

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaje) o návrhu **skupiny 17 senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, na zrušení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **Veřejného ochránce práv a Krajského soudu v Praze**, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**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.**

Odůvodnění:

**I.**  
**Předmět řízení**

1. Ústavnímu soudu byl dne 6. 12. 2017 doručen návrh skupiny 17 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka“) na zrušení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“).

2. V průběhu řízení o tomto návrhu obdržel Ústavní soud dne 27. 4. 2018 návrh Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo rovněž navrženo zrušení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tento návrh byl z důvodu litispendence (§ 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákon o Ústavním soudu“) usnesením ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 29/18 odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud se tak otázkou souladu napadených ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, jejichž zrušení bylo podstatou odmítnutého návrhu, bude zabývat v (dříve zahájeném) řízení o nyní posuzovaném návrhu navrhovatelky, a to i z hlediska argumentace, obsažené v pozdějším návrhu krajského soudu [srov. náleze ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Krajský soud tak podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu má právo být v řízení o nyní posuzovaném návrhu vedlejším účastníkem.

3. Dne 22. 5. 2018 byl Ústavnímu soudu doručen návrh statutárního města Kladna, jehož jménem jedná Mgr. Milan Volf, primátor města, na přiznání postavení vedlejšího účastníka řízení s odůvodněním, že má právní zájem na výsledku řízení, neboť se rozhodl využít svého zákonného oprávnění a z titulu svého úřadu požádal Magistrát města Kladna o vydání opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), kterým se stanoví oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů na území statutárního města Kladna. OOP bylo vydáno dne 7. 12. 2017, pod sp. zn. OPŘ/4883/17. K návrhu bylo připojeno „Memorandum o společném zájmu“ ze dne 17. 5. 2018, jehož signatáři jsou města a obce, které vyjadřují vůli zúčastnit se argumentace pro zachování platného znění zákona o pomoci v hmotné nouzi. Uvedený návrh na přiznání postavení vedlejšího účastníka řízení byl usnesením Ústavního soudu ze dne 5. 6. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 40/17 odmítnut s odůvodněním, že zákon o Ústavním soudu je z hlediska vymezení účastníků a vedlejších účastníků řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů postaven na zásadě legality, tj. příslušné subjekty získávají takové postavení přímo ze zákona. Tento okruh subjektů je nutno respektovat, neboť byl zákonodárcem volen tak, aby do určité míry odrážel principy, na nichž je vystavěn ústavní pořádek České republiky, tedy především princip demokratické legitimacy orgánů státu, princip dělby moci a ochrany menšiny, a aby korespondoval se samotným předmětem řízení, tj. posuzováním souladu právních předpisů s ústavním pořádkem České republiky. Těmto principům odpovídá zákonné vymezení okruhu účastníků řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (§ 64 a § 69 zákona o Ústavním soudu). V těchto případech nelze přiznat postavení vedlejšího účastníka osobám, které pouze prokáží právní zájem na výsledku řízení, a to ani podle § 28 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Proto již v minulosti obdobně Ústavní soud odmítl přiznat postavení vedlejšího účastníka řízení zájmovým skupinám, ačkoliv i ty mají na výsledku řízení právní zájem [srov. náleze ze dne 20. 10. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.)]. Navíc, jak již zdejší soud v minulosti také konstatoval, v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zákon o Ústavním soudu, s výjimkou případů nastalých v důsledku postupu podle § 35 odst. 2 a § 69 odst. 2 a 3 téhož zákona, institut vedlejšího účastenství nezná [srov. náleze ze dne 26. 4. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 37/04 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)].

4. Rozhodnutím ze dne 15. 3. 2019 č. j. 037816/2019/KUSK Krajský úřad Středočeského kraje OOP o vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů na území statutárního města Kladna zrušil.

## II.

### Napadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi

#### § 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 návykové látky 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.*

**III.****Argumentace navrhovatelky**

5. V úvodní části návrhu se navrhovatelka vyjadřuje k legislativnímu procesu, přičemž připomíná, že novela, jež vložila napadená ustanovení do zákona o pomoci v hmotné nouzi, byla přijata jako vládní návrh zákona. Napadená ustanovení nicméně nebyla součástí původního vládního návrhu a byla do něj vložena jako pozměňovací návrh v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Návrh prošel opakovaným druhým čtením. Jeho písemné odůvodnění poukazovalo na potřebu zapojit do problematiky rozhodování o doplatku na bydlení obce a popisovalo možné způsoby použití zvoleného nástroje. Ústní odůvodnění bylo opřeno o informaci poskytnutou předkladateli starostou jedné obce v Plzeňském kraji o neúnosném stavu, jenž v této obci delší dobu panuje, kdy obytné domy, původně patřící státnímu zemědělskému podniku,

byly odkoupeny osobami, které je pronajaly lidem fakticky výlučně žádajícím o dávky hmotné nouze, konkrétně doplatku na bydlení. Tím došlo k nadměrné koncentraci sociálně nežádoucích jevů do určité lokality a obec neví, jak situaci řešit. Předkladatel nalézá řešení v zabezpečení toho, aby konstrukcí vyplácení dávek v hmotné nouzi, především doplatku na bydlení, bylo bráněno vzniku lokalit s nadměrnou koncentrací sociálně nežádoucích jevů. Ve spolupráci se Svazem měst a obcí České republiky proto pozměnil původní koncept tak, aby pověřené obecní úřady získaly oprávnění vydat OOP, jímž se vyhlásí oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, v níž nebude novým žadatelům vyplácen doplatek na bydlení. Předkladatel vyslovil přesvědčení, že jeho pozměňovací návrh není v rozporu s Ústavou České republiky. Kladně se k němu vyjádřil výbor pro sociální politiku, ministr práce a sociálních věcí vyjádřil negativní stanovisko odůvodněné značnou problematičností z hlediska správního i ústavního práva. Poslanecká sněmovna poté návrh novely zákona včetně pozměňovacího návrhu přijala a byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 98/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017.

6. V souvislosti s věcnými důvody návrhu navrhovatelka poukazuje na to, že napadená ustanovení popírají princip obecné rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 3 odst. 1 Listiny při realizaci práva na zajištění základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny, dále jsou v rozporu se svobodou pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny, brání kumulativnímu užití těchto práv, čímž porušují princip nepodmíněnosti ochrany lidských práv, zasahují do práva podnikat a popírají funkční principy právní oblasti, již jsou součástí, a neplní – navzdory zjevnému omezení práv a svobod – účel, který mají plnit.

7. K porušení principu rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny navrhovatelka poukazuje na to, že napadená ustanovení regulující poskytování doplatku na bydlení osobám v hmotné nouzi jsou součástí zákonné úpravy sociálního práva, které navzdory omezení jeho vymahatelnosti dle čl. 41 odst. 1 Listiny dle výkladu Ústavního soudu jako součást ústavního pořádku čerpá svou legitimitu z potřeby chránit lidskou důstojnost. V této souvislosti odkazuje na závěry nálezu ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.). Z toho vyvozuje, že je nutné testovat spolu s ústavností zákonné úpravy sociálních práv i rovnost v přístupu k nim, a to z hlediska účelu těchto práv, aby všichni občané žili v podmínkách, které jsou důstojné. Nenapadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, která stanoví podmínky pro přiznání doplatku na bydlení, jsou pak nástrojem, jak na úrovni zákona implementovat povinnost státu předjímanou v čl. 30 odst. 2 Listiny, aby pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek, mohla být poskytnuta každému, kdo je v hmotné nouzi. Napadená ustanovení odebírají některým osobám právo na tento doplatek, byť jinak zákonné podmínky splňují, a to 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 za daných podmínek k jejímu poskytnutí zavázán. Objektivní skutečnost, která může být způsobena špatnou politikou obce nebo státu, se tak dotkne kolektivním způsobem chudých osob, které pozbydou z titulu místa pobytu právo na pomoc, aby si udržely minimální standard lidské důstojnosti. Taková právní úprava je dle navrhovatelky bezprecedentním útokem na lidskou rovnost a důstojnost.

8. K porušení svobody pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny navrhovatelka uvádí, že napadená ustanovení jsou formulována tak, že ten, kdo je beneficentem doplatku na bydlení, si nemůže – nechce-li přijít o nárok na doplatek – zvolit místo pobytu

v oblasti, která je OOP prohlášena za „oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“. Odkazuje na smysl svobody pobytu, jejíž zachování je rovněž předpokladem ochrany lidské důstojnosti. Svoboda pobytu je sice reálně omezena finančními možnostmi každé osoby, není ovšem možné, aby v právu obstálo, že v určité lokalitě je možné žít pouze s určitým příjmovým nebo majetkovým statutem či příslušností k určité sociální skupině. Poskytnutí dávky podle navrhovatelky nemůže obsahovat podmínku, jejíž faktická podoba je „v této oblasti, lokalitě či obci nesmíš bydlet, protože jsi chudý“. Svoboda pobytu může být ústavním pořádkem omezena, skutečnost, že někdo je chudý, však není přípustným důvodem pro omezení jeho svobody pobytu, neboť to není podřaditelné pod přípustné důvody omezení tohoto práva podle čl. 14 odst. 3 Listiny. Navrhovatelka zdůrazňuje, 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 nichž je vystaven současný demokratický a právní řád.

9. Rozpor s principem nepodmíněnosti výkonu práv navrhovatelka zdůvodňuje tím, že zákonodárce dává možnost obci vytvořit situaci, v níž dotčená osoba bude stát před otázkou, zda si zvolit svobodně místo pobytu a ztratit tak nárok na pomoc v hmotné nouzi, nebo zda si zvolit možnost domoci se pomoci v hmotné nouzi, ale ztratit svobodu místa pobytu. Takové dilema je dle navrhovatelky nepřijatelné, neboť stát nemůže svým občanům sdělit, že jim zajistí určité sociální právo garantující lidskou důstojnost pouze tehdy, pokud jim vezme část svobody a zakáže jim někde bydlet. Naopak jednotlivá práva bez druhých nemají sama o sobě smysl, protože v logice „*primum vivere, deinde philosophari*“, postrádá ochrana základních práv, tedy i svobody pohybu a pobytu, smysl, pokud není dostatečně saturován sociální status osoby, která má základní práva požívat.

10. Navrhovatelka poukazuje i na porušení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jakkoliv to se základními důvody návrhu nespojuje. Napadená právní úprava překračuje dle jejího přesvědčení meze možností regulace práva podnikat, neboť jí jsou dotčeny všechny subjekty ve vymezené oblasti, bez ohledu na to, zda se chovají eticky či nikoliv.

11. Navrhovatelka konečně poukazuje i na to, že tradičním prvkem testu ústavnosti napadené normy je i její racionalita [nálezn ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Smyslem poskytování dávek v hmotné nouzi je primárně zajištění minimálního standardu životní úrovně příjemců dávky, sekundárním cílem může být stanovení takových mechanismů, které příjemce vedou, motivují či jinak provázejí na cestě jeho sociální emancipace, aby k dosažení životního standardu nepotřeboval pomoc státu. Podle navrhovatelky napadená právní úprava není podřaditelná pod žádný z cílů právní úpravy, a to ani primární ani sekundární a nenaplňuje žádný jiný možný legitimní cíl. Upozorňuje na vývoj vzniku sociálně vyloučených lokalit, na postup obcí, které zahájily kroky k vytlačení vznikajících „ghett“ ze svých území, na což pak doplatily obce menší, kam se musely dotčené osoby vystěhovat, přičemž v souzené věci spatřuje pokus o legalizaci téhož skrze jiné prostředky. Stanovení politického či věcného cíle, jehož podstatou je, aby chudší lidé v nějaké oblasti nebydleli, však nevede k předcházení vzniku „ghett“, ale naopak k jejich vzniku na jiných a z hlediska potřeb sociální rehabilitace méně žádoucích místech. Původní problém se kromě přesunu v prostoru prohlubuje a neřeší. Naopak smysluplná sociální práce a integrace jedince musí být založeny na práci s jednotlivcem, a nikoliv na jeho vytlačení z určité lokality. Pro úspěšnou integraci je přitom mnohdy nezbytné, aby osoba, která se má integrovat, mohla zůstat v obci, kde má alespoň nějaké sociální vazby a zázemí. V této souvislosti

navrhovatelka pouze na okraj konstatuje, že původní vládní návrh zákona 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 o pomoci v hmotné nouzi). Takové nástroje považuje navrhovatelka na rozdíl od nástrojů represivních za nosné. Napadená ustanovení se tak zcela vymykají ústavně požadované racionalitě, neboť se míjejí s účelem normy či oblasti práva, do které byla vsazena, a dokonce příslušný problém prohlubují. V testu racionality proto nemohou obstát.

#### IV.

#### **Vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků řízení a vyjádření vyžádaná Ústavním soudem**

12. Ústavní soud podle § 69 odst. 1, 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh oběma komorám Parlamentu České republiky a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou, resp. byly oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci. Přihlédl rovněž ke stanovisku krajského soudu, kterému bylo přiznáno postavení vedlejšího účastníka, a nad tento rámec si ještě vyžádal vyjádření ministra práce a sociálních věcí a ministryně pro místní rozvoj.

#### IV./a

#### *Vyjádření komor Parlamentu České republiky*

13. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření v souladu se svou zavedenou praxí omezila na popis průběhu zákonodárního procesu, který vedl k přijetí novely zákona o pomoci v hmotné nouzi obsahující napadená ustanovení. Konstatovala, že návrh zákona před svým vyhlášením prošel ústavně předepsaným postupem, obě komory Parlamentu s ním vyslovily souhlas, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Ponechala na Ústavním soudu, aby posoudil otázku protiústavnosti napadených ustanovení.

14. Senát ve svém vyjádření poukázal na to, že napadená ustanovení vzešla z novely zákona o pomoci v hmotné nouzi vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 98/2017 Sb. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu dne 13. 2. 2017. Organizační výbor Senátu jej dne 14. 2. 2017 přikázal k projednání výboru pro zdravotnictví a sociální politiku a ústavně-právnímu výboru. Předlohou se zabýval i výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Dne 22. 2. 2017 přijal výbor pro zdravotnictví a sociální politiku usnesení, kterým doporučil senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s komplexním pozměňovacím návrhem. Úprava byla vrácena do podoby předložené vládou. Ústavně-právní výbor téhož dne doporučil Senátu návrh zákona zamítnout. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí se předlohou zabýval dne 1. 3. 2017 a doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění pozměňovacích návrhů, jejichž předmětem bylo vypuštění napadených ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona o pomoci v hmotné nouzi. Senát projednal návrh zákona dne 8. 3. 2017 na 5. schůzi. Proběhlá debata se týkala především podmínek pro vznik nároku na doplatek na bydlení, zachování možnosti obcí ovlivnit tuto skutečnost a problému vytváření oblastí s nekontrolovatelným zvýšením výskytu sociálně nežádoucích jevů. Senátor JUDr. Miroslav Antl odůvodnil doporučení ústavně-právního výboru zamítnout návrh zákona tím, že „...má návrh spoustu zásadních chyb“. Senátor RNDr. Miloš Vystrčil hovořil o problémech vyplácení doplatku na bydlení, kdy dochází

k jeho zneužívání majiteli ubytoven, místopředsedkyně Senátu Mgr. Miluše Horská a senátor Mgr. Jiří Dienstbier vyslovili pochybnosti o ústavní konformitě úpravy oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a konstatovali potřebnost přijetí zákona o sociálním bydlení. Senátor Mgr. Jiří Dienstbier ve svém vystoupení připomněl, že není možné, aby člověk v situaci, když se dostane do hmotné nouze, nárok na podporu měl a jiný člověk ve stejné situaci nárok na podporu neměl pouze na základě toho, kde obec vydá OOP. Senátor Jaroslav Zeman k dané problematice uvedl, že kdo chce, ten pracovat může, ústavnost pro něj není žádné měřítko, ať rozhodne Ústavní soud. Po rozpravě senát přijal usnesení č. 108, kterým návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

*IV./b*

*Vyjádření vlády České republiky*

15. Vláda sdělila, že na své schůzi konané dne 14. 3. 2018 po projednání příslušného materiálu přijala usnesení č. 162, kterým rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení o předmětném návrhu skupiny senátorů.

*IV./c*

*Vyjádření Veřejné ochránkyně práv*

16. Veřejná ochránkyně práv vstoupila do řízení jako vedlejší účastník podáním ze dne 28. 2. 2018; její vyjádření bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 23. 3. 2018. V jeho úvodu Veřejná ochránkyně práv připomněla, že ze své pozice pravidelně podává připomínky k návrhům na změny právních předpisů týkajících se pomoci v hmotné nouzi. Napadená ustanovení byla včleněna do zákona č. 98/2017 Sb. pozměňovacím návrhem poslance Ing. Vladislava Vilímce a nebyla předmětem připomínkového řízení, takže nemohla své výhrady vyjádřit před jeho přijetím. Zákon byl v Poslanecké sněmovně přijat potřebnou většinou poslanců i přes nesouhlasné stanovisko vlády a přes pochybnosti o ústavní konformitě návrhu vyjádřené ministryní práce a sociálních věcí. Veřejná ochránkyně práv sdílela a sdílí obdobné pochybnosti, které nevyvrátila ani praktická aplikace nového institutu obcemi a orgány veřejné moci. S návrhem skupiny senátorů na zrušení napadených ustanovení se plně ztotožnila.

17. Vzhledem k tomu, že se Veřejná ochránkyně práv obávala nepříznivých dopadů nové právní úpravy na sociální situaci konkrétních osob v hmotné nouzi, zahájila komunikaci s dotčenými orgány státní správy a vyžádala si pravidelné zasílání aktuálních údajů o vydaných OOP. V několika případech vedlo vyhlášené opatření již ke ztrátě nároku na doplatek na bydlení u konkrétních osob, jejich množství však bude narůstat. Podstatnější vliv opatření spočívá v jejich odrazujícím účinku, neboť jeho vydání odrazuje osoby v hmotné nouzi od stěhování do vyhlášené oblasti a takto je nepřímou nutí hledat si bydlení jinde. Poukazuje na konkrétní případ klientky z Moravskoslezského kraje, kdy jí existence OOP znemožnila přestěhování do místa, kde měla rodinné vazby a příslib zaměstnání.

18. Veřejná ochránkyně práv poukázala především na rozpor napadených ustanovení s právem na pomoc v hmotné nouzi nezbytnou k zajištění základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny, jehož součástí je i doplatek na bydlení, který lze za zákonných podmínek poskytnout na nájemní, vlastnickou i jinou formu bydlení (podnájem či ubytovnu). S odkazem na metodologii přezkumu ústavnosti zásahu do sociálních práv

poukazuje na konkrétní dopad napadených ustanovení do života lidí, kteří se nově přestěhují do vyhlášené oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, kterým je ztráta možnosti získat dávku na bydlení, jež kompenzuje buď veškeré náklady, nebo jejich podstatnou část. Lidé v hmotné nouzi, kteří se nastěhují do ubytovny ve vyhlášené oblasti, tím přijdou o doplatek na bydlení jako jedinou pomoc státu s úhradou nákladů na bydlení, osoby v hmotné nouzi, které se nastěhují do bytu ve vyhlášené oblasti, v němž se nemohou přihlásit k trvalému pobytu, přijdou o veškerou dávkovou pomoc s úhradou nákladů na bydlení a důsledkem přestěhování osoby do bytu ve vyhlášené oblasti, v němž se přihlásí k trvalému pobytu, je ztráta doplatku na bydlení, který může krýt podstatnou část nákladů na bydlení.

19. Veřejná ochránkyně práv považuje za součást podstatného obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny i zajištění dostupného přiměřeného bydlení. Odnětí doplatku na bydlení jako jediné dávky nebo dávky přispívající k úhradě podstatné části nákladů bydlení v důsledku existence OOP může vést v konkrétním případě k faktickému vyprázdnění části práva na pomoc v hmotné nouzi vztahující se k zajištění bydlení. Napadená právní úprava tak nepřipustně zasahuje do podstatného obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi. Stát totiž v současné době osobám v hmotné nouzi či v bytové nouzi právo na přiměřené bydlení jiným způsobem než prostřednictvím doplatku na bydlení nezajišťuje.

20. Veřejná ochránkyně práv se dále zabývá otázkou, zda zásah do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala. Cíl omezení základního práva, který spatřuje v zamezení zvýšenému výskytu sociálně nežádoucích jevů, lze v obecné rovině považovat za legitimní, otázkou však je, zda je zvolené opatření vůbec způsobilé zamýšlených účinků dosáhnout. Z praktické aplikace napadeného institutu je zřejmé, že OOP má zatím spíše preventivní účinek, takže schválená právní úprava tento cíl plní. Je však již méně zřejmé, zda tímto odrazujícím efektem bude dosaženo hlavního cíle sledovaného předkladatelem, a to snížit stávající výskyt sociálně nežádoucích jevů a omezit tzv. byznys s chudobou, neboť místo spáchání přestupku či trestného činu, který je jedním z příznaků těchto jevů, nemusí být totožné s bydlištěm pachatele. Tím může být dotčena i osoba, která žije ve vyhlášené oblasti, ale není v hmotné nouzi apod. O způsobilosti OOP dosáhnout snížení výskytu sociálně nežádoucích jevů zamezením nároku na doplatek na bydlení pro nově příchozí osoby v hmotné nouzi má tak značnou pochybnost. Omezení tzv. byznysu s chudobou pak nebude možné naplnit vydáním OOP ve městech, kde jsou byty či ubytovny pronajímané sociálně vyloučeným osobám situovány v různých částech města, tedy i v oblastech, na které OOP nedopadá. Napadená úprava tak neobstojí ani ve druhém kroku testu proporcionality.

21. Dle Veřejné ochránkyně práv neobstojí napadená úprava ani ve třetím kroku testu proporcionality – zjištění potřebnosti (nutnosti) přezkoumávaného prostředku omezení ústavně zaručeného práva, tedy posouzení, zda zákonodárce nemohl zvolit jiný, stejně účinný, avšak základní právo méně omezující prostředek. Poukazuje na cíl vládního návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, do něhož byla později poslaneckým pozměňovacím návrhem doplněna napadená ustanovení, a jímž bylo podle důvodové zprávy sledováno „blíže vymezit pojem ‘důvody zvláštního zřetele hodné’, které jsou nutné k tomu, aby osoba v hmotné nouzi získala nárok na doplatek na bydlení v prostoru, který není zkolaudován k trvalému bydlení“ (v praxi jde převážně o ubytovny). Tím se měla jednak posílit právní jistota žadatelů o tuto dávku, jednak zabránit koncentraci



osob ohrožených sociálním vyloučením do míst, kde je vysoká nezaměstnanost a nízké ceny nemovitostí. Přijetím vládního návrhu zákona bylo do zákona o pomoci v hmotné nouzi začleněno nové ustanovení § 33c odst. 2, podle něhož se zkoumá sepětí osoby s obcí, v níž tato osoba žádá o doplatek na bydlení. Ve vztahu k poskytování doplatku na bydlení v ubytovnách tedy již v zákoně o pomoci v hmotné nouzi existuje prostředek, jehož cílem je také omezení nároku na doplatek na bydlení pro osoby, které nemají žádný vztah k obci, v níž chtějí bydlet. Institut OOP tak není v těchto případech potřebný, ale je nadbytečný a duplicitní.

22. Napadená právní úprava neobstojí dle názoru Veřejné ochránkyně práv v testu potřebnosti ani ve vztahu k poskytování doplatku na bydlení v bytech, neboť si lze představit řadu šetrnějších řešení směřujících k omezení dávkové podpory osob, které nejsou spjaty s obcí, kde dávku žádají v bytech na jejím území. V první řadě je to zvýšení faktické dostupnosti bydlení v podobě stanovení jednoznačné povinnosti státu či veřejnoprávních korporací zajišťovat dostupné přiměřené bydlení osobám v bytové nouzi (tzv. sociální bydlení), neboť absence takových bytů je hlavní příčinou rozvoje tzv. byznysu s chudobou. Obce dostatek bytů pro osoby ohrožené sociálním vyloučením nenabízejí, a pokud ano, způsob jejich přidělování často osoby s nízkými příjmy vylučuje (např. přidělování prostřednictvím licitace). Veřejná ochránkyně práv je přesvědčena, že bez vytvoření systému státem garantovaného sociálního bydlení nemůže dojít k uspokojivému řešení byznysu s chudobou. Další možností je důslednější zavedení stropu na výši doplatku na bydlení např. prostřednictvím státem garantovaných „cenových map“ maximální výše nájemného, do níž by bylo možno doplatkem na bydlení přispět.

23. Zavedení institutu OOP tak dle názoru Veřejné ochránkyně práv problém „byznysu s chudobou“ vyřešit nemůže, tento zvolený prostředek k ochraně veřejného pořádku a k zamezení zneužívání dávek považuje za nejméně vhodný, přičemž může přinést řadu nežádoucích důsledků. Opatření může totiž dopadnout i na „starousedlíky“ v případě jejich přestěhování do jiného bytu v dané lokalitě. Dalším nežádoucím účinkem OOP může být tzv. domino efekt, tedy stěhování osob do jiných oblastí a měst, které následně z obavy o zvýšení koncentrace osob ohrožených sociálním vyloučením také vydají OOP, a takto dojde k postupnému zablokování dávkové pomoci ve všech přílehlých lokalitách, např. na území kraje, čímž dojde k úplnému či částečnému odepření dávkové pomoci. Druhotným nepříznivým efektem pak může být zhoršení vztahů mezi samotnými obcemi, což přispěje ke zhoršení sociálního smíru a zvýšení stigmatizace osob v hmotné nouzi.

24. Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že napadená ustanovení obstojí v testu potřebnosti, pak je třeba odpovědět na otázku, zda zásah do práva jednotlivce na pomoc v hmotné nouzi není nepřiměřeným ve vztahu k ochraně veřejného pořádku a veřejného zájmu na zamezení obchodu s chudobou. Veřejná ochránkyně práv přitom shledává nepřiměřenost v plošnosti OOP, tj. v nemožnosti jeho individualizace a dále v tom, že stát neřeší sociální situaci jednotlivce prostřednictvím pomoci v hmotné nouzi, ale restriktivním opatřením, které může mít naopak za důsledek prohloubení jeho sociálního vyloučení, přičemž zákonodárce mohl zvolit mírnější prostředky omezení práva na pomoc v hmotné nouzi. Není přitom naplněn požadavek existence naprosto výjimečné situace, která by zásah do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi ospravedlňovala.

25. Veřejná ochránkyně práv upozorňuje i na nepříznivé dopady do postavení osob, které na vyhlášeném území bydlí, vlastní nemovitosti nebo provozují podnikatelskou činnost, kdy může dojít ke snížení tržní hodnoty nemovitostí nacházejících se v dané lokalitě, „špatná adresa“ může mít vliv na podnikatelskou činnost vyvíjenou ve vyhlášené oblasti a sekundárně může mít vliv i na rozvoj obce jako takové. I samotná skutečnost, že osoba bydlí na „špatné adrese“, může znamenat její stigmatizování ve společenských vztazích. Uvedené důsledky pak mohou podle jejich intenzity znamenat zásah do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, do práva na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a ochranu jména podle čl. 10 odst. 1 Listiny či do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny.

26. Z uvedených důvodů Veřejná ochránkyně práv navrhla, aby Ústavní soud napadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi nálezem zrušil.

#### *IV./d*

#### *Argumentace krajského soudu*

27. Krajský soud jako vedlejší účastník podal návrh na zrušení sporných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi v souvislosti s řízením vedeným u něj pod sp. zn. 54 A 30/2018 ve věci navrhovatele Mgr. Jana Kašpara, který se 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.“), domáhal zrušení OOP Magistrátu města Kladna ze dne 7. 12. 2017 č. j. OPŘ/4883/17, jímž byla vymezena oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů na celé území statutárního města Kladna. Mgr. Jan Kašpar ve svém návrhu uplatňuje obsáhlou ústavněprávní argumentaci, která dovozuje rozpor napadeného OOP s ústavně zaručenými právy a svobodami, a to se svobodou pohybu a pobytu podle čl. 14 odst. 1 Listiny, právem na zajištění základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny, právem vlastnit a za rovných podmínek užívat majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, vše v kombinaci s právem na rovnost všech lidí v jejich důstojnosti podle čl. 1 Listiny. Tato argumentace se z podstatné části překrývá s argumentací uplatňovanou navrhovatelkou (zastoupenou týměž advokátem). Krajský soud dospěl k závěru, že dotčená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou v rozporu s ústavním pořádkem a v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu návrh na jejich zrušení, přičemž odkázal na návrh navrhovatelky, s nímž se v podstatném rozsahu ztotožnil.

28. Nad uvedený rámec krajský soud doplnil, že za ústavně problematický považuje především paušální dopad OOP na všechny potenciální žadatele o doplatek na bydlení, což je v logice § 33d odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi odůvodněno výskytem sociálně nežádoucích jevů v oblasti, kde žijí, aniž by mělo jakýkoliv význam to, zda tito žadatelé mohli či mohou výskyt sociálně nežádoucích jevů ovlivnit. I kdyby krajský soud pominul namítané dotčení ostatních ústavních práv, z hlediska práva na zajištění základních životních potřeb podle čl. 30 odst. 2 Listiny, do něhož OOP zjevně zasahuje (když v konečném důsledku připravuje jeho adresáty o střechu nad hlavou, neboť jim odnímá dávku pomoci v hmotné nouzi, bez níž nejsou schopni ve své sociální situaci nést náklady spojené s vlastním bydlením), musí OOP, resp. právní úpravu, o niž se opírá, poměřit tzv. testem rozumnosti [nález ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17 (81/2018 Sb.)]. Pochybnosti vyjadřuje již ve vztahu k tomu, zda sporná právní úprava nezasahuje samu podstatu práva na zajištění základních životních podmínek. Bezdomovectví jako

důsledek neschopnosti zajistit si bydlení z vlastních prostředků bez možnosti získat pomoc v podobě doplatku na bydlení již není podle názoru krajského soudu stavem, v němž jsou zajištěny základní životní potřeby člověka, a právní úprava by neměla cíleně prostor pro jeho vznik otevírat. Institut OOP zjevně postrádá racionalitu. Podle předkladatele návrhu je jeho důvodem zabránit příchodu sociálně nepřizpůsobivých osob žádajících doplatek na bydlení. Takto prezentovanému důvodu však přijatá právní úprava neodpovídá, neboť omezení v něm stanovená dostatečným způsobem nezajišťují, že přijaté opatření skutečně zasáhne původce těchto sociálně nežádoucích jevů, resp. alespoň zabrání jejich dalšímu rozšiřování. Naopak má významný potenciál zasáhnout v nemalé míře oběti těchto nežádoucích jevů či osoby, které s těmito jevy nemají nic společného. Nelze totiž klást „automaticky“ rovnítko mezi žadatele o doplatek na bydlení a původce sociálně nežádoucích jevů, neboť tyto skupiny se překrývají jen částečně. Mezi žadatele o doplatek na bydlení se zjevně řadí i senioři, matky samoživitelky, rozvedení rodiče s malými dětmi, osoby tělesně postižené či osoby o ně pečující, osoby postižené domácím násilím a další osoby, které představují nepominutelnou část žadatelů o doplatek na bydlení, aniž by musely mít jakýkoliv podíl na vzniku sociálně nežádoucích jevů. Není však nereálná ani situace, kdy se např. vyloučená lokalita nachází mimo město a přestupková a kriminální činnost problematické části obyvatel dané lokality postihuje spíše přilehlé město. Napadené ustanovení přitom nijak nerozlišuje mezi lokálními zdroji sociálně nežádoucích jevů a místy jejich projevu. Původci sociálně nežádoucích jevů mnohdy ani nejsou obyvateli postižené lokality. Tak je tomu např. i v Kladně, neboť samotné OOP přiznává, že 60 % pachatelů přestupků vůbec nejsou kladenskými obyvateli, což ve svém důsledku znamená, že tito lidé ani neuplatňují nárok na doplatek na bydlení.

29. Krajský soud tak má za to, že napadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi nemohou obstát v testu rozumnosti omezení práva na zajištění základních životních potřeb. Právní úpravu omezující toto právo si sice lze představit, avšak musela by být cílená vůči původcům sociálně nežádoucích jevů, a nikoliv mít povahu pouze jakési „nemířené střely hromadného ničení“ směřované do oblasti, která je sociálně nežádoucími jevy postižena, a zasahující i nevinné a obzvláště zranitelné oběti.

30. Ve vyjádření k návrhu skupiny senátorů a k vyjádřením účastníků, vedlejších účastníků a ministrů krajský soud poukázal zejména na vyjádření Veřejné ochránkyně práv, která na základě detailní analýzy dospěla ke stejnému závěru. Naopak se neztotožnil s argumentací Ministerstva pro místní rozvoj (viz níže IV./f), které se dle jeho názoru mylí, má-li za to, že příspěvek na bydlení, popř. další sociální dávky odlišné od doplatku na bydlení, dostatečně eliminují nepřijatelné dopady přijetí sporného opatření. Normativní náklady na bydlení vymezené v § 26 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, od nichž se odvíjí výše příspěvku na bydlení, rozhodně nelze ztotožňovat s místně obvyklými cenami nájemného, neboť nejsou určovány podle místních podmínek té které obce, ale jednou částkou pro všechny obce určité velikosti (podle počtu obyvatel). Nelze také odhlédnout od toho, že uzavření nájemní smlouvy s osobami ohroženými vyloučením je pro pronajímatele spojeno např. s citelně vyšším rizikem platební neschopnosti nájemce. Byť takto zvýšené nájemné nemůže dosahovat absurdních částek, je ekonomicky racionálním postupem, který také může vysvětlovat, proč často ani ve standardních situacích dávka příspěvku na bydlení na dosažení a udržení bydlení nepostačuje. Krajský soud pak kvituje řadu způsobů, jak k řešení problémů v oblasti sociálního bydlení směřovat, které Veřejná ochránkyně práv uvádí. To, že Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“), jenž o přiznání doplatku na bydlení rozhoduje,

v této souvislosti své aktivity nevykonává řádně, ještě není dostatečným argumentem, proč takové mnohem šetrnější řešení nevyužít a namísto radikálního postupu se nezaměřit na jeho vylepšení. Nad uvedený rámec pak krajský soud poukázal na další návrh na zrušení OOP na území města Slaný, který je u něj projednáván. Toto řízení bylo přerušeno do doby skončení řízení před Ústavním soudem.

#### IV./e

#### *Vyjádření ministra práce a sociálních věcí*

31. Ministr práce a sociálních věcí poukázal na to, že Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) již při projednávání poslaneckého pozměňovacího návrhu, na základě kterého byla obě napadená ustanovení vložena do zákona o pomoci v hmotné nouzi, upozorňovalo na právní rizika tohoto návrhu a vyslovilo k němu negativní stanovisko. Uvedenou úpravou může obec požádat pověřený obecní úřad o vydání OOP, jímž se vyhláší oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. V důsledku toho nevznikne v této oblasti nárok na doplatek na bydlení osobám, kterým vzniklo vlastnické právo nebo právo na užívání bytu (jiného než obytného prostoru, ubytovacího zařízení) po datu, kdy bylo OOP vydáno. Za sociálně nežádoucí jevy se podle vložené právní úpravy považuje zejména porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek apod. Mělo by jít o výskyt těchto jevů ve zvýšené míře. Takové vymezení je dle ministra práce a sociálních věcí velmi vágní a mohlo by dojít (dovedeno *ad absurdum*) k situaci, že doplatek na bydlení bude vyloučen ve všech ubytovacích zařízeních a jiných než obytných prostorách nebo bytech na území celé České republiky. V praxi se již objevil případ, že opatření obecné povahy bylo vyhlášeno na celou obec (Kladno). Odbor MPSV garantující sociálně-právní ochranu dětí zastává názor, že není možné definovat případy situací v této oblasti, které jsou příkladem negativních vlivů na děti relevantních pro vymezování oblasti jako sociálně vyloučené lokality a vydávání OOP.

32. K vydávání OOP podle zákona o pomoci v hmotné nouzi přistoupily pověřené obecní úřady ve větší míře od začátku roku 2018, což ministr doložil statistickým přehledem vydaných OOP rozčleněným podle krajů, spolu s informacemi o počtu zamítnutých žádostí o doplatek na bydlení z důvodu existence vydaného OOP. Tento přehled, jehož zdrojem jsou údaje úřadu práce, pak MPSV v lednu 2021 doplnilo: účinných bylo 101 OOP, 28 návrhů OOP bylo předmětem posouzení a 651 žádostí o doplatek na bydlení bylo zamítnuto. Počty nepřiznaných dávek zahrnují pouze případy, ve kterých proběhlo správní řízení na základě podané žádosti o doplatek na bydlení. Mnoho osob však, vědomo si zbytečnosti podávat žádost o doplatek na bydlení v lokalitě s vydaným OOP, tento úkon vůbec neučinilo. Úřad práce při hodnocení nároku na doplatek na bydlení nejprve prověřuje, zda je nebo není na příslušnou oblast vydáno OOP, dále zjišťuje, od kdy osoba byt (jiný než obytný prostor nebo ubytovací zařízení) užívá na základě právního titulu nebo na základě vlastnictví a zda takové užívání vzniklo před vydáním OOP. Zjistí tak, zda může vyhodnocovat další podmínky nároku na doplatek na bydlení nebo zda není nárok na tuto dávku. MPSV vede úřad práce metodicky k tomu, že jde-li o prodloužení nájemních smluv (nebo jiného právního titulu) k užívání bytu (jiného než obytného prostoru, ubytovacího zařízení) a datum prodloužení začíná po datu vydání OOP, vzniklo toto právo příjemci doplatku na bydlení prvotní smlouvou, která je novou smlouvou nebo dodatkem pouze prodloužena. V těchto případech nároky na doplatky na bydlení zůstávají zachovány. Obdobně má úřad práce postupovat i v případech, kdy příjemce dávky nadále užívá stejný byt (jiný než obytný prostor, ubytovací zařízení), ale

změnil se pronajímatel a tím se mohl změnit i právní titul k užívání. Pro žadatele a příjemce dávky tedy vydání OOP v praxi znamená, že nelze doplatek na bydlení poskytnout v případech, kdy právní titul vznikne až po vydání OOP. V této situaci jsou žadatelé úřadem práce upozorňováni na to, že by si měli hledat bydlení mimo místa, kde je vyhlášeno OOP, nacházejí-li se v situaci, kterou jsou nuceni řešit žádostí o doplatek na bydlení. Tato situace dopadá bez výjimky na všechny, tedy i na dlouhodobé obyvatele dané lokality (včetně například situací přechodu z azylových domů do standardního bydlení).

33. Ministr práce a sociálních věcí pro úplnost doplnil, že napadená právní úprava se nijak nedotýká dávky ze systému státní sociální podpory v podobě příspěvku na bydlení, který může být poskytován i v oblastech se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, kde bylo vyhlášeno OOP. Příspěvek na bydlení však neřeší pokrytí nákladů na bydlení až do výše v místě obvyklé a nenáleží osobám, které nejsou hlášeny k trvalému pobytu v prostoru (bytu), na který žádají příspěvek na bydlení.

34. Ministr práce a sociálních věcí vyslovil přesvědčení, že nástroj, který úprava obsahuje, je neproporcionální. Osoby žijící ve vyloučených lokalitách zde žijí převážně z důvodu dostupnosti bydlení, včetně (nikoli však výlučně) dostupnosti cenové. V případě, že si nebudou moci zajistit dostupné bydlení, může to u nich vést k životu na ulici, umístění dětí do dětských domovů, ke zvýšení míry trestné činnosti a dalších sociálně nežádoucích jevů. Dávka se vyplácí konkrétní osobě a ta by při splnění zákonných podmínek nároku neměla být znevýhodňována podle toho, ve které oblasti žije. Napadená ustanovení jsou konstruována tak, jako by každý, kdo chce bydlet v lokalitě, kde bylo vydáno OOP, byl potenciálním zdrojem sociálně nežádoucích jevů, a to bez individuálního zkoumání. Svoboda pohybu a pobytu by neměla být stavěna proti právu na pomoc v hmotné nouzi, resp. člověk by neměl být nucen mezi těmito právy volit. Daná úprava rovněž znemožňuje plné využití vlastnického práva majitelů nemovitostí, které se nacházejí v oblasti s výskytem sociálně nežádoucích jevů. Jejich obranou je možnost podle zákona o pomoci v hmotné nouzi podat námitky u pověřeného obecního úřadu ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu OOP. Proti rozhodnutí o námitkách se však nelze odvolat ani podat rozklad.

35. Vzhledem k výše uvedenému lze podle názoru ministra práce a sociálních věcí dovodit, že úprava, na základě níž je omezena výplata doplatku na bydlení tím, že v některých lokalitách nesmí být vůbec poskytnut, vede k tomu, že sociální právo zakotvené v čl. 30 odst. 2 a 3 Listiny není zákonem v podrobnostech zaručeno nediskriminačním způsobem. Nová právní úprava snížila realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až k praktickému znemožnění jejich realizace. Diskriminace je fakticky způsobena tím, že neodůvodněně nezajišťuje nárok osobám, kterým z jakéhokoliv důvodu vznikl právní titul k bydlení ke konkrétnímu prostoru v lokalitě po vydání OOP, proti těm, kterým vznikl právní titul k bydlení v téže lokalitě před vydáním OOP. Jedni nárok na dávku mohou získat a jiní, přestože zde třeba žijí déle a mají zde veškeré sociální vazby, nárok na dávku získat nemohou.

#### *IV.f*

#### *Vyjádření ministryně pro místní rozvoj*

36. Ministryně pro místní rozvoj vyslovila nesouhlas s argumentací navrhovatelky, která uvedený nástroj obcí ponižuje na jakési úřední uznání sociálního „ghetta“ či chudinské

čtvrti. Napadená ustanovení totiž míří přesně opačně na zabránění sociálně nežádoucích jevů, tzv. vyloučených lokalit vznikajících bez zavinění obcí. Obce jinak fakticky nemohou plnit své povinnosti plynoucí jim ze zákona o obcích, tj. pečovat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých obyvatel. Obcím byl v minulosti odňat ve prospěch úřadů práce významný nástroj, kterým samy rozhodovaly o poskytnutí či neposkytnutí doplatku na bydlení, kdy se znalostí terénu a svých obyvatel rozhodovaly na základě individuálních šetření. Sociální práce úřadu práce však není vykonávána v potřebném rozsahu, o přiznání doplateků na bydlení se rozhoduje „automaticky“, bez znalosti a rozlišování individuálních podmínek.

37. Ministryně pro místní rozvoj se domnívá, že nelze návrhem napadený nástroj odmítat jen proto, že v některých případech není využíván správně. Vydání OOP podléhá procesním pravidlům správního řízení se všemi prostředky obrany, přes předchozí projednání s Policií České republiky a orgánem sociálně-právní ochrany dětí, až po možnost uplatnění námitek dotčenými vlastníky nemovitostí. Smyslem poskytování doplatku na bydlení je pomoc s úhradou nákladů bydlení, které přesahují částku uznatelnou zákonem o státní sociální podpoře jako tzv. příspěvek na bydlení. Částky uznatelné podle tohoto zákona odrážejí místně obvyklé ceny nájemného a služeb či platby za ubytování. Doplatek na bydlení tedy zohledňuje situace, které přesahují místně obvyklé poměry. Je paradoxem věci, že jde o zóny, kde je nájemné zpravidla vyšší nežli v nezasazených částech obcí. Je proto třeba odmítnout argument navrhovatelky, která namítá nepřipustný zásah do práva podnikat, neboť ani podle zákona o cenách ani podle jiných norem práva nelze podporovat názor, že právo podnikat je právem na neúměrné zisky, neuměřenější více o to, co je stát ochoten na sociálních dávkách vyplatit. Nelze podporovat situace zneužívající právo či využívající nad zákonnou míru slabší stranu. Po přijetí novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, v důsledku nemožnosti obcí jakkoliv zasáhnout, tento jev nabral nebyvalých rozměrů. Náprava stavu však postihuje občany celé obce a rozhodně nejde odpovědnostně ani finančně za těmi vlastníky nemovitostí, kteří měli z uvedeného prospěch. Navrhovatelka argumentuje chudými lidmi, kterým je údajně bráněno ve svobodě pohybu, a neuvědomuje si, že narovnáním poměrů na trhu s bydlením lze i pro tyto občany potřebující pomoc docílit řádného bydlení za místně obvyklých podmínek. Právě sounáležitost s problematou lokalitou je nositelem určité segregace. OOP má napomoci motivaci jednotlivce vyprostit se z těchto zavedených negativních vazeb. Argument navrhovatelky, že chudoba je nepřipustným důvodem pro omezení svobody pohybu, vychází podle ministryně pro místní rozvoj z nepochopení věci. Chudoba je v současném systému zdrojem zneužívání a případná OOP zneužívání eliminují. Za splnění zákonných podmínek nájemci neztrácejí své případné nároky na příspěvek na bydlení ani jiné dávky státní sociální podpory a hmotné nouze, které je dle názoru ministryně nutno vždy vnímat v plném kontextu a jako vzájemně se doplňující.

38. Navrhovatelka odkazuje na rozpor s čl. 30 odst. 2 Listiny. Současnou právní úpravu však nelze vnímat jako ústavně nekonformní z pohledu údajného porušení principu nepodmíněnosti. Článek 30 odst. 3 Listiny totiž výslovně odkazuje na zákon, který upraví další podrobnosti. K tomu, aby bylo možné vyslovit názor, že právo na pomoc pro zajištění základních životních podmínek je současnou právní úpravou popřeno, by bylo nutno příčinně dovodit, že ztráta doplatku na bydlení v tomto důsledku vylučuje uspokojení životních podmínek a pomoc v hmotné nouzi v tomto rozsahu je nepostradatelná, existenčně nezbytná. Jestliže již současný § 34 (pozn.: správně má být

§ 33c) zákona o pomoci v hmotné nouzi umožňuje individuální úvahu úřadu práce o tom, zda vůbec a v jaké výši přizná doplatek na bydlení, nelze dovodit, že by se nárok na doplatek na bydlení případným zrušením napadených ustanovení stal nárokem „automatickým“, kam však zřejmě mylně cílí návrh a přání navrhovatelky. Z popsaných důvodů ministryně pro místní rozvoj navrhla, aby Ústavní soud návrh zcela zamítl.

## V.

### Replika navrhovatelky

39. Vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení a stanoviska ministra práce a sociálních věcí a ministryně pro místní rozvoj byla zaslána navrhovatelce, která na ně reagovala replikou. Uvedla, že obě komory Parlamentu se vyjádřily zcela formálně bez věcné polemiky, a protože nenapadá proceduru přijetí zákona, nemá, co by k tomu dodala. S argumentací krajského soudu se ztotožnila. Dále poukázala na to, že Veřejná ochránkyně práv mohla na rozdíl od ní již reagovat na některé dopady napadené právní normy, které dále zesilují a začínají značnou měrou zasahovat do práv a možností konkrétních osob. OOP lze teoreticky napadnout u obecného soudu podle příslušných ustanovení soudního řádu správního, což se v případě měst Kladna a Slaného stalo. Z návrhu krajského soudu je pak zřejmé, že i soudy sdílejí názor o protiústavnosti napadené normy. S ohledem na dopady vyhlášených OOP (jejich řetězení, dominový efekt) i územní rozsah, požádala o rychlé projednání návrhu.

40. Vůči stanoviskům obou ministerstev navrhovatelka poukázala na jejich protichůdnost, což dokládá, že ústavní konformita napadené úpravy je nepochybně sporná. Se stanoviskem ministra práce a sociálních věcí se ztotožnila. Stanovisko ministryně pro místní rozvoj označila za nesprávné a vnitřně nelogické, když nijak nepolemizuje s návrhem. Vnímá-li ministryně jako problém plošnost poskytování dávek, k tomu navrhovatelka dodává, že úřad práce přiznává dávku každému, kdo splňuje zákonné podmínky. Pro navrhovatelku je stěžejí pochopitelná i obhajoba napadených ustanovení, neboť ministryně sice odmítá plošnost, ale současně hájí řešení, které nemá s individualizací nic společného, když má ryze plošné důsledky. Vyjadřuje-li názor, že doplatek na bydlení není nástrojem ochrany práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny, neboť není nárokový, jde o absolutní nepochopení práva. To, že je státní orgán povinen posoudit, zda je někdo chudý a dávku dostane, popřípadě, zda není chudý a nedostane ji, je procesním vyjádřením myšlenky, že se chudým má pomoci, jak předjímá ústavní pořádek, nikoliv předpokladem pro „nenárokovost“. Ministryně tím popírá funkcionalitu ochrany sociálních práv. Plošné zákazy se segregáčním dopadem, které hájí, stěžejí mohou řešit složitý problém sociální inkluze. Právě ministerstvo pro místní rozvoj je odpovědné i za normativní a rozpočtové nastavení politiky sociálního bydlení a lze si položit otázku, proč stát nenastavuje základní pravidla pro veřejnoprávní politiku bydlení, proč chybí zákon o sociálním bydlení apod.

## VI.

### Ústní jednání

41. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

## VII.

### Posouzení kompetence a ústavní konformity zákonodárného procesu

42. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, který byl podán k tomu oprávněnou navrhovatelkou [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], návrh je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl tedy přistoupit k věcnému přezkumu napadených ustanovení, přičemž v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se nejdříve zabýval otázkou, zda byla přijata a vydána ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

43. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

44. Zjištění získaná z vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení, jakož i z vyjádření oslovených ministerstev považuje Ústavní soud za postačující pro závěr, že napadená ustanovení byla do zákona o pomoci v hmotné nouzi doplněna novelou, jež byla vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a přijata ústavně předepsaným způsobem. Přestože přijetí pozměňovacího poslaneckého návrhu bez standardního připomínkového řízení a projednání v Legislativní radě vlády nezpochybnuje ústavnost schválené novely zákona, legitimitu napadených ustanovení však oslabuje, neboť jejich dopad do lidských práv nebyl v rámci schvalovacího procesu předmětem větší pozornosti. Ústavní soud vzal přitom v úvahu, že navrhovatelka ani vedlejší účastníci nezpochybnovali ústavnost přijetí a vydání tohoto zákona. Nic mu tedy nebránilo, aby přistoupil k věcnému posouzení ústavnosti napadených ustanovení.

## VIII.

### Meritorní přezkum návrhu

45. V posuzované věci je předmětem přezkumu ústavnosti regulace poskytování jedné z dávek v hmotné nouzi, a to doplatku na bydlení. Navrhovatelka spatřuje rozpor dané úpravy s ústavním pořádkem především v tom, že napadená ustanovení odírají některým osobám v hmotné nouzi právo na doplatek na bydlení, a to diskriminačním způsobem. Podle jejího názoru je taková právní úprava, která odebírá právo na zajištění minimálního standardu základních životních podmínek, bezprecedentním útokem na lidskou důstojnost a rovnost.

46. *Ratio decidendi* zrušujícího výroku tohoto nálezu vychází – na pozadí ustálené judikatury Ústavního soudu k hlavě čtvrté Listiny – ze zjištění ústavních mezí přípustnosti omezení práva na pomoc v hmotné nouzi zakotveného v čl. 30 odst. 2 Listiny (VIII./a). Přestože už toto zjištění může postačit k odpovědi, zda napadená ustanovení jsou slučitelná s ústavním pořádkem, nemohl Ústavní soud pominout – nakolik bylo jejich přijetí odůvodňováno ochranou veřejného pořádku v obci – potřebu odpovědět na otázku, zda vymezení působnosti obce jako územního samosprávného celku v péči o tento veřejný statek a z ní vyplývající odpovědnost vůči svým občanům může způsobem uplatněným v napadených ustanoveních odůvodnit legitimitu omezení práva na pomoc v hmotné nouzi nebo zda je s tím spojený zásah do práva na poskytnutí této pomoci naopak neslučitelný s nepodmíněnou povahou tohoto práva (VIII./b). Ústavní soud proto



podrobil přezkumu také způsobilost napadených ustanovení dosáhnout jimi sledovaného cíle (znemožnění vzniku nových a rozšíření existujících sociálně vyloučených lokalit, omezení „byznysu s chudobou“) prostředky plošného snížení individuálního standardu přístupu k sociální dávce pomoci v hmotné nouzi, a to pouze na základě bydlení takto vymezené skupiny příjemců doplatku na určitém místě (VIII./c).

## VIII./a

*Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům*

47. Listina zaručuje základní práva a svobody, které jsou co do své povahy odlišné. V první řadě jsou to základní lidská práva a svobody podle oddílu prvního hlavy druhé, která vyvěrají přímo z lidského bytí, a pouze tato skutečnost je základem pro vymezení jejich ústavního rozměru, zásadního pro uchování integrity člověka a zajištění jeho důstojnosti, jako jsou např. právo na život, nedotknutelnost osoby a osobní svoboda. Povinnosti s jejich uplatňováním spojené mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1), jejichž meze mohou být upraveny za podmínek stanovených Listinou a pouze zákonem (čl. 4 odst. 2). Totéž platí i pro omezení práv a svobod obsažených v hlavě čtvrté jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“, jejichž vykonávání je však závislé na dosažené hospodářské a sociální úrovni státu a s tím spojené výši životní úrovně a jichž se proto lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí (čl. 41 odst. 1) [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.)]. Při omezování všech základních práv a svobod je pak třeba dbát rovného zacházení (čl. 4 odst. 3) a nesmí docházet k jejich „vyprázdnění“ – zbavení podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4).

48. Na rozdílnost povahy zakotvení hospodářských, sociálních a kulturních práv podle hlavy čtvrté Listiny oproti základním lidským právům a svobodám poukázal Ústavní soud – byť dosud neměl příležitost tak učinit specificky ve vztahu k pomoci v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny v podobě doplatku na bydlení – již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.). V něm vyložil ústavně zaručené právo občanů podle čl. 33 odst. 2 Listiny tak, že „lze sotva mít za to, že s šetřením mezí základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná nepodmíněnost práva na bezplatné základní a středoškolské vzdělání“, k níž došlo přijetím klauzule novelizovaného § 4 odst. 1 školského zákona „nestanoví-li tento zákon jinak“. Ústavní soud k tomu nyní dodává, že taková výjimka totiž působila nikoliv jako výhrada zákona – pouhý odkaz na prováděcí předpis, nýbrž měla účinek *contra constitutionem*, jako zpochybnění záruky bezplatnosti základního a středoškolského vzdělání z hlediska její podstaty a smyslu. Mohla vést až k vyprázdnění esenciálního obsahu práva na bezplatné vzdělání, překračovala-li ústavně přípustné meze jeho výkonu – možnost domáhat se tohoto práva pouze „na půdorysu“ Listiny, a nedbala-li jeho podstaty a smyslu, jak ukládá čl. 4 odst. 4 Listiny, spočívající ve všeobecné dostupnosti vzdělání tohoto typu. Nad rámec tohoto „půdorysu“, totiž zákonem stanovených předpokladů přístupu ke vzdělání (dovršení určitého věku u povinného základního vzdělání, úspěšné absolvování přijímací zkoušky u středoškolského vzdělání, apod.), umožňovala vyloučit jeho bezplatnost a nahradit ji zpoplatněním. Připouštěla, v konkurenci s jiným základním právem (vlastnickým podle čl. 11 odst. 1 Listiny), omezení dostupnosti vzdělání, a to v přímém rozporu s čl. 33 odst. 2 Listiny, jehož ústavodárcem aprobovaným normativním účelem je naopak usnadnění jeho dostupnosti. Úspora prostředků veřejných rozpočtů spojená s plošným zpoplatněním účasti jednotlivce

v procesu vzdělávání neměla žádný kauzální vztah k jeho individuálnímu nároku na přístup ke vzdělání (poté, co splnil zákonem stanovené předpoklady) a proto výsledek úsilí státu o dosažení takové úspory, tj. zpoplatnění vzdělání, nemohlo být ani předmětem prováděcího zákona k právu na vzdělání ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny.

49. K vymezení povahy hospodářských, sociálních a kulturních práv dále Ústavní soud přispěl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), který v případě sociálních práv poukázal na jejich pojmový znak, jímž je „skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu [rozuměj: bezprostředně, tj. přímo použitelné právní normy] a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení však nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat. (...) Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního) (...). Specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou.“

50. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.) Ústavní soud uvedl, že se „ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že rozsah sociálních práv (...) je limitován možnostmi státního rozpočtu, podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity, dané příslušnými články Listiny, upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické (...) (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/07, Pl. ÚS 2/08).“

51. Výše uvedená východiska Ústavní soud shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.) tak, že „s ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u práv první generace (a také práv obsažených v hlavách III a V Listiny, srov. nálezy Pl. ÚS 8/07), a zakotvení jejich existence v Listině znamená (a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny), že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard (tj. existuje určitá spodní mez omezení, esenciální obsah) sociálních práv.“ Jinak konkrétní vyvážení liberálního a sociálního hlediska zásadně stanoví parlamentní většina [Ústavní soud proto v bodě 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) uvedl, že „ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny ... vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance sociálních práv považovat za otázku judičiální.“]. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem politické soutěže, a nakonec o nich proto

rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. Sociální práva lze totiž řadit mezi tzv. „bytotně sporné či diskutabilní pojmy“ (*essentially contested concepts*), o jejichž nejhlubším významu se vede napříč společnostmi bouřlivá veřejná debata a politická diskuse. Při jejich přezkumu je Ústavní soud vázán východiskem čl. 41 odst. 1 Listiny, a proto je rovněž zdrženlivější vůči demokratické většině zákonodárce, která by měla reflektovat momentální vůli společnosti.

52. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 pak Ústavní soud dále uvedl, že „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*, odkazovaného v odlišném stanovisku 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: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 17. Jinak řečeno, rozhodovat o míře solidarity nezbytné pro to, aby jednotlivci mohli svá sociální 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.]. Zbývá jen dodat, že akcent na lidskou důstojnost je již implicitně obsažen v katalogu sociálních práv hlavy čtvrté Listiny (1991), takže důraz na ni – na rozdíl od německého Základního zákona (1949) – netřeba v daném kontextu zvlášť připomínat.

53. Na základě toho, co bylo právě uvedeno, lze tedy učinit dílčí závěr, že podmiňování nároku na doplatek na bydlení absencí zvýšeného výskytu sociálně nežádoucích jevů v místě pobytu oprávněné osoby postrádá jakýkoliv rozumný vztah k cíli proklamovanému napadenými ustanoveními, jehož ke zrušení navrženou právní úpravou není možné dosáhnout. Neplatí totiž příčinná souvislost mezi konkrétní lokalitou a jevy, které chce zákonodárce eliminovat. Zákonodárci zde nejde o nějaké „protože“ je někdo chudý, nýbrž „když“ je chudý, a to bez dalšího, chudoba však není (přímým) zdrojem těchto jevů. Vazba nároku na doplatek na bydlení na neexistenci lokality označené za sociálně vyloučenou, jež nemá osobní (individuální) základ, je zcela mimo rámec „půdorysu“ podmínek pro uplatnění práva na pomoc v hmotné nouzi vyplývajících z čl. 30 odst. 2 Listiny a možností jejich zákonného omezení ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny, a je tak ústavně nepřipustným zásahem do základního práva, odporujícím čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny.

## VIII./b

*Ústavní meze zákonného zmocnění obce k regulaci sociálně nežádoucích jevů se zřetelem k nemožnosti omezení práva na pomoc v hmotné nouzi*

54. Obec, na základě jejichž žádostí pověřeným obecním úřadům o vydání OOP v přenesené působnosti je regulován okruh příjemců doplatků na bydlení od orgánu pomoci v hmotné nouzi (úřadu práce) podle napadených ustanovení, odůvodňují tyto žádosti svojí zákonnou odpovědností při uspokojování potřeb svých občanů v oblasti veřejného pořádku, vyplývající z jejich samostatné působnosti. Účelem zakotvení tohoto doplnění zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo zrealnění možnosti obcí účinně čelit zvýšenému výskytu sociálně patologických jevů na svém území, a dále, aby stát podporoval bydlení pouze ve vyhovujících podmínkách (Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 153). Článek 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy pojímá samosprávu obcí jako ústavně zaručené právo, vymezené ze své podstaty územním společenstvím občanů. Sounáležitost občanů s určitým územně vymezeným celkem je formativním prvkem obecní samosprávy. Sdílení místní (lokální) identity ale není podporováno zákonným vymezením statusu občanství obce, nýbrž vychází pouze z evidenčního principu hlášení k trvalému pobytu [§ 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], jehož realizace spadá pod obecní úřady jako nositele přenesené působnosti; obecní samospráva nemá vliv na evidenci trvalého pobytu a tedy na okruh osob se statutem občanství obce. Sounáležitost „spolu-občanů“ trpí jistou sociální dezintegrací společnosti, která je průvodním (nikoli však nevyhnutelným) projevem vývoje jejího ekonomického života v mezinárodním kontextu (srov. Pospíšil, I. In: Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1048-1049). Oslabování či vyprazdňování této sounáležitosti vytváří prostor pro vznik jevu sociálního vyloučení a snaha obcí tomu alespoň v místním měřítku bránit nasazením nástrojů své samostatné působnosti je sama o sobě snahou ústavně konformní. Ústavně konformními musí však být i prostředky a postupy k tomu používané. Ústavní soud si je však vědom skutečnosti, že působnost obce při regulaci sociálně nežádoucích jevů by mohla být předmětem jeho přezkumu v souvislosti s napadenými ustanoveními pouze v případě, kdyby tato regulatorní opatření svým normativním obsahem spadala do rámce povaze práva na pomoc v hmotné nouzi vlastních hledisek, např. vymezení jednotlivých podmínek pro vznik nároku na doplatek. Ověření předpokladu, že tomu tak ale není, tedy že není důvod, aby poskytování pomoci v hmotné nouzi v podobě doplatku na bydlení bylo vázáno na stav (neexistenci) výskytu sociálně nežádoucích jevů v místě bydliště příjemce tohoto doplatku, zasluhuje nicméně ještě pozornost Ústavního soudu.

55. Alespoň obecný obsahový rámec samostatné působnosti obcí však ústavodárce nestanovil. Ústavnost jejího výkonu včetně při něm použitého instrumentária může být posuzována pouze na základě obecných principů a hodnot demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 1 Listiny). Proto ukládá-li § 35 odst. 2 obecního zřízení obcím starost „v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů“, přičemž „[J]de především o uspokojování potřeby bydlení (...) a ochrany veřejného pořádku“, není výklad z toho vyplývající regulatorní působnosti obce, vedoucí k odepření doplatku na bydlení pro občany v hmotné nouzi, ústavně konformní, jelikož prolamuje požadavek

na zachování podstaty a smyslu tohoto sociálního práva podle čl. 30 odst. 2 Listiny (viz předchozí oddíl), který pro takový postup neskýtá oporu, a nemůže proto být ani v tomto smyslu zdrojem prováděcího opatření v podobě napadených ustanovení. Lze souhlasit s námitkou navrhovatelky, že takové ústavně nekonformní opatření obce je navíc uplatňováno nerovným způsobem – odepření doplatku se dotýká jen osob, které nabyly práva trvalého pobytu ve vyloučené oblasti obce po datu vyhlášení OOP, zatímco pro stejně sociálně potřebné občany s trvalým pobytem v dané oblasti již před jeho vyhlášením nebo bydlící mimo tuto oblast nárok na doplatek zůstává zachován (blíže viz VIII./c). Ústavní soud k tomu proto dodává, že takový neracionálně nerovný výklad norem upravujících působnost obce, která zachází s osobami ve stejném postavení (bydlí v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů) rozdílně na základě nahodilého jevu (okamžik nabytí právního titulu k bydlení), prohlubuje neústavnost napadených ustanovení. Zákonná úprava takového zacházení proto ústavně neslučitelným způsobem omezuje domáhání se práva na pomoc v hmotné nouzi ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny.

56. Judikatura Ústavního soudu k regulaci určitých činností formou obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) obecního zřízení vyžaduje dostatečně určitou specifikaci konkrétních míst, v nichž potenciálně hrozí nebo se už projevuje zásah do veřejným právem chráněného statku. Ta je kritériem dodržování principu proporcionality [srov. nálezh sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (N 72/49 SbNU 67; 286/2008 Sb.)], což by mělo platit tím spíše pro přijímání opatření v tak sociálně citlivé situaci, jakou je hmotná nouze, kde by vyhlášení opatření muselo podléhat identifikaci (personifikaci) chování způsobitelného narušit veřejný pořádek v obci, jehož účinky by musely být přísně a adresně individualizovány, což forma OOP nedovoluje. Uplatnění jakéhokoliv plošného (nedostatečně adresného) přístupu k vymezení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů podle napadených ustanovení je z hlediska uplatnění tohoto principu neakceptovatelné (blíže viz VIII./c) a výkon samostatné působnosti obce s ním spojené není ústavně obhajitelný.

57. Účinky OOP vůči ne-občanům obce, tj. osobám v hmotné nouzi hledajícím ubytování v ubytovacích zařízeních, jež nejsou podle předpisů stavebního práva určena k trvalému bydlení, jsou zdrojem bezdomovectví a jiných podob bezprizorního postavení těchto osob a lze je – dle okolností konkrétního případu – považovat za výzvu obcím při výkonu jejich ústavně zaručené samosprávy při uspokojování potřeb svých – „většinových“ – obyvatel v oblasti ochrany veřejného pořádku podle § 35 odst. 2 *in fine* obecního zřízení. Napadená ustanovení neumožňují obcím plně využívat, resp. dovolují obcházet jejich ústavně zaručenou samostatnou působnost, jíž je na podústavní úrovni spolupráce s úřadem práce při zjišťování podmínek, s nimiž zákon o pomoci v hmotné nouzi spojuje vznik nároku těchto osob na poskytování doplatku na bydlení „v případech hodných zvláštního zřetele“ podle § 33c. Při hodnocení podmínky sepětí osoby s obcí může obec ovlivnit rozhodnutí úřadu práce svým doporučením, resp. pověřený obecní úřad poskytnutím informací (§ 33 odst. 6), a tím usnadnit rozlišování původců sociálně nežádoucích jevů a ostatních obyvatel obce, které je klíčem k prevenci vzniku vyloučených lokalit. Vyloučením nároku na doplatek se tak OOP mívá s cílem deklarovaným přijetím napadených ustanovení, a to na úkor ústavně slučitelného prostředku pro výkon obecní samosprávy.

58. Není věcí soudcovské úvahy, nýbrž politické dohody, jak při hledání systémové nápravy ze strany státu, tak při definování role obce v politice sociálního bydlení na komunální úrovni, vhodnými nástroji a pomocí terénní práce s „lidmi na okraji

společnosti“ účinně a preventivně snižovat – v zájmu všech obyvatel obce a nikoliv jen jedné ze skupin – riziko vzniku zón (komunit) obývaných sociálně vyloučenými osobami. Ústavně soudní přezkum napadených ustanovení proto nemohl než vyústit v další dílčí závěr, že absenci pozitivního zákonného vymezení statusu občanství obce vazbou na místo pobytu nelze suplovat negativním vymezením, reálně (fakticky, tj. nepřímo – ekonomickým tlakem) vyprazdňujícím právo na pomoc nezbytnou pro zajištění bydlení v obci jako jedné ze základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny. Zákonné zmocnění k takové realizaci působnosti obce napadenými ustanoveními je tedy ústavně neslučitelné.

### VIII./c

#### *K otázce diskriminační povahy napadených ustanovení*

59. Ústavní soud k námitce navrhovatelky přistoupil k přezkumu napadených ustanovení ještě se zřetelem k rozdílnému zacházení s různými kategoriemi příjemců doplatku na bydlení podle hlediska místa jejich bydlení a okamžiku, v němž došlo k nabytí užívacího nebo vlastnického titulu k bydlení v určité lokalitě, označené OOP jako oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

60. Součástí esenciálního obsahu (jádra) práva na pomoc v hmotné nouzi (jeho smyslem a podstatou) je, jak lze dovodit z čl. 30 odst. 2 Listiny, uspokojení základní potřeby bydlení, jejíž naplnění je nezbytné pro zajištění základních životních podmínek. Takové porozumění uvedenému právu odpovídá i čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle něhož „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt a neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.“ Obdobný závazek státu vyplývá i z čl. 27 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte, čl. 14 odst. 2 písm. h) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen i z čl. 28 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Podle čl. 16 Evropské sociální charty mají smluvní strany „podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života“ mj. „poskytováním bydlení pro rodiny“, což však neznamená „právo na bydlení“ zakotvené v čl. 31 jejího revidovaného znění, které však Česká republika neratifikovala. Způsob, jakým by měl stát uvedený závazek plnit, zda přímým zajištěním možnosti bydlení či pouze pomocí s úhradou nákladů s bydlením spojených prostřednictvím dávek z veřejných rozpočtů, není na ústavní úrovni řešen. Stát v současné době přímo, resp. prostřednictvím veřejnoprávních korporací či jiných subjektů osobám v bytové nouzi uspokojení základní bytové potřeby zajišťuje pouze pomocí dávek, mezi něž patří též doplatek na bydlení jako dávka buď jediná, nebo jako dávka přispívající k úhradě podstatné části nákladů na bydlení. Dochází-li k jejímu odepření z arbitrárních důvodů, jako je tomu podle napadených ustanovení, dotýká se to i plnění uvedených mezinárodních závazků České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy).

61. Podle obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 98/2017 Sb. sociální dávky poskytované do oblasti bydlení mají napomáhat občanům s krytím odůvodněných nákladů spojených s úhradou za nájemní, vlastnickou či jinou formu bydlení (podnájem, ubytovna). V současné době Ministerstvo práce a sociálních věcí spravuje dvě dávky, a to příspěvek na bydlení v systému státní sociální podpory a doplatek na bydlení v systému pomoci v hmotné nouzi. Splní-li vlastník nebo jiná osoba, která užívá byt (jiný

než obytný prostor, ubytovací zařízení), zákonem stanovené podmínky, má na doplatek na bydlení ze zákona nárok. Účelem těchto dávkových systémů přitom je, aby si osoby mohly přiměřené bydlení zaplatit a nepřišly o něj pouze z důvodů finanční nedostatečnosti, neboť ztráta bydlení představuje významné riziko sociálního vyloučení.

62. Lze se ztotožnit s navrhovatelkou v tom, že zákon o pomoci v hmotné nouzi (§ 2) stanoví majetková, příjmová a další kritéria, po jejichž splnění vzniká nárok na doplatek na bydlení, čímž je dosaženo zjištění potřeby doplatku, jeho výše a zajištění účelu sledovaného čl. 30 odst. 2 Listiny. V této souvislosti neobstojí názor ministryně pro místní rozvoj, vyjádřený v jejím stanovisku k návrhu, že dávka doplatku na bydlení není nástrojem ochrany práva na pomoc v hmotné nouzi podle uvedeného ustanovení Listiny, když tuto dávku může úřad práce podle § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi nepřiznat a není tedy nároková. Úvaha správního orgánu, zda jsou dány věcné podmínky plnění, totiž není popřením ústavněprávního základu přiznávaného práva, ale pouze testováním nároku z hlediska zákonných kritérií.

63. Napadená ustanovení však odírají právo na doplatek na bydlení některým osobám, jež jinak zákonná kritéria pro jeho poskytování splňují, a to jen proto, že chtějí bydlet v oblasti, která byla prohlášena za „oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů“, přičemž proti OOP zakládajícímu tento status mohou podat námitky jen vlastníci dotčených nemovitostí, jejichž vypořádání ale už nepodléhá kontrole nezávislým soudem. Dochází tak k rozdílnému zacházení s osobami podle kritéria neracionální nerovnosti (viz bod 55), které je v rozporu s čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny. Ústavně neslučitelným je rovněž rozdílné zacházení s příjemci doplatku na bydlení pouze na základě skutečnosti, zda vlastnické právo nebo právo užívání bytu v dané lokalitě vzniklo před nebo po vydání OOP (§ 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi), což je okolnost z hlediska příjemce doplatku nahodilá (neovlivnitelná). Odnětí doplatku na bydlení jako jediné dávky (lidem, kteří se nastěhují do jiné než nájemní nebo vlastnické formy bydlení nebo kteří bydlí v nájemní formě bydlení bez možnosti přihlásit se zde k trvalému pobytu) nebo dávky přispívající k úhradě podstatné části nákladů na bydlení (lidem, kteří žijí v nájemním vztahu v bytě, v němž jsou přihlášení k trvalému pobytu) v důsledku vyhlášeného OOP tak v konkrétních případech může vést k faktickému vyprázdnění této složky práva na pomoc v hmotné nouzi nezbytné k zajištění základních životních podmínek podle čl. 30 odst. 2 Listiny způsobem, který navíc odporuje základním demokratickým hodnotám na nichž je stát založen, chráněným v čl. 2 odst. 1 Listiny. Porušení ústavního principu rovnosti jako třetí dílčí závěr provedeného rozboru je zjevné.

64. Negativní dopady napadených ustanovení do osobní sféry příjemců pomoci v hmotné nouzi jsou ještě zvýrazněny, jak se podává z vyjádření ministra práce a sociálních věcí i Veřejné ochránkyně práv, kteří se aplikací napadených ustanovení zabývali i po stránce praktické, a z přehledu vydaných OOP vypracovaného MPSV, tou skutečností, že úřad práce eviduje pouze případy, kdy proběhlo správní řízení na základě podané žádosti o doplatek na bydlení. Mnoho osob, vědomo si „nulové šance“ na kladné vyřízení žádosti v lokalitě pokryté OOP, však tento úkon vůbec neučinilo. Bylo-li však hlavním cílem snížení výskytu sociálně nežádoucích jevů (trestné činnosti, pobytu osob pod vlivem návykových látek), kdy zákonodárce předpokládal, že je způsobují osoby v hmotné nouzi, je třeba uvést, že v případě přestupkové či trestné činnosti nemusí být místo spáchání skutku totožné s bydlištěm pachatele, resp. pachatelem může být osoba, která sice bydlí ve vyhlášené oblasti, ale není v hmotné nouzi. Takovou osobu tedy OOP neodradilo od nastěhování do vyhlášené oblasti. Zóny se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích

jevů nejsou vyhlašovány pouze v místech, kde se koncentrují výhradně osoby v hmotné nouzi, ale často jsou vymezeny bloky ulic, kde bydlí v nájemních bytech vedle sebe jak nově přistěhované osoby v hmotné nouzi, tak „starousedlíci“, takže o vhodnosti a potřebnosti napadených ustanovení dosáhnout snížení výskytu sociálně nežádoucích jevů zamezením nároku na doplatek na bydlení pro nově příchozí osoby lze mít značnou pochybnost. Omezení tzv. byznysu s chudobou pak nebude možné naplnit vydáním OOP ve městech, kde jsou byty tzv. obchodníků s chudobou situovány i v oblastech, na které OOP nedopadá.

## IX. Závěry

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

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

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



68. Ústavní soud shledal, že napadená právní úprava nemůže obstát ani z hlediska poskytování doplatku na bydlení v bytech, neboť existují šetnější řešení směřující k omezení dávek osobám, které nejsou spjaty s obcí, kde o dávku žádají. Je především povinností státu a obcí jako veřejnoprávních korporací, aby podpořily uspokojení základní potřeby bydlení osob v hmotné nouzi. Vytvořením systému státem garantované podpory základní potřeby bydlení lze zrealizovat naplnění práva na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny, jehož podmínky, a nikoliv sporné represivní opatření, budou v mezích prováděcího zákona ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. V jeho rámci mohou obce získat přímou kontrolu nad dodržováním podmínek s touto formou bydlení spojených, po které volají, včetně možnosti účinného zásahu v případě znehodnocování („vybydlování“) bytového majetku. Zavedení institutu OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů však ústavně souladným způsobem uvedený problém vyřešit nemůže.

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

70. Nelze opomenout ani další nepříznivé dopady na osoby, které ve vyhlášené oblasti bydlí, vlastní zde nemovitosti nebo podnikají, jejichž „kompenzace“ případným pozitivním účinkem OOP na postavení jiných osob (došlo-li by v dané lokalitě skutečně k poklesu výskytu sociálně nežádoucích jevů) je však z hlediska ústavnosti nepřijatelná. S ohledem na to, že informace o vyhlášených oblastech se zveřejňují, mohou být takto označené lokality veřejností vnímány negativně jako tzv. špatná adresa, která poškozují zacházení s osobami z takových lokalit pocházející v běžných profesních ad. situacích. Může dojít ke snížení tržní hodnoty nemovitostí a tím k zásahu do práva jejich vlastníků chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny. Důsledkem může být i nepřímý zásah do práva podnikat nebo provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny ve vyhlášené oblasti nebo negativní dopad na rozvoj samotné obce.

71. Odnětí nároku na doplatek na bydlení osobám, které se hodlají do vyhlášené oblasti nastěhovat (§ 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi), je pak nepřiměřeným opatřením i ve vztahu k ochraně veřejného pořádku a veřejného zájmu na zamezení tzv. obchodu s chudobou. Sociálně vyloučené osoby často setrvávají v dané lokalitě i bez doplatku na bydlení, jehož ztrátu se snaží kompenzovat nezřídká způsoby spíše posilujícími již existující zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů. Nepřiměřenost je prohlubována – vedle zmíněné plošnosti OOP (nemožnosti individualizace jeho účinků), vylučující zkoumání, zda osoby, kterých se opatření dotkne, skutečně mají podíl na zvýšeném výskytu sociálně nežádoucích jevů – i tím, že stát se tak zbavil důležitého nástroje k řešení sociální situace jednotlivce prostřednictvím posílené diferenciaci pomoci v hmotné nouzi, ve prospěch restriktivního nástroje, který sociální vyloučení osob může ještě prohloubit. Vydávání OOP tak nevede k předcházení vzniku sociálně vyloučených oblastí, ale k jejich přesunu do jiných míst.

72. Napadená ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi jsou neústavním zásahem do práva na zajištění základních životních podmínek v oblasti bydlení podle čl. 30 odst. 2 Listiny, který neobstojí ani z hlediska 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.

73. Jelikož napadená ustanovení jsou neslučitelná s ústavním pořádkem, Ústavní soud je ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 24. srpna 2021

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu