznakem jevů, které jsou protikladné s hodnotami, na kterých je vystavěn současný demokratický a právní řád. Zákonodárce nyní vyslal sdělení, že se obec může domoci nástroje, kterým sdělí lidem: „*jsi chudý, jdi bydlet jinde*“, popřípadě „*jsi chudý, tady bydlet nebudeš*“. Dlužno dodat, že se toto sdělení strukturálně neliší od sdělení „*jsi jiný, tady bydlet nebudeš*“. Snaha o důsledné zavedení svobody volby pobytu a její nedotknutelnost je právě završením staletí vývoje, ve kterém se společnost musela vyrovnat s nevolnictvím, s regulací přistěhovalectví do měst, se segregací v rámci měst, s uplatňováním vyhnanství, zneužívání domovského práva apod. Obecná lidská svoboda a důstojnost se realizují právě i skrze svobodu volby místa pobytu, jež musí být chráněna a nesmí být omezována. Napadená ustanovení jsou ovšem s touto svobodou v rozporu.

### III. 3. Rozpor s principem nepodmíněnosti výkonu práv

[28] Jedním z prvků ochrany práv a výkladovým principem jejich katalogů je tzv. princip nepodmíněnosti. Jeho podstatou je skutečnost, že stát nesmí garanci těchto práv podmiňovat podmínkami, které nejsou důvodné z hlediska logiky ochrany předmětného práva, popřípadě omezovat ochranu těchto práv způsobem, který ústavní pořádek výslovně nepřipouští. V souzené věci zákonodárce dává možnost obci ve spolupráci s obecním úřadem vytvořit situaci, ve které dotčená osoba bude stát před dilematem, zda si zvolit svobodně místo pobytu a ztratit tak nárok na pomoc v hmotné nouzi a tedy i na zajištění minimální lidské důstojnosti, nebo, zda si zvolit možnost domoci se pomoci v hmotné nouzi a zachovat si tak lidskou důstojnost, ale ztratit svobodu místa pobytu.

[29] Podle navrhovatelky je takto definované dilema nepřípustné. Stát nemůže sdělit svým občanům, že jim zajistí určité sociální právo garantující lidskou důstojnost pouze tehdy, pokud jim vezme část svobody a zakáže jim někde bydlet. Právě vzájemné vyloučení těchto práv poukazuje na nepřípustnost takto stanoveného pravidla, protože myšlenka, jenž se redukuje do podoby výměny sociální pomoci za svobodu, je z hlediska požadavku lidské důstojnosti nepřijatelná. Je nepřijatelné, aby svobodu volby místa pobytu měly pouze osoby s určitým sociálním statutem. Je nepřijatelné, aby na garanci minimální důstojnosti dosáhli pouze ti, kdo se vzdají části své svobody. Dilema, jež stát klade před některé osoby, respektive umožňuje tak činit veřejné správě, je nepřípustné.

[30] Teorie práva někdy hovoří naopak o vzájemné podmíněnosti jednotlivých práv. Podstatou této myšlenky, která není protikladaná konceptu nepodmíněnosti, je skutečnost, že jednotlivá práva bez druhých nemají samy o sobě smysl, protože v logice „*primum vivere, deinde philosophari*“ postrádá ochrana základních svobod (tedy i svobody pohybu a pobytu) smysl, pokud není dostatečně saturován sociální status osoby, která má základní práva požívat. Napadená právní úprava ovšem zcela protiče i takto pojatému konceptu ochrany lidských práv, který klade důraz na vzájemnou provázanost těchto práv.

[31] S ohledem na uvedené tedy navrhovatelka má za nepřípustný i vzájemný vylučovací dopad možnosti přístupu k ochraně obou práv. Ústavní pořádek nepřipouští, aby zákonodárce stanovil možnost výběru mezi právy chráněnými Listinou stylem „*to nebo ono*“.

### III. 4. Porušení práva podnikat

[32] Jakkoliv to se základními důvody tohoto návrhu nesouvisí, navrhovatelka současně upozorňuje, že napadená úprava se může nepřípustným způsobem dotknout i práva podnikat, jak je upraveno v čl. 26 odst. 1 Listiny. Poskytování ubytovacích služeb soukromými subjekty je jedním z jevů, které provázejí chudobu a tedy i oblast poskytování doplatku na bydlení. Navrhovatelka si je vědoma skutečnosti, že jedním z motivů přijetí napadené úpravy je i skutečnost, že mnoho pronajímatelů a poskytovatelů ubytovacích služeb se chová neetickým způsobem, který příliš nevychází vstříc představám veřejnoprávních subjektů o sociální politice.

[33] Jakkoliv je chování mnohých pronajímatelů a poskytovatelů služeb v oblasti ubytování neetické, jak shora uvedl předkladatel pozměňovacího návrhu slovy: „*umožní lépe zakročit proti obchodníkům s chudobou*“, překračuje zvolená a napadená právní úprava meze možností regulace práva podnikat. V případě přijetí opatření obecné povahy budou dotčeny všechny subjekty ve vymezené oblasti, bez ohledu na to, zda se chovají eticky či nikoliv. V obecné rovině je možné si představit regulaci, která by stanovila nějaké standardy chování a parametry poskytovaných služeb v dané oblasti služeb, ale nelze přijímat regulaci, která se dotkne všech bez rozdílu chování.

[34] Ti, co poskytují své služby legitimním způsobem a v souladu s cílem, pro který je služba skrze doplatek na bydlení dostupná, budou dotčeni ve své možnosti podnikat, protože budou vyloučeni z možnosti tak nadále činit, aniž by jim byly přičitatelné důvody, pro které bylo opatření obecné povahy přijato. S ohledem na uvedené se napadená ustanovení dostávají o do rozporu s ústavním pořádkem, protože nepřípustným způsobem (paušálním a náhodným) zasahují zásadně do práva podnikat.

### III. 5. Neracionalita normy

[35] Tradičním prvkem testu ústavnosti napadené normy je i racionalita napadené normy, která se zpravidla projevuje požadavkem kladné odpovědi na otázku, zda norma plní zamýšlený účel a zda negativní dopady normy nejsou v nepoměru k jejím očekávaným přínosům; k tomu více nález vydaný pod sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. května 2008 (paralelní citace 251/2008 Sb., N 91/49 SbNU 273; populární název: Návrh na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů - část zdravotnická).

[36] V souzené věci lze racionalitu testované vnímat i skrze některá pravidla přezkumu zákonné úpravy sociálních práv, jak je nastavil Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. března 2010, kde konstatoval ve vztahu ke shora zmíněné rovnosti mimo jiné: „86. [...] *Posouzení neakcesorické rovnosti se odvíjí od přezkumu vazby mezi zákonodárcem zvoleným legislativním nástrojem a jeho zamýšleným účelem. Pro ústavní konformitu posuzované právní úpravy z hlediska neakcesorické nerovnosti postačuje, nachází-li se hodnocená klasifikace v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit.*“ Tentýž nález pak cituje jiný nález: „3. [...] *„zásah Ústavního soudu v analogických věcech by mohl přicházet do úvahy toliko v případě flagrantní svévole, libovůle a nerozumnosti zákonodárce“ [právní věta nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]* (podtržení navrhovatelka).

[37] V obecné rovině je třeba vycházet z toho, že smyslem poskytování dávek v hmotné nouzi je primárně zajištění minimálního standardu životní úrovně příjemců dávky, aby byla zachována jejich lidská důstojnost. Sekundárním cílem může být stanovení takových mechanismů, které příjemce vedou, motivují či jinak provázejí na cestě jeho sociální emancipace, aby k dosažení definovaného standardu nepotřeboval pomoc státu, pokud je takový cíl s ohledem na možnosti konkrétního adresáta normy vůbec možný.

[38] Právní úprava pomoci v hmotné nouzi společně s právní úpravou státní sociální podpory si pak mohou ve třetím plánu za cíl klást udržení společenské soudržnosti a sociálního smíru. Obě právní úpravy pak mohou legitimně obsahovat nástroje, kterými se předchází negativním důsledkům chudoby, kam vznik sociálně vyloučených lokalit (sociálních ghet) patří, pokud tím není dotčen primární nebo sekundární účel obou právních úprav.

[39] Podle navrhovatelky napadená právní úprava není podřaditelná pod žádný z cílů právní úpravy, a to ani primární a ani sekundární, stejně jako nenaplnuje žádný jiný možný legitimní cíl. Kromě toho dokonce brání naplňování jak primárních, tak sekundárních cílů. Předně je třeba zdůraznit, že navrhovatelka se ztotožňuje s myšlenkou, že vznik sociálně vyloučených lokalit je věcí, která není cílem právní úpravy, a považuje za legitimní, pokud se právo tomuto jevu brání. V souzené věci tomu tak ovšem není.

[40] Vznik sociálně vyloučených lokalit v České republice po roce 1989 má svůj vývoj a počátky tohoto jevu lze spatřovat v devadesátých letech dvacátého století. Tehdy mnohé obce počaly provádět takovou bytovou a majetkovou politiku, jejímž cílem byla podpora středních vrstev a důsledkem této politiky bylo podfinancování oblastí, kde bydleli chudší lidé. V důsledku tehdy vznikající mobility se bohatší a střední vrstvy počaly stěhovat do míst, které nebyly zasaženy tímto podfinancováním a naopak chudší obyvatelé byly vytlačováni skrze (zákonné i nezákonné) nástroje především tam. V návaznosti na to mnohé středně velké obce poté zahájily kroky, jak takto vznikající ghetta vytlačit skrze dostupné právní nástroje (aplikované ovšem často selektivně) ze svých území, na což nakonec doplatily některé menší obce, kam se museli dotčení vystěhovat. V souzené věci je třeba spatřovat pokus o legalizaci téhož skrze jiné prostředky.

[41] Strukturálně vzato stanovení politického či věcného cíle, jehož podstatou je, aby chudší lidé v nějaké oblasti nebydleli, nevede k předcházení vzniku ghatt, ale k jejich vzniku na jiných a z hlediska potřeb sociální rehabilitace méně žádaných místech. Je přitom lhostejné, zda je tento cíl realizován podfinancováním určité lokality, následnou výpovědí z nájmu, navazující stavební sanací a novým osídlením nebo skrze opatření obecné povahy. Zákaz ghatta či jeho zrušení nevede k dosažení cíle „*aby ghetto nebylo*“, ale pouze k přesunu téhož jevu na jiné místo, přičemž transakční náklady tohoto procesu mají mnohdy na dotčené obyvatele dopad, který snižuje skrze vytržení z prostředí jejich možnosti zpětné integrace. Původní problém se kromě přesunu v prostoru prohlubuje a neřeší. Nelze při tom přijmout myšlenku, že se ghetto postupně vytlačí odevšad, protože jejich vznik je dán podstatou jiného jevu – existencí chudoby.

[42] Naopak smysluplná sociální práce a integrace jedince musí být založeny na práci s jednotlivcem a nikoliv na jeho vytlačení z určité lokality. Sociální pracovníci pak dospívají k poznání, že pokud se má člověk vymanit z pasti sociálního vyloučení, musí často vícekrát změnit bydliště, postupně zvyšovat svůj sociální a pobytově sociální status a skrze drobné kroky se dostat na úroveň, která se jeví jak jemu, tak společnosti cílová (ideálně mimo nezbytnou pomoc zákona o pomoci v hmotné nouzi). Postupná změna prostředí, včetně bydliště, musí při tom probíhat obvykle v obci, ve které má nějaké zázemí a příbuzné a kterou si samozřejmě svobodně zvolí. Obvykle se pak v rámci obce opakovaně stěhuje, přičemž některá přestupná bydliště stále lze považovat za sociálně vyloučené lokality, v nichž je pouze dán nižší stupeň vyloučení. Vytvoření překážky v podobě územně definovaného pobytového zákazu pak může tyto kroky zcela zmařit.

[43] Pro úspěšnou integraci je přitom mnohdy nezbytné, aby osoba, jež se má integrovat, mohla zůstat v obci, kde má alespoň nějaké sociální vazby a zázemí, stejně jako je nezbytné, aby s ní někdo odborně (dlouhodobě) pracoval. Pokud obec dosáhne vymezení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů v oblastech, kde tito lidé častěji žijí, stane se jejich integrace prakticky nemožná, protože budou nuceni žít zcela jinde, popřípadě bez podpory státu. V obou případech to může mít negativní vliv na možnost jejich sociální rehabilitace. V této souvislosti navrhovatelka pouze na okraj konstatuje, že původní vládní návrh zákona v době, než byl v Poslanecké sněmovně změněn, obsahoval zavedení institutu motivačního plánu, shodou okolností pod stejným označením § 33d (sněmovní tisk č. 783/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VII. volební období: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů). Takové nástroje pak lze považovat na rozdíl od nástrojů represivních za nosné.

[44] Napadená ustanovení se tak zcela vymykají ústavně požadované racionalitě, protože se zcela míjejí s účelem normy či oblasti práva, do které byla tato ustanovení vsazena. Ve svém důsledku dokonce příslušný problém prohlubují, nijak jej neřeší a odsouvají jej dále mimo aktuální výskyt důsledků toho jevu. Napadená ustanovení, která primárně brání některým osobám v přístupu k Listinou garantované pomoci, popřípadě jim brání ve výkonu svobody pobytu, nemohou být ospravedlněna tím, že fakticky prohlubují sociální vyloučení a přesouvají jeho problém na jiné místo, kde může nadále kumulovat. Napadená ustanovení tedy nemohou v testu racionality normy jakkoliv obstát.

## IV.

## Návrh rozhodnutí

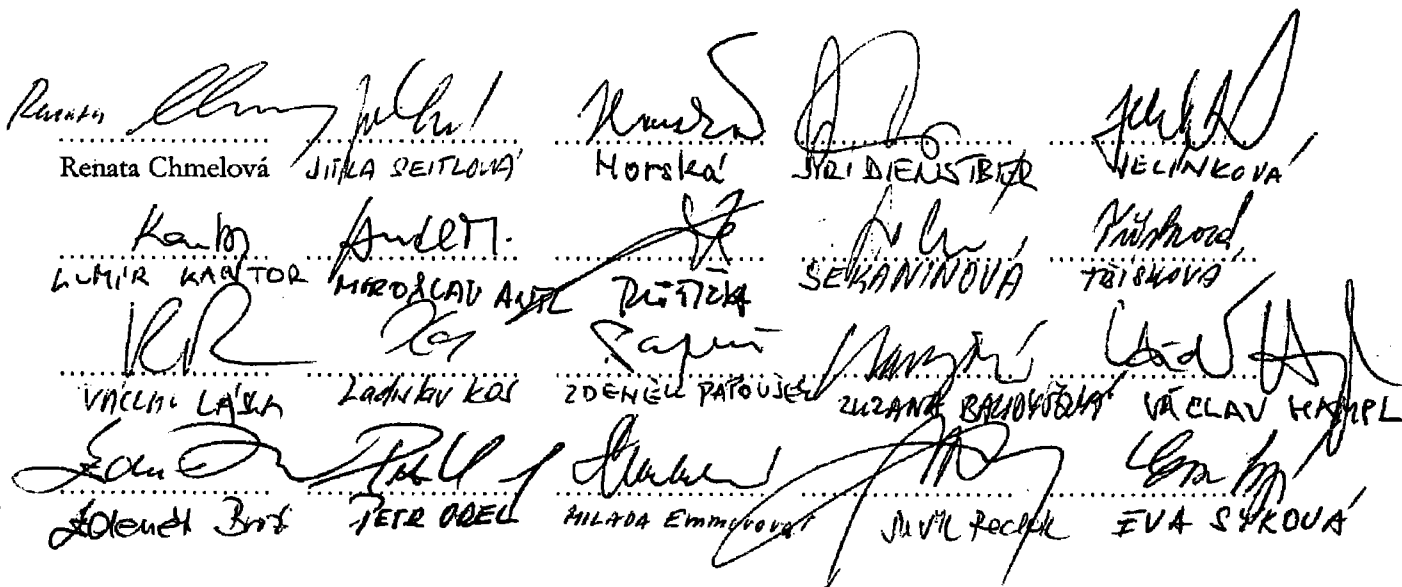
[45] Navrhovatelka má za to, že ve věci není zapotřebí nařizovat jednání.

[46] S ohledem na uvedené navrhuje navrhovatelka, aby Ústavní soud vydal po provedeném řízení tento náleze:


**Ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

skupina senátorů:

(senátoři svými podpisy současně zmocňují advokáta Pavla Uhla k zastupování skupiny před Ústavním soudem v tomto řízení):


  
 Renata Chmelová JIŘKA SEITLOVÁ Horská JIŘI DIENŠTEJN VEČNÍKOVÁ  
 LUDMÍR KANTOR MARGARITA AVČIL PŘÍTEKÁ SEKANINOVÁ TRŠKOVÁ  
 VĚCLAV LAJŠA Ladislav KOL ZDENĚK PATOUJEK ZUZANA BACHOVSKÁ VĚCLAV KASPL  
 JOSEF BRŮŠ JETŘ OREL MILADA Emmelová JUD. RUDOLFA EVA SYKOVÁ

skupina jako navrhovatelka  
zastoupena dle plné moci

  
 Pavel Uhl, advokát  
 evidenční číslo ČAK: 10960  
 Kofenského 15, Praha 5, CZ 150 00  
 IČ: 71638806, DIČ: CZ750810083  
 (advokát současně přijímá zmocnění udělené skupinou v tomto řízení)

**Doložka konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě**

Tento dokument, který vznikl převedením vstupu v listinné podobě do podoby elektronické pod pořadovým číslem **102934171-96914-171206191707**, skládající se z **12** listů, se doslovně shoduje s obsahem vstupu.

Zajišťovací prvek: **bez zajišťovacího prvku**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: **PAVEL UHL**

Vystavil: **Pavel Uhl, advokát**

Pracoviště: **Pavel Uhl, advokát**

Na pražském Smíchově dne **06.12.2017**



102934171-96914-171206191707