



Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn.: Pl. ÚS 39/21

Navrhovatelka: Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR

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

Vedlejší účastníci: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv
(naše sp. zn.: 29/2021/SZD/JH, naše č. j.: KVOP-50006/2021)

Návrh na zrušení části § 48 odst. 4 ve slovech „ , není-li dále stanoveno jinak“, § 50 odst. 2 až 6 a § 51a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a § 12 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 27. října 2021 jsem vstoupil jako vedlejší účastník do řízení o návrhu na zrušení části § 48 odst. 4 ve slovech „, , *není-li dále stanoveno jinak*“, § 50 odst. 2 až 6 a § 51a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a § 12 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který podala skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR (dále jen „navrhovatelka“).

Ze své pozice veřejného ochránce práv pravidelně podávám připomínky k návrhům na změny právních předpisů týkajících se pomoci v hmotné nouzi. Návrh zákona č. 327/2021 Sb., jehož ustanovení navrhovatelka navrhuje zrušit, byl Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předložen skupinou poslanců, neměl jsem tak možnost se k němu vyjádřit ve standardním připomínkovém řízení. V průběhu jeho projednávání v Poslanecké sněmovně jsem se proto rozhodl oslovit členy Výboru pro sociální politiku a ministryni práce a sociálních věcí a sdělit jim své výhrady dopisem, jehož kopii přikládám ke svému vyjádření. O tomto kroku jsem prostřednictvím tiskové zprávy informoval i veřejnost.¹

Původní návrh zákona, který skupina poslanců předložila Poslanecké sněmovně již dne 27. 9. 2018, po určitou dobu vylučoval z pomoci v hmotné nouzi osoby, kterým byl opakovaně uložen správní trest za spáchání vymezených přestupků, a osoby, jimž byl uložen trest odnětí svobody, který byl podmíněně odložen nebo který dosud nenastoupily. Vláda k předmětnému návrhu zaujala neutrální stanovisko, upozornila však na některé problematické aspekty. Mimo jiné vyjádřila pochybnost, zda navržená úprava neporušuje princip dvojího trestání, přičemž jako vhodnější řešení navrhla například započítávání pravomocně uložených pokut za přestupky a peněžitých trestů na dávky pomoci v hmotné nouzi. Na podkladě tohoto stanoviska byl návrh zákona prakticky zcela přepracován. Garanční Výbor pro sociální politiku předložil komplexní pozměňovací návrh, který byl poté upraven a doplněn pozměňovacími návrhy poslance Jana Bauera. Návrh zákona byl následně ve znění uvedených pozměňovacích návrhů, které namísto dočasného vyloučení pachatele z hmotné nouze zavedly strhávání neuhrazených pokut za vyjmenované přestupky z opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, přijat Parlamentem České republiky a podepsán prezidentem.

Při projednávání návrhu zákona ve třetím čtení dne 7. září 2021 ministryně práce a sociálních věcí upozornila, že i ve znění komplexního pozměňovacího návrhu **přetrvává riziko protiústavnosti**.² Tutéž výhradu jsem k přepracovanému návrhu zákona ve svém stanovisku vznesl i já.

1 Kancelář veřejného ochránce práv. Ombudsman upozorňuje, že přijetí návrhů měnících zákon o pomoci v hmotné nouzi a zákon o státní sociální podpoře povede k zásadnímu zhoršení situace osob v hmotné nouzi i osob pobírajících příspěvek na bydlení a rodičovský příspěvek. *Veřejný ochránce práv – ombudsman* [on-line]. Brno [cit. 9. listopadu 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-upozorňuje-ze-prijeti-navrhu-menicich-zakon-o-pomoci-v-hmotne-nouzi-a-zakon-o-statni-socialni-podpore-povede-k-zasadnimu-zhoršení-situace-osob-v-hmotne-nouzi-i-osob-pobirajících-prispevek-na-bydlení-a-rodicovský-prispevek/#>.

2 Srov. stenografický zápis 111. schůze. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 8. volební období (2017–2021), sněmovní tisk č. 290, 7. července 2021 [cit. 15. listopadu 2021], dostupný na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/111schuz/s111021.htm#r2>.

II. Zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi a lidské důstojnosti podle čl. 30 odst. 2, čl. 10 odst. 1 a čl. 1 Listiny základních práv a svobod

Ztotožňuji se s názorem navrhovatelky, že napadená právní úprava nepřiměřeně zasahuje do ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi, která je nezbytná k zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“), i do lidské důstojnosti (čl. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny). Svě přesvědčení opírám o následující argumenty.

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.

II.1 Esenciální obsah práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 30 odst. 2 Listiny)

Shodně s navrhovatelkou se domnívám, že smyslem a podstatou práva na pomoc v hmotné nouzi je zajištění lidské důstojnosti, tedy zabezpečení základních podmínek nezbytných k přežití ze strany státu. Vzhledem k tomu, že uvedeného práva se podle čl. 41 odst. 1 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí, má zákonodárce značný prostor kurčení konkrétního rozsahu sociální pomoci (typicky v závislosti na jednání jejího adresáta). Nesmí však ústavně zaručené právo zcela popřít (anulovat), resp. vyprázdnit, a to zbavením jejich podstaty a smyslu.⁴ Tento zákaz vyplývá z příkazu ústavodárce šetřit při omezování základních práv právě jejich podstatu a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny).⁵

Dávky pomoci v hmotné nouzi, jejichž prostřednictvím zákonodárce naplňuje čl. 30 odst. 2 Listiny, jsou proto chráněny před exekucí.⁶ Tyto dávky představují „poslední záchrannou síť“ pro osoby, které se kvůli nedostatečným příjmům ocitnou v nepříznivé sociální situaci. Příspěvek na živobytí, který se poskytuje maximálně ve výši životního minima, resp. v některých případech existenčního minima, slouží k zajištění základních životních potřeb vyjma nákladů na bydlení (tj. například jídla, ošacení, hygienických potřeb atp.). Existenční minimum, aktuálně ve výši 2 490 Kč, je nejnižší státem uznaná hranice příjmů, která se považuje za nezbytnou k zajištění základních osobních potřeb na úrovni

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

4 Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 52; nálezy Ústavního soudu ze dne 24. srpna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17-2, bod 47.

5 Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. května 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13, dostupný na www.usoud.cz.

6 Srov. § 317 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a § 48 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění do 31. prosince 2021.

umožňující přežití.⁷ Doplatek na bydlení je poskytován na úhradu nákladů spojených s bydlením, a to buď spolu s příspěvkem na bydlení, nebo u některých užívacích vztahů (například podnájem nebo ubytovna) jako jediná dávka. **Dojde-li k postižení obou těchto dávek v exekčním řízení, nelze hovořit pouze o určitém snížení životního komfortu jejich poživatelů jako v případě exekuce jiných postižitelných příjmů a majetku. Tyto osoby se mohou propadnout až na úplné existenční dno a v důsledku toho se při zabezpečení základních životních potřeb svých a své rodiny uchýlit i k nelegální činnosti.** Představa, že tyto osoby nebudou po určitou dobu naplňovat své základní životní potřeby, je iluzorní.

II.2 Zásah do esenciálního obsahu či samotné existence práva na pomoc v hmotné nouzi

Napadená právní úprava umožňuje provádění srážek na nezaplacené pokuty za vybrané přestupky z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, jež bylo dosavadní právní úpravou zapovězeno. Jak jsem již poukázal výše (v bodu II. 1), tento způsob ochrany sociální pomoci měl ale své opodstatnění. Nejen stanovení podmínek nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi v zákoně o pomoci v hmotné nouzi, ale i jejich ochrana před exekucí, jsou provedením ústavně zaručeného práva podle č. 30 odst. 2 Listiny. V této souvislosti lze citovat Nejvyšší soud, který v usnesení ze dne 23. března 2011, sp. zn. 20 Cdo 4105/2009,⁸ uvedl: „... Peníze, které oprávněný vyplatí jako dávky pomoci v hmotné nouzi, mají sloužit výhradně k zajištění základních životních potřeb příjemce a jeho rodiny, a jako takové požívají ochrany před exekucí.“ Z ústavněprávního hlediska přitom není rozhodné, zda k faktickému vyprázdnění práva na pomoc v hmotné nouzi dojde úplným odnětím nároků na dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo jejich zabavením v exekčním řízení. Důsledky „zlegalizování“ takového postupu předpisy podústavního práva jsou v obou případech pro oprávněné osoby obdobné.

Zákonodárce se snažil ochránit zájmy nezaopatřených dětí tím, že stanovil, že po provedení srážky musí dávka zůstat nejméně ve výši životního minima pro každé dítě v okruhu společně posuzovaných osob. Tímto krokem sice zmírnil dopad napadené právní úpravy, nikoli však natolik, aby bylo možné konstatovat, že tato úprava nezasahuje do samotného jádra práva na pomoc v hmotné nouzi zaručeného čl. 30 odst. 2 Listiny. Zmíněná výjimka se týká velmi úzké skupiny příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi (nezaopatřených dětí). **Nejsou-li v okruhu společně posuzovaných osob nezaopatřené děti, napadená právní úprava připouští sražení uložených a neuhrazených pokut z celé částky přiznaných opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi. V návaznosti na výši těchto pokut tak může dojít k faktickému vyprázdnění práva na pomoc v hmotné nouzi,** neboť osoba, která splňuje podmínky nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi, a tyto dávky jí byly přiznány, neobdrží žádné plnění.

Nutno zdůraznit, že ani u rodin s nezaopatřenými dětmi napadená právní úprava nevylučuje sražení nezaplacených pokut z doplatku na bydlení. Doplatek na bydlení přitom v některých případech může představovat jedinou formu dávkové pomoci ve vztahu k bydlení. Příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory lze poskytnout pouze

7 Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů.

8 Dostupné na

https://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/418B0125B204198DC1257A4E0065748B?openDocument&Highlight=0.

nájemci nebo vlastníkovu bytu či domu, uživatelům jiných forem bydlení (například podnájmu či ubytovny) stát pomáhá prostřednictvím doplatku na bydlení. **Pokud tedy příjemce doplatku na bydlení, jeho rodina a další spolužijící osoby nežijí ve vlastním nebo pronajatém bytě, mohou v důsledku sražení neuhrazených pokut za vybrané přestupky z této dávky fakticky přijít o veškerou pomoc státu s úhradou nákladů na bydlení,** která jim mnohdy kompenzuje i jejich plnou výši.

Z popsaného je patrné, že v konkrétním případě (i přes zachování části dávek ve výši životního minima nezaopatřených dětí) může dojít k faktickému popření práva na pomoc v hmotné nouzi. Proto jsem přesvědčen, že **napadená právní úprava nepřipustně zasahuje do esenciálního obsahu tohoto práva** (popírá jeho smysl a podstatu). S ohledem na tyto důsledky není možné podmínky omezení práva na pomoc v hmotné nouzi posuzovat mírnějším testem racionality, ale **je třeba aplikovat test proporcionality**.

II.3 Test proporcionality

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se test proporcionality 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);
- (4) zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (požadavek proporcionality v užším smyslu).⁹

II.3.1 Legitimní cíl

V prvním kroku je třeba ptát se po legitimním cíli omezení základního práva a zda ho napadená právní úprava sleduje. Předkladatel v důvodové zprávě k původnímu znění zákona poukázal, že již platné a účinné znění zákona o pomoci v hmotné nouzi vylučuje z dávkové pomoci některé osoby, které se z hlediska cílů tohoto zákona chovají nepatřičným způsobem. Z pohledu předkladatele však v tomto seznamu chybějí lidé, kteří trvale překračují zákon a dopouštějí se přestupků, kterými obtěžují a komplikují život lidem ze sousedství. Navrhl proto zmíněný seznam rozšířit o opakované pachatele vybraných typů přestupků. Zdůraznil přitom, že návrh „*není koncipován jako trest, ale naopak má za cíl problematické příjemce dávek maximálně motivovat a fungovat i preventivně.*“¹⁰

Legitimní cíl přepracovaného znění návrhu zákona není výslovně zmíněn ani v komplexním pozměňovacím návrhu předloženém garančním Výborem pro sociální politiku, ani v na něj navazujícím pozměňovacím návrhu poslance Jana Bauera (č. 7811). Zejména z vyjádření zástupce předkladatele poslance Jana Bauera v úvodu 2. čtení lze však usuzovat,

9 Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, dostupný na www.usoud.cz.

10 Srov. obecnou část a bod 1. zvláštní části důvodové zprávy k návrhu návrh poslanců Jana Bauera, Petra Fialy, Zbyňka Stanjury, Jany Černochové a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 8. volební období (2017–2021), sněmovní tisk č. 290 [cit. 15. listopadu 2021], dostupný <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=290&ct1=0>.

že přepracovaný návrh zákona, který byl schválen Parlamentem ČR, sleduje stejný cíl jako původní návrh, pouze volí jinou cestu, a to strhávání nezaplacených pokut z dávek pomoci v hmotné nouzi.¹¹ **Sledovaným cílem je tedy motivace pachatelů vymezených přestupků, jež jsou poživateli dávek pomoci v hmotné nouzi, vymanit se ze své tíživé situace a vyvarovat se dalšího páčání těchto přestupků. Uvedený cíl lze v obecné rovině považovat za legitimní.**

II.3.2 Vhodnost

Ve druhém kroku je třeba posuzovat, zda je zvolené řešení způsobilé dosáhnout zamýšlených účinků (tj. motivovat pachatele přestupků k výdělečné činnosti a zabránit dalšímu páčání přestupků). Pokud nikoliv, jednalo by se o projev nepřipustné svévole.¹²

Původní návrh zákona postihoval pouze pachatele vymezených přestupků a trestných činů, ti byli po určitou dobu vyloučeni z dávkové podpory v hmotné nouzi. Domnívám se, že tato úprava byla spíše způsobilá dosáhnout sledovaného cíle než napadený zákon. Obdobná úprava je ostatně již obsažena v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 3 odst. 1 písm. e) tohoto zákona za osobu v hmotné nouzi není považována osoba, které byl za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky uložen správní trest, a to po dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení správního trestu. Pokud uložení správního trestu za zanedbání povinné školní docházky skutečně zavinili zákonní zástupci dítěte, jsem přesvědčen, že v řadě případů na ně může zmíněný postih působit preventivně a dalšího páčání předmětného přestupku se vyvarují. Podobně by tomu patrně bylo i v případě schválení původního návrhu zákona.

V podobě, v jaké byl zákon přijat, však podle mého názoru v rámci kritéria vhodnosti neobstojí, neboť zřejmě nebude schopen dosáhnout stanoveného cíle. Naopak shodně s navrhovatelkou se domnívám, že **povede ještě k zostření problému, k jehož odstranění směřuje.** Příjemci opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi jsou osoby, které mají velmi nízké nebo žádné příjmy, a nejsou proto schopny zajistit životní potřeby sebe, své rodiny a dalších spolužijících osob vlastními silami. Pokud z důvodu spáchání přestupku, v některých případech i jen jednoho jediného, fakticky přijdou o přiznané dávky, budou nuceni zabezpečení základních životních potřeb řešit jiným způsobem, a to nejčastěji formou mnohdy velmi nevýhodných zápůjček. Nelze však vyloučit, že někteří se uchýlí i k nelegální činnosti. V konečném důsledku tak napadená právní úprava patrně povede nejen ke zvýšení potřeby sociální práce, ale i kriminality.

Popsané důsledky bude mít napadená právní norma i tehdy, pokud pachatele přestupku, který je příjemcem dávek pomoci v hmotné nouzi, motivuje k výdělečné činnosti nebo ho alespoň odradí od dalšího páčání vymezených přestupků. Také v tomto případě po určitou dobu, většinou minimálně jeden měsíc, nebude mít dostatečné prostředky k pokrytí základních životních potřeb sebe, své rodiny a dalších spolužijících osob, a bude muset nalézt nějaký způsob, jak tyto potřeby uspokojit. **Zákonodárcem zvolené řešení spočívající ve strhávání neuhrazených pokut za vymezené přestupky z příspěvku**

11 Viz stenografický zápis 91. schůze. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 8. volební období (2017-2021), sněmovní tisk č. 290, 7. dubna 2021 [cit. 15. listopadu 2021], dostupný <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/091schuz/s091034.htm#r4>.

12 Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, bod 72, dostupný na www.usoud.cz.

na živobytí a doplatku na bydlení tedy zjevně není schopno naplnit sledovaný cíl. Lze se domnívat, že ve většině případů povede ke zcela opačnému následku.

II.3.3 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 zhodnotit, zda právě a jen použitý a přezkoumávaný prostředek vyvolává nejmenší nezbytný zásah do základního práva, a posoudit, zda zákonodárce nemohl zvolit jiný, stejně účinný, avšak základní právo méně omezující prostředek.

Podle vyjádření zástupce předkladatele poslance Jana Bauera v rámci rozpravy ke sněmovnímu tisku č. 290 ve 3. čtení¹³ „*Možnost strhnout při opakovaném páchání vážných přestupků pokutu z dávek není nepřiměřeným zásahem do života jejich příjemců. Za prvé je třeba vzít v úvahu, že k udělení peněžitě pokuty nedojde z ničeho nic, ale obvykle tomu předchází poměrně dlouhý proces, v případě záškoláctví například konzultace s rodiči, sociální práce, domlouvání, přemlouvání, pokuta napomenutím, odvolání proti rozhodnutí a tak dále. Pokud ani v takovém případě nejsou dotčení lidé ochotni chovat se v souladu se zákonem, je takový zásah naopak podle našeho názoru namístě. Navíc my neobjevujeme Atlantidu. Už dnes zákon vylučuje příjemce ze systému dávek hmotné nouze pro mnohem méně závažnější chování, to jsem tady říkal - například aktivní si nehledání práce.*“

S uvedeným tvrzením se nemohu zcela ztotožnit. Část argumentace ohledně předcházejících kroků před uložením a vymáháním pokuty může být při správné aplikaci zákona a dodržování zásady subsidiarity trestní represe platná. Nicméně srovnání se stávajícím částečně „sankčním“ ustanovením § 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi poněkud pokulhává. **Neuznání osobou v hmotné nouzi** (např. pro uložení správního trestu za neplnění povinností zákonného zástupce dítěte spojených s řádným plněním povinné školní docházky nebo pro nedostatečnou snahu o zvýšení příjmu) **je, na rozdíl od srážení nezaplacených pokut z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení všech společně posuzovaných osob, adresnějším opatřením ve vztahu k pachateli přestupku.** Jednak při stanovení výše příspěvku na živobytí dochází ke snížení částky živobytí pouze u jeho osoby,¹⁴ jednak má orgán pomoci v hmotné nouzi v § 3 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi možnost správního uvážení, tj. může jinak vyloučenou osobu ponechat v hmotné nouzi. Odborná literatura doporučuje využívat tuto výjimku například v případech, kdy není řádně plněna povinná školní docházka dítětem staršího školního věku, kdy zákonní zástupci i při vynaložení maximálního úsilí v určitých případech přístup dítěte k plnění povinné školní docházky nezmění.¹⁵

Uvedená úprava sleduje stejný legitimní cíl jako napadený zákon, tj. snaží se o motivaci k určitému jednání a zároveň prevenci opačného nežádoucího jednání (například zajištění řádného plnění povinné školní docházky dětí a snížení počtu přestupků spojených s jejím

13 Stenografický zápis 111. schůze. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 8. volební období (2017–2021), sněmovní tisk č. 290, 7. července 2021 [cit. 15. listopadu 2021], dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/111schuz/s111021.htm>.

14 Srov. § 23 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

15 BECK, Petr, GRUNEROVÁ, Ivana, PAVELKOVÁ, Miroslava. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi: Praktický komentář* [Systém ASPI]. § 3. Wolters Kluwer [cit. 18. listopadu 2021]. ASPI_ID KO111_2006CZ. ISSN: 2336-517X.

zanedbáváním). Podle mého názoru je ale šetrnější k právu na pomoc v hmotné nouzi, a to pro svou adresnost. Týká se pouze pachatele přestupkového jednání, netrestá další osoby s pachatelem společně posuzované a rovněž umožňuje individuálně zvážit okolnosti každého případu prostřednictvím správního uvážení orgánu pomoci v hmotné nouzi. **Tyto atributy naopak zcela postrádá napadená právní úprava.**

Napadená právní úprava také **zavádí další sankci za zanedbání povinné školní docházky**. Uvedené jednání je vedle dočasného vyloučení zákonných zástupců z hmotné nouze postihováno rovněž v rámci dávky státní sociální podpory rodičovského příspěvku. Pokud byl alespoň jednomu z rodičů pravomocně uložen správní trest za neplnění povinností souvisejících s řádným plněním povinné školní docházky staršího dítěte v rodině, tak se z celkové částky rodičovského příspěvku, který náleží rodiči z titulu péče o nejmladší dítě v rodině, odečítá částka 22 800 Kč.¹⁶ Jakkoli chápu závažnost přestupků týkajících se povinné školní docházky, **zejména u rodičů samoživitelů může mít kumulace uvedených sankcí (včetně srážení neuhrazených pokut z dávek) zásadní dopad na sociální situaci celé rodiny**. Nejenže rodině po dobu několika měsíců zůstane z dávek pomoci v hmotné nouzi pouze nejvýše životní minimum nezaopatřených dětí, ale v případě, že rodič pobírá ve vztahu k nejmladšímu dítěti rodičovský příspěvek, dojde i k jeho krácení.

V důvodové zprávě k původnímu návrhu zákona předkladatel namítá, že ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi umožňující odebrat status osoby v hmotné nouzi zákonným zástupcům, kteří neposílají své děti do školy, je v praxi aplikováno spíše výjimečně, neboť úřady práce se o uložení správního trestu za toto jednání zpravidla nedozví. Navržená úprava jim tak měla umožnit na zanedbání povinné školní docházky reagovat. Mám za to, že za tímto účelem **mohl předkladatel zvolit jiné řešení, které by méně zasahovalo do práva na pomoc v hmotné nouzi**. Inspirovat se mohl například v zákoně o státní sociální podpoře, který ve vztahu k rodičovskému příspěvku zakotvuje oznamovací povinnost jak rodiče pobírajícího tuto dávku, tak orgánu, který pravomocně rozhodl o uložení správního trestu za neplnění povinné školní docházky dítěte.¹⁷ **Zavedení nové sankce, která výrazně zasahuje do práva na přiměřené zabezpečení v nouzi, pouze za účelem nahrazení v praxi nefunkční právní úpravy, považuji z hlediska sledovaného cíle za zcela nadbytečné.**

Považoval-li zákonodárce i přes výše uvedené za vhodnější opatření k prevenci přestupkového jednání srážení nezaplacených pokut z opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi, je nezbytné klást si otázku, zda i toto opatření nemohl učinit šetrněji. Již před přijetím napadené právní úpravy existovala v zákoně o pomoci v hmotné nouzi výjimka ze zákazu provádění výkonu rozhodnutí z dávek pomoci v hmotné nouzi. Jednalo se o srážky na úhradu přeplatku na neprávem přijatých dávkách. Podle § 51 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze neprávem přijaté částky dávek pomoci v hmotné nouzi srážet též z běžně vyplácené nebo později přiznané opakující se dávky. Platí ale pravidlo, že po provedení srážky musí povinné osobě a osobám s ní společně posuzovaným zůstat (každé z nich) nejméně částka ve výši existenčního minima. Jsou-li mezi společně posuzovanými osobami nezaopatřené děti, musí každému z nich zůstat nejméně částka ve výši jejich životního minima. **I v případě této výjimky z pravidla byla tedy dospělým**

16 Ustanovení § 54a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

17 Viz § 54a odst. 2 a 3 zákona o státní sociální podpoře.

osobám a zaopatřeným dětem ponechána určitá minimální částka. Napadená právní úprava tak ale nečiní, proto z mého pohledu nemůže obstát v testu potřeby.

Přezkoumávaná právní úprava počítá s tím, že pravomocně uložené a nezaplacené pokuty za vybrané přestupky se budou strhávat nejen z příspěvku na živobytí, ale i z doplatku na bydlení (viz § 51a). Podle názorů odborné literatury¹⁸ k již citovanému § 51 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi „[...] se v praxi nedoporučuje provádět srážky z doplatku na bydlení, když tato dávka je účelově určena k úhradě nezbytných nákladů na bydlení. Jeho snížením o srážky přeplatku by byla ohrožena řádná úhrada těchto nákladů a s tím spojené riziko např. vypovězení nájemní smlouvy, odpojení dodávek energií apod.“. S tímto názorem se plně ztotožňuji. **Provádět srážky z doplatku na bydlení je dle mého soudu nejen nepotřebné, ale i zcela v rozporu se samotným účelem zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to i u osob, kterým byl uložen správní trest.** Rovněž je neúčelné takto postupovat u rodin s nezaopatřenými dětmi, přestože se rodič dopustil přestupku týkajícího se povinné školní docházky dítěte. Srážení neuhrazených pokut z doplatku na bydlení fakticky může vést k nárůstu bezdomovectví a sociálně nežádoucích jevů.¹⁹

II.3.4 Přiměřenost (proporcionalita)

Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že napadená ustanovení ob stojí v testu potřeby, 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 poměřování 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.²⁰

V posuzovaném případě jde o odpověď na otázku, zda zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi prostřednictvím srážení nezaplacených pokut z opakovaných dávek pomoci v hmotné nouzi není nepřiměřenou újmou ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu spočívajícímu v prevenci páčání typově vymezených přestupků. Při jejím zodpovězení nelze odhlédnout od argumentů, které jsem uvedl v předchozích krocích testu proporcionality v širším slova smyslu. Jsem přesvědčen, že popsané srážení pokut z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení je nepřiměřeným opatřením ve vztahu k zamýšlenému cíli.

Nepřiměřenost shledávám především v tom, že **napadená právní úprava přímo postihuje i osoby, které se vymezených přestupků nedopustily.** V této souvislosti si dovoluji srovnat situaci osoby v hmotné nouzi, již byl uložen správní trest za přestupek a nezaplacená pokuta jí je strhávána z dávek pomoci v hmotné nouzi, se situací osoby, která se dopustila

18 BECK, Petr, GRUNEROVÁ, Ivana, PAVELKOVÁ, Miroslava. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi: Praktický komentář* [Systém ASPI]. § 51. Wolters Kluwer [cit. 18. listopadu 2021]. ASPI_ID KO111_2006CZ. ISSN: 2336-517X.

19 Podle odborných studií, které vznikly v rámci pilotního ověřování tzv. sociálního bydlení, má zajištění stabilního bydlení významný vliv na sociální a zdravotní situaci rodin s dětmi. (srov. například KUNOVÁ, Anna. *Přínosy sociálního bydlení pro obce* [online]. Praha, 2021, s. 18, dostupné na https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/Přínosy-socialního-bydlení-pro-obce_2021.pdf).

20 Viz BARTOŇ, Michal, a spol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-128-1, s. 96.

stejného jednání, ale pokuta je jí srážena ze mzdy nebo jiného příjmu podle § 299 občanského soudního řádu. **Zatímco osobě, u níž se provádí výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy nebo jiného příjmu, musí zůstat tzv. nezabavitelná částka, která se zvyšuje v závislosti na počtu vyživovaných osob,²¹ pro příjemce dávek pomoci v hmotné nouzi a s ním společně posuzované osoby, které nejsou nezaopatřenými dětmi, žádný takový limit neexistuje.** Lze jim zabavit (podle výše neuhrazené pokuty) i celý příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení, a to i po několik měsíců. Osobně se domnívám, že tato hrozící újma není proporcionální vůči případnému preventivně-represivnímu působení nové právní úpravy na potenciální pachatele přestupku v tom směru, aby vybrané přestupky (opakovaně) nepáchali.

Dle mého názoru tedy **napadená právní úprava neobstojí ani z hlediska proporcionality v užším slova smyslu.**

III. Doplnění předloženého návrhu o část § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi

Nad rámec uvedeného si dovoluji upozornit, že navrhovatelka patrně opomněla navrhnout zrušení též části ustanovení § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi, do kterého byla zákonem č. 327/2021 Sb. doplněna slova „nebo srážky podle § 51a“. V případě, že Ústavní soud návrhu navrhovatelky plně vyhová, uvedené ustanovení se stane obsoletním.

IV. Žádost o přednostní projednání návrhu

Vzhledem k tíživým sociálním důsledkům, které napadená právní může přinést osobám, jež neuhradily pokutu za vymezené přestupky, si dovoluji Ústavní soud požádat, aby předmětný návrh navrhovatelky projednal přednostně.

V. Závěrečný návrh

Z důvodů výše uvedených se s návrhem navrhovatelky ztotožňuji a navrhuji, aby Ústavní soud České republiky

návrhu vyhověl a napadená ustanovení zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, svým nálesem ke dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů zrušil.

Brno 25. listopadu 2021

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(elektronicky podepsáno)

Příloha

Dopis veřejného ochránce práv poslancům Výboru pro sociální politiku ze dne 23. února 2021, č. j. KVOP-6030/2021/S

21 Podle § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 595/2006 Sb., o způsobu výpočtu základní částky, která nesmí být sražena povinnému z měsíční mzdy při výkonu rozhodnutí, a o stanovení částky, nad kterou je mzda postižitelná srážkami bez omezení (nařízení o nezabavitelných částkách), ve znění pozdějších předpisů „základní částka, která nesmí být podle § 278 občanského soudního řádu sražena povinnému z měsíční mzdy, je rovna úhrnu tří čtvrtin součtu částky životního minima jednotlivce a částky normativních nákladů na bydlení pro jednu osobu podle zvláštního právního předpisu na osobu povinného a jedné třetiny nezabavitelné částky na každou osobu, které je povinen poskytovat výživné“. Aktuálně činí nezabavitelná částka jednotlivce 7 872,70 Kč.