



ombudsman

veřejný ochránce práv

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn.: Pl. ÚS 40/17

Naše sp. zn.: 5/2018/SZD/JH
Naše č. j.: KVOP-13399/2018

Navrhovatel: Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky

**Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky**

Vedlejší účastníci: Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv

**Návrh na zrušení ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci
v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů**

Vyjádření vedlejší účastnice – veřejné ochránkyně práv

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 28. února 2018 jsem vstoupila jako vedlejší účastnice do řízení o návrhu na zrušení ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), který podala skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky.

Ze své pozice veřejné ochránkyně práv pravidelně podávám připomínky k návrhům na změny právních předpisů týkajících se pomoci v hmotné nouzi. Ustanovení, jejichž zrušení skupina senátorů navrhuje, byla včleněna do zákona č. 98/2017 Sb. pozměňovacím návrhem poslance Vladimíra Vilímce předneseným v rámci opakovaného druhého čtení projednávané novely, proto vůbec nebyla předmětem připomínkového řízení a nemohla jsem své výhrady k nim vyjádřit před jejich přijetím. Zákon byl v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky přijat potřebnou většinou poslanců i přes nesouhlasné stanovisko vlády. Při projednávání návrhu zákona ve třetím čtení dne 11. ledna 2017 ministryně práce a sociálních věcí mimo jiné vyjádřila pochybnosti o ústavní konformitě návrhu.¹

Obdobné pochybnosti jsem sdílela již v okamžiku přijetí návrhu, přetrvávají ve mně i nyní a ani praktická aplikace nového institutu obcemi a orgány veřejné moci je nevyvrátila.

Z důvodů popsaných níže se s návrhem skupiny senátorů na zrušení napadených ustanovení plně ztotožňuji.

II. Poznatky z praxe veřejné ochránkyně práv

Protože jsem se obávala nepříznivých dopadů nové právní úpravy opatření obecné povahy (dále také jen „OOP“ či „opatření“) o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů (dále také jen „vyhlášená oblast“) na sociální situaci konkrétních osob v hmotné nouzi, krátce po nabytí účinnosti zákona (1. června 2017) jsem zahájila komunikaci s dotčenými orgány státní správy, zejména krajskými úřady, generálním ředitelstvím Úřadu práce České republiky a Sekcí pro lidská práva Úřadu vlády – Agenturou pro sociální začleňování. Vyžádala jsem si pravidelné zasílání aktuálních údajů o vydaných opatřeních.

Z poslední informace ze dne 12. března 2018 vyplývá, že dosud bylo vydáno 22 opatření o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Nejvíce vydaných opatření je v Ústeckém a Moravskoslezském kraji. V podrobnostech odkazuji na tabulku v příloze č. 1 tohoto návrhu.

V několika případech již vydání OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů vedlo ke ztrátě nároku na doplatek na bydlení u konkrétních osob. Ačkoliv se jedná zatím o jednotky případů, jsem přesvědčena, že jejich množství bude narůstat. Podstatnější vliv OOP na situaci konkrétních osob však spočívá v jejich odrazujícím účinku. Již samotné vydání OOP odrazuje osoby v hmotné nouzi, které o jeho existenci vědí, od stěhování do vyhlášené oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a takto

1 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období (2013-2017), sněmovní tisk č. 783, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/054schuz/s054048.htm#r4>.

je nepřímo nutí hledat si bydlení jinde. Oba dva zmíněné důsledky vydaných OOP potvrzují konkrétní zjištění, která jsem získala v rámci své úřední činnosti.² Konkrétní případ klientky z Moravskoslezského kraje, kdy jí existence OOP o vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů znemožnila přestěhování do místa, kde měla rodinné vazby a příslib zaměstnání, popisuji v příloze č. 2 tohoto návrhu. Popis případu jsem obdržela od neziskové organizace Romodrom, o. p. s.

Další zkušenosti s praktickou aplikací institutu OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, které získám po odeslání tohoto návrhu, jsem připravena doplnit později v průběhu řízení, pokud si je Ústavní soud vyžádá, například spolu s vyjádřením k replice.

III. Rozpor s právem na pomoc v hmotné nouzi nezbytné k zajištění životních podmínek zaručeným čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod (dále také jen „Listina“) zaručuje každému, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Provedením tohoto ústavně zaručeného práva je zákonná úprava dávek pomoci v hmotné nouzi, které umožňují lidem v hmotné nouzi hradit náklady na živobytí a bydlení. Součástí dávkové pomoci v hmotné nouzi je doplatek na bydlení, který lze za zákonných podmínek poskytnout na nájemní, vlastnickou i jinou formu bydlení, např. podnájem či ubytovnu (na rozdíl od dávky státní sociální podpory příspěvek na bydlení, kterou lze poskytnout pouze nájemci či vlastníkovu bytu).

Metodologie přezkumu ústavnosti

Dle judikatury Ústavního soudu³ je v případě zkoumání ústavnosti zásahu do sociálního práva třeba postupovat v následujících krocích:

- (1) vymezení smyslu a podstaty dotčeného sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu;
- (2) zhodnocení, zda se napadená právní úprava nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu;
- (3) v případě záporné odpovědi se zásah do práva posuzuje mírnějším testem racionality [*rational basis test*];
- (4) je-li odpověď kladná, podrobí se zákon přísnějšímu **testu proporcionality**, v rámci něhož se zkoumá, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.

Konkrétní dopady do života lidí

Důsledkem aplikace § 33 odst. 9 zákona o pomoci v hmotné nouzi je, v závislosti na formě bydlení dotčené osoby v hmotné nouzi u osob, které se nově přestěhují do vyhlášené oblasti

2 Např. šetření z vlastní iniciativy ohledně postupu Městského úřadu Sokolov při vydání OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů.

3 Např. nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103 a 104; nález Ústavního soudu ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, body 50 a 51.

se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, ztráta možnosti získat dávku na bydlení, která kompenzuje buď veškeré náklady na bydlení, nebo jejich podstatnou část – v závislosti na formě bydlení.

Lidé v hmotné nouzi, kteří se nastěhují do jiné než nájemní nebo vlastnické formy bydlení ve vyhlášené oblasti (typicky na ubytovnu), **přijdou o doplatek na bydlení jako jedinou pomoc státu s úhradou nákladů na bydlení**, neboť v těchto formách bydlení nelze pobírat příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory.

Doplatek na bydlení jako jedinou dávku na bydlení pobírají také lidé, kteří bydlí v nájemní formě bydlení, ale nemohou se v bytě přihlásit k trvalému pobytu (zejména pro nesouhlas majitele, který není sice právně relevantní, avšak dotčené osoby jej respektují v případech, kdy mají smlouvu na dobu určitou a hrozí jim skončení nájemního vztahu uplynutím doby). I v těchto situacích **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**.

Lidé, kteří žijí v nájemním vztahu v bytě, v němž jsou přihlášení k trvalému pobytu, mohou v závislosti na výši nákladů na bydlení pobírat 2 dávky na bydlení – příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení. Příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory představuje dávkovou pomoc do výše zákonem stanovených normativních nákladů na bydlení. Jestliže tato dávka k úhradě nákladů nestačí, může osobě vzniknout nárok na doplatek na bydlení až do výše v místě obvyklého nájemného. V konkrétních případech však může představovat i podstatnou část nákladů na bydlení (zejména ve větších městech, kde je rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a obvyklým nájemným vyšší). **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**. Například v případě uvedeném v příloze č. 2 představuje u osoby v hmotné nouzi doplatek na bydlení čtvrtinu nákladů na bydlení. Je zřejmé, že takto zásadní pokles dávkové pomoci bude u osob v hmotné nouzi jen dále prohlubovat stav jejich sociálního vyloučení. Pro představu lze zmínit hypotetický příklad osamělé osoby v Praze bydlící v bytě 1+1, kde platba za nájemné a služby činí částku 12.000 Kč. Pokud se tato osoba přestěhuje do obdobného bytu ve vyhlášené oblasti, přijde o doplatek na bydlení ve výši 4.310 Kč, což je více než třetina celkových nákladů na bydlení.

IV. Aplikace testu ústavnosti

Esenciální obsah práva na pomoc v hmotné nouzi

Za součást esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi (smysl a podstata práva) podle čl. 30 odst. 2 Listiny⁴ považuji i zajištění dostupného přiměřeného bydlení.⁵ Z ústavního pořádku nevyplývá způsob, jakým by stát měl tento pozitivní závazek

4 Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“

5 Srov. úpravu v čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech: „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 na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávajíce pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.“

konkrétním lidem zajistit, tj. zda přímým zajištěním bydlení, prostřednictvím veřejnoprávních korporací či jiných subjektů nebo „jen“ pomocí s úhradou nákladů prostřednictvím státních dávek. Je však zřejmé, že nemůže dojít k situaci, kdy by konkrétní osobě toto právo stát nezajistil vůbec. Takový výsledek by byl zásahem do esenciálního obsahu uvedeného sociálního práva, resp. jeho úplným vyprázdněním.

Odnětí doplatku na bydlení jako jediné dávky nebo dávky přispívající k úhradě podstatné části nákladů na bydlení (konkrétní varianty dle zvolené formy bydlení jsem popsala výše) v důsledku existence OOP může vést v konkrétních případech k faktickému vyprázdnění části práva na pomoc v hmotné nouzi vztahující se k zajištění bydlení. Proto jsem přesvědčena, že **napadená právní úprava nepřipustně zasahuje do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi (popírá jeho smysl a podstatu) ve výše popsáných případech** (přestěhování se do vyhlášené oblasti a ztráta nároku na dávku).

Tento závěr opírám o skutečnost, že v současné době stát sám ani prostřednictvím veřejnoprávních korporací či jiných subjektů osobám v hmotné nouzi (či v bytové nouzi) právo na přiměřené bydlení jiným způsobem než prostřednictvím dávek na bydlení nezajišťuje.⁶ Jestliže stát v důsledku vyhlášeného OOP odepře osobě v hmotné nouzi jakoukoliv dávkovou pomoc s úhradou nákladů na bydlení nebo její podstatnou část, aniž jí zároveň poskytuje záruky zajištění dostupného přiměřeného bydlení jiným způsobem, dochází k popření a smyslu práva na pomoc v hmotné nouzi, tedy zásahu do jeho esenciálního obsahu. Osoby v hmotné nouzi obvykle ve většině případů nemají alternativu zajistit si své bydlení jinak, a to zejména pro nejrůznější bariéry na trhu s bydlením (podrobněji odkazují na popis tohoto problému ve třetím kroku testu proporcionality – požadavek potřebnosti).

Test proporcionality

Vzhledem k tomu, že napadená právní úprava zasahuje do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi, je pro posouzení její ústavnosti třeba použít přísnějšího **testu proporcionality**,⁷ v rámci něhož se zkoumá, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala. Ten sestává ze čtyř kroků, v každém z nich je třeba zodpovědět položenou otázku:

- (1) zda sleduje předmětný zásah legitimní (ústavně aprobovaný) cíl omezení základního práva;
- (2) zda je tento zásah k dosažení tohoto cíle vhodný [požadavek vhodnosti];
- (3) zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější [požadavek potřebnosti];

6 Srov. POSPÍŠIL, Ivo: Ústavněprávní hlediska práva na bydlení a jeho realizace: od dávek na bydlení po zajištění práva na důstojné bydlení. Příspěvek na odborném sympoziu „Sociální pomoc na rozcestí“ dne 19. 10. 2017, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno. Prezentace dostupná na: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/projekt_ESF/01_01_MIMOPROJEKTOVE/10_19_a_20_JH/Ustavne_pravni_vychodiska_prava_na_bydleni_a_moznosti_jeho_realizace.pdf.

7 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 74 an.

- (4) zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem [požadavek proporcionality v užším smyslu].

Legitimní cíl

V prvním kroku **je třeba ptát se po legitimním cíli omezení základního práva, a zda ho napadená právní úprava sleduje.** Legitimní cíl lze v případě napadené právní úpravy identifikovat jednak v textu ustanovení § 33d odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi, jednak v odůvodnění navrhovatele ve druhém čtení novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, která institut OOP o vyhlášení oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů zavedla.⁸ Z těchto zdrojů je zřejmé, že cílem navrhovatele bylo zamezit zvýšenému výskytu sociálně nežádoucích jevů tím, že zamezí osobám, které se hodlají přestěhovat do vyhlášené oblasti, hradit své náklady na bydlení prostřednictvím doplatku na bydlení. Současně bylo snahou předkladatele zamezit zneužívání doplatku na bydlení, a tím i byznysu s chudobou.⁹ Sociálně nežádoucími jevy mají být podle zákonodárce porušování veřejného pořádku, nepříznivé vlivy působící na děti, výskyt osob pod vlivem návykových látek. Sledovaným cílem je tedy udržení veřejného pořádku v nejširším slova smyslu, k němuž by mělo dojít zamezením koncentrace dalších osob v hmotné nouzi, u nichž se předpokládá ohrožení sociálním vyloučením. V obecné rovině lze takový cíl považovat za legitimní.

Vhodnost

Ve druhém kroku je třeba posuzovat, zda je zvolené opatření vůbec způsobilé dosáhnout zamýšlených účinků (zabránit zvýšení výskytu sociálně nežádoucích jevů tím, že se omezí přístup nově příchozích osob k sociální pomoci, a tím následně omezit i byznys s chudobou). Pokud nikoliv, jednalo by se o projev nepřípustné svévole.¹⁰ Z praktické aplikace institutu OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů je zřejmé, že opatření mají prozatím spíše „preventivní“ účinek, tj. odrazují osoby v hmotné nouzi od stěhování do těchto oblastí, neboť by zde své bydlení nemohly (částečně) hradit s pomocí jedné ze státních dávek na bydlení – doplatku na bydlení. Lze tedy říci, že schválená úprava plní zamýšlený cíl omezit příchod dalších osob závislých na dávkách na bydlení do vyhlášené oblasti. Je však již méně zřejmé, zda tímto odrazujícím efektem bude dosaženo hlavních cílů sledovaných předkladatelem, a to snížit výskyt sociálně nežádoucích jevů a omezit byznys s chudobou. Pokud jde o první cíl, mám za to, že zákonodárce vycházel z předpokladu, že zvýšený výskyt sociálně nežádoucích jevů (zejména přestupkové či trestné činnosti, výskyt osob pod vlivem návykových látek) způsobují právě osoby v hmotné nouzi. V případě přestupkové či trestné činnosti však místo spáchání skutku nemusí být totožné s bydlištěm pachatele. Přestupcem či pachatelem trestné činnosti může být také osoba, která sice žije ve vyhlášené oblasti, není však v hmotné nouzi (takovou osobu existence OOP nijak neodradí od nastěhování do vyhlášené oblasti). Dále je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že

8 Viz ústní odůvodnění návrhu poslance Ing. Vladimíra Vilímce, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období (2013-2017), sněmovní tisk č. 783, dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/053schuz/s053020.htm#r15>.

9 Srov. slova poslance Vilímce (viz odkaz výše): „*Je to otázka zneužívání hlavně doplatku na bydlení, které vede k byznysu s chudobou.*“

10 Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, bod 72.

oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů nejsou vyhlašovány pouze v místech, kde se koncentrují výhradně osoby v hmotné nouzi (typicky některé ubytovny), ale často jsou vymezeny např. bloky ulic, kde bydlí v nájemních bytech vedle sebe jak nově přistěhovavší se osoby v hmotné nouzi, tak „starousedlíci“ žijící v dané lokalitě dlouhodobě (např. senioři, zaměstnané osoby).¹¹ O způsobilosti dosáhnout snížení výskytu sociálně nežádoucích jevů zamezením nároku na doplatek na bydlení pro nově příchozí osoby v hmotné nouzi lze vzhledem k uvedeným skutečnostem mít značnou pochybnost. Druhý sledovaný cíl – omezení byznysu s chudobou – pak nebude možné naplnit vydáním OOP ve městech, kde jsou byty „obchodníků s chudobou“ situovány v různých částech města, tj. i v oblastech, na které OOP nedopadá. Ve vztahu k oběma uvedeným cílům je hlavním problémem neadresná plošnost vyhlašování OOP. Nejmenší jednotkou, na kterou lze opatření vyhlásit, je bytový dům. Negativní důsledky opatření (viz omezení vnitřní migrace v dalším kroku testu a fenomén „špatné adresy“ v bodě V. tohoto návrhu) však ponесou vždy i jiné osoby než jen osoby v hmotné nouzi, které se chtějí přestěhovat do vyhlášené oblasti.

Napadená úprava tak neobstojí ve druhém kroku testu proporcionality, mj. pro svoji plošnou aplikaci bez možnosti individuálních výjimek.

Potřebnost

Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že zvolené řešení není nepřipustným projevem svévole, je třeba ve třetím kroku testu **proporcionality** zjišťovat potřebnost (nutnost) přezkoumávaného prostředku omezení ústavně zaručeného práva. Tedy zjišťovat, zda právě a jen použitý a přezkoumávaný prostředek vyvolává nejmenší nezbytný zásah do základního práva. Posuzovat, zda zákonodárce nemohl zvolit jiný, stejně účinný, avšak základní právo nejméně omezující prostředek.

V tomto kroku napadená úprava neobstojí. Cílem vládního návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, do něhož byla později poslaneckým pozměňovacím návrhem doplněna ustanovení, která jsou napadena v tomto řízení, bylo podle důvodové zprávy¹² blíže vymezit pojem „důvody hodné zvláštního zřetele“. 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 se jedná převážně o ubytovny). Upřesnění zákona mělo za cíl jednak posílit právní jistotu žadatelů o uvedenou dávku, jednak zabránit koncentraci osob ohrožených sociálním vyloučením do míst, kde je vysoká nezaměstnanost a nízké ceny nemovitostí (proto zde funguje ve větším rozsahu tzv. „byznys s chudobou“). Slovy předkladatele: „*Jde i o skutečnost, aby se osoby nekonzervovaly pouze na jednom místě, kde ani není možnost nalézt si zaměstnání, a zabezpečit se tak vlastní aktivitou a odbřemenit se od sociálních dávek.*“ 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 žádá o doplatek na bydlení.

11 Srov. zjištění z místního šetření veřejné ochránčyně práv ve městě Sokolov dne 31. 1. 2018.

12 Viz bod 8. zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 98/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 7. období 2013-2017, sněmovní tisk č. 783, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=783>.

Ve vztahu k poskytování doplatku na bydlení v prostorách nezkolaudovaných k trvalému bydlení 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 o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů v těchto případech není potřebný, ale je nadbytečný a duplicitní. Ustanovení § 33c odst. 2 citovaného zákona se již obdobného cíle snaží dosáhnout způsobem, který je šetrnější k právu osoby v hmotné nouzi na pomoc s bydlením, neboť k neposkytnutí dávky z důvodu absence sepětí osoby s obcí nemusí dojít bezvýhradně, ale na základě individuálního správního uvážení úřadu práce, který přihlíží i k informacím od sociálních pracovníků obecního úřadu. Nadto ustanovení je v praxi vykládáno tak, že zkoumání vztahu k obci není výlučně vázáno jen k jejímu katastrálnímu území, ale umožňuje nárok na bydlení zachovat např. osobám, které do obce dojíždějí za zaměstnáním na delší vzdálenost či k ní mají přirozený vztah v rámci mikroregionu, což je v zájmu zachování přirozené migrace a zachování sociální integrace osoby v rámci širšího území žádoucí.

Napadená právní úprava neobstojí v testu potřebnosti ani ve vztahu k poskytování doplatku na bydlení v bytech. Lze si totiž představit řadu šetrnějších řešení směřujících k omezení dávkové podpory osob, které nejsou spjaty s obcí, kde o dávku žádají, v bytech na jejím území.¹³ 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). Absence přiměřeného dostupného bydlení v bytech pro nízkopříjmové domácnosti je totiž hlavní příčinou rozvoje tzv. byznysu s chudobou, který spočívá zejména v pronajímání předražených, často podstandardních bytů či ubytovacích jednotek osobám v hmotné nouzi v oblastech, ve kterých je nedostatek pracovních příležitostí a nízká cenová hladina nemovitostí. V těchto případech platí ubytované osoby přemrštěné nájemné převyšující cenu v místě obvyklou s pomocí dávek pomoci v hmotné nouzi určených nejen na bydlení, ale i na živobytí. Důvodem této praxe, nevýhodné jak pro dotčené osoby, tak pro stát, je skutečnost, že tyto osoby nemají šanci si najít dostupné bydlení v obci za přiměřené nájemné. Obce dostatek bytů pro osoby ohrožené sociálním vyloučením nenabízejí, většina z nich se bytového fondu zbavila již v 90. letech.¹⁴ Získání bytu na komerčním trhu s byty je pro tyto osoby z nejrůznějších důvodů nedostupné. Jako příklad nejčastějších důvodů lze uvést nedostupnost obecních bytů.¹⁵ Způsob jejich přidělování často vylučuje osoby s nízkými příjmy – např. přidělování prostřednictvím licitace, tj. nejvyšší nabídky nájemného, vyloučení osob s příjmy ze sociálních dávek nebo osob s dluhem vůči obci. Na komerčním trhu s byty jsou pak tyto osoby buď diskriminovány, nebo pro ně existují jiné bariéry pro uzavření nájemního vztahu (kauce či jiná záruka pro pronajímatele, že budou řádně hradit své závazky). Jsem přesvědčena, že bez vytvoření systému státem garantovaného sociálního bydlení nemůže k uspokojivému řešení fenoménu byznysu s chudobou dojít. Je zřejmé, že v takovém systému může hrát jistou roli i vztah osoby k obci, v níž o uspokojení bytové potřeby bude

13 Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. listopadu 2017, *Garib proti Nizozemsku*, č. 43494/09, bod 21.

14 „V roce 1991 obce měly 39 % bytů, dnes kolem 7 %“ – viz rozhovor Hany Bořkové se sociologem Martinem Luxem o problematice sociálního bydlení v časopise *Euro* ze dne 13. dubna 2015. Dostupný z: <https://www.euro.cz/archiv/iluze-socialniho-bydleni-1180074>.

15 LUX, Martin, Martina MIKESZOVÁ a SUNEGA, Petr. Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením: mezinárodní perspektiva a návrhy opatření v ČR. Vyd. 2. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2010. ISBN 978-80-7330-176-7, s. 43.

žádat.¹⁶ Jednalo by se však již o kvalitativně zcela odlišné řešení, neboť by vždy existovala obec, v níž by osoba, bude-li v zákonem definované situaci bytové nouze, měla nárok na uspokojení své bytové potřeby.

Další možností omezení fenoménu „byznysu s chudobou“, které méně zasahuje do práva osob na pomoc v hmotné nouzi, 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).

Zákonodárcem zvolené řešení – **zavedení institutu OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů** problém „byznysu s chudobou“ vyřešit nemůže. Zvolený prostředek k ochraně veřejného pořádku a k zamezení „zneužívání dávek“ nejenže považuji za nejméně vhodný, ale jsem též přesvědčena, že **může přinést řadu nežádoucích (a v prvopočátku možná nezamýšlených) důsledků**.

Prvním z nich je **omezení vnitřní migrace v rámci téže obce**. Ačkoliv v dosavadní diskusi o účelnosti nového opatření zmiňují jeho zastánci opakovaně, že OOP mají bránit přílivu sociálně slabých osob z jiných obcí,¹⁷ prakticky může opatření dopadnout i na „starousedlíky“. I když nárok na doplatek na bydlení pro osoby, které měly užívací vztah k nemovitosti nacházející se ve vyhlášené oblasti, zůstává vydáním OOP nedotčen,¹⁸ v případě přestěhování do jiného bytu již jejich „předchozí“ nárok na dávku chráněn není. Lze si tedy představit příklad seniora s nízkým důchodem (nebo matky samoživitelky), který pobírá příspěvek na bydlení a doplatek na bydlení, a přesto je pro něj konkrétní bydlení v bytě příliš drahé. Zvolí si proto přestěhování do jiného bytu, který je shodou okolností v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a kvůli existenci OOP o doplatek na bydlení přijde. Vydání OOP tak fakticky omezí jeho svobodu pohybu v obci, k níž má dlouholetý vztah. Tyto problémy není napadená právní úprava ani konkrétní OOP s to jakkoliv vyřešit ve prospěch dotčených osob (limitovat působnost OOP je možné územně, nikoliv personálně). **Jedinou možností je tedy zrušení napadené úpravy a nahrazení jinou, která bude do práv osob v hmotné nouzi v těchto případech méně zasahovat.**¹⁹

Druhým nežádoucím účinkem institutu OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů může být tzv. „**domino efekt**“. Tedy, že výsledkem vyhlášení OOP bude stěhování osob, které by jinak bydlely v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, do jiných oblastí či měst. Tyto oblasti či města následně z obavy o zvýšení koncentrace osob ohrožených sociálním vyloučením také vydají OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů. Takto dojde k postupnému „zablokování“ dávkové pomoci ve všech přilehlých lokalitách, např. na území kraje. Tím dojde k úplnému či částečnému odepření dávkové pomoci (v závislosti na formě bydlení) osobám, které by

16 Srov. vládní návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 7. období 2013-2017, sněmovní tisk č. 1065, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=1065>.

17 Viz například článek na https://ekonomika.idnes.cz/bezdavkove-zony-senatori-chteji-zrusit-kraje-chystaji-vlastni-novely-1m2-/ekonomika.aspx?c=A171206_211933_ekonomika_lre.

18 Srov. ustanovení § 33 odst. 9 věty druhé zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

19 Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. listopadu 2017, *Garib proti Nizozemsku*, č. 43494/09.

chtěly bydlet na daném území, s nímž jsou spjaty (např. kraje, mikroregionu). Druhotným nepříznivým efektem může být zhoršení vztahů mezi obcemi, které na sebe takto přenesou problém zvýšené koncentrace osob ohrožených sociálním vyloučením, což celkově přispěje ke zhoršení sociálního smíru a zvýšení stigmatizace osob v hmotné nouzi. Nejde o zcela hypotetické scénáře, neboť z veřejně dostupných zdrojů je zřejmé, že některá města již rozšiřování oblastí se zvýšeným výskytem zvažovala,²⁰ jiná dokonce přistoupila k nepřiměřenému a neodůvodněnému vyhlášení OOP na celém svém území.²¹

Přiměřenost

Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že napadená ustanovení ob stojí v testu potřebnosti, je třeba ve **čtvrtém kroku** provést **test proporcionality v užším slova smyslu**. V tomto testu se hodnotově vyvažují kolidující hodnoty, může se jednat buď o vzájemně kolidující základní práva, nebo o kolidující základní právo s veřejným zájmem. Jejich poměrování má za cíl posoudit, zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření omezující základní lidská práva a svobody, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky nesmějí přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Jestliže má dojít k velmi silnému zásahu do základního práva, musí být též velmi silný zájem na ochraně legitimního cíle.²²

V konkrétním případě jde o odpověď na otázku, zda zásah do práva jednotlivce na pomoc v hmotné nouzi (její složky zahrnující pomoc se zajištěním bydlení) není nepřiměřeným ve vztahu k ochraně veřejného pořádku a veřejného zájmu na zamezení obchodu s chudobou. Při jejím zodpovězení nelze odhlédnout od argumentů, které jsem uvedla v předchozích krocích testu proporcionality v širším slova smyslu. Jsem přesvědčena, že odnětí nároku na bydlení lidem přicházejícím do vyhlášené oblasti je nepřiměřeným opatřením ve vztahu k oběma sledovaným cílům.

Nepřiměřenost shledávám jednak v plošnosti OOP – tj. nemožnosti jeho individualizace (srov. možné negativní dopady na vnitřní migraci v obci v předchozím kroku testu), jednak 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. Není možné odhlédnout ani od skutečnosti, že zákonodárce mohl zvolit mírnější prostředky omezení práva na pomoc v hmotné nouzi, jak bylo popsáno výše. Ze všech výše rozvedených důvodů je nadto evidentní, že zde není naplněn požadavek existence naprosto výjimečné aktuální situace, která by zásah do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi ospravedlňovala.^{23, 24}

20 Viz https://mostecky.denik.cz/zpravy_region/most-zakazal-bytovou-pomoc-pristehovalcum-na-sesti-sidlistich-20171221.html.

21 Viz <https://archiv.ihned.cz/c1-65989960-kladno-se-pristi-tyden-stane-ghettem-nove-prichozi-ztrati-narok-na-doplatek-na-bydleni>.

22 Viz BARTOŇ, M. a kolektiv: Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 96.

23 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 104.

24 Např. situace, kdy je stát v rozkladu, ve válce anebo těsně před krachem; srov. ANTOŠ Marek. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právním: Nikoli nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2015(6): s. 60. ISSN 1802-3843; str. 11.

Napadená ustanovení tedy neobstojí (nejpozději) ani ve čtvrtém kroku testu proporcionality v širším slova smyslu.

Uzavírám, že právní úprava OOP o vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů je v rozporu s článkem 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť zasahuje do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi a neobstojí v testu proporcionality v širším slova smyslu.

V. Stigmatizace obyvatel vyhlášených oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů a s ní související zásahy do ústavně zaručených práv

Vyhlášení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů opatřením obecné povahy má i další nepříznivé dopady do postavení osob, které na vyhlášeném území bydlí, vlastní nemovitosti nebo provozují podnikatelskou činnost. Protože informace o vyhlášených oblastech jsou zveřejňovány a stávají se obecně známými, širší veřejností mohou být vnímány jako oficiální proklamace „sociálně vyloučené lokality“. Z vyhlášené oblasti se tak rázem stává „špatná adresa“ se všemi důsledky, které to přináší.

V prvé řadě u vlastníků nemovitostí může dojít ke snížení tržní hodnoty jejich nemovitosti, neboť poloha (lokalita) vlastněné nemovitosti je jedním z nejdůležitějších kritérií pro stanovení obvyklé tržní ceny. Tyto námitky ostatně zaznívaly i při přípravě konkrétních opatření obecné povahy (např. statutární město Kladno), avšak při vyhlášení OOP na ně nebyl brán zřetel – opatření bylo vyhlášeno i přes existenci námitek.

„Špatná adresa“ dále může mít vliv na podnikatelskou činnost vyvíjenou subjekty ve vyhlášené oblasti. Vyhlášení OOP může znamenat odliv zákazníků, odliv zájmu o služby, jež mohou vést až k nucenému ukončení podnikání či jeho přenesení mimo takto onálepkovanou lokalitu.

Existence vyhlášených oblastí dále může mít sekundární vliv na rozvoj obce jako takové. Typicky může jít o zájem investora o rozvoj obchodních aktivit v určité oblasti. Po vyhlášení OOP může nastat odliv zájmu o předmětnou lokalitu a volba jiného místa pro rozvoj obchodních aktivit. Tato obava není hypotetická, ale zazněla v konkrétních městech, kde byla OOP vyhlášena.²⁵

Konečně i samotná skutečnost, že osoba bydlí na „špatné adrese“, může znamenat její stigmatizování ve společenských vztazích. Lze si představit např. situaci, kdy si zaměstnavatel bude vybírat z několika uchazečů o zaměstnání a skutečnost, že konkrétní osoba bydlí ve vyhlášené oblasti, jí bude přičtena k tíži a bude vybrán jiný uchazeč.

Uvedené důsledky mohou podle jejich intenzity znamenat zásah do vlastnického práva (čl. 11 Listiny), zásah do práva na podnikání a svobodné provozování hospodářské činnosti (čl. 26 odst. 1 Listiny), zásah do práva na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a ochranu jména (čl. 10 odst. 1 Listiny) či do soukromého a/nebo rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny).

²⁵ Viz např. místní šetření v Sokolově dne 31. ledna 2018.

VI. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatele ztotožňuji a **navrhuji, aby Ústavní soud České republiky návrhu vyhověl a ustanovení § 33 odst. 9 a § 33d zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, nálezem zrušil.**

Brno 22. března 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)

Přílohy

Příloha č. 1 – Tabulka zvažovaných, navržených a vyhlášených OOP

Příloha č. 2 – Případ klientky nevládní organizace Romodrom, o. p. s.