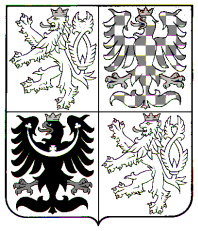

ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy (soudce zpravodaje), Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny 17 senátorů**, zastoupené JUDr. PhDr. Pavlem Uhlem, Ph.D., Ph.D., advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5 – Smíchov, na zrušení § 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 zákona č. 327/2021 Sb., za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, a **Veřejného ochránce práv**, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Ustanovení § 50 odst. 2 až 6, § 51a a § 75 písm. e) ve slovech „nebo srážky podle § 51a“ zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

II. Ve zbývající části se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.
Návrh na zrušení jednotlivých zákonných ustanovení a jejich znění

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), skupina 17 senátorů (dále jen „navrhovatelka“) navrhla, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví označená ustanovení zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“), a zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“).

2. Znění napadených ustanovení je následující:

a) Ustanovení § 48 odst. 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a to v tučně vyznačené části: „*(4) Dávky nepodléhají výkonu rozhodnutí,* ***není-li dále stanoveno jinak***.“

b) § 50 odst. 2 až 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi včetně poznámky pod čarou:
(2) Obecní úřad obce s rozšířenou působností informuje příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o všech přestupcích podle § 51a odst. 2 písm. a) a b), době jejich spáchání a správních sankcích za ně pravomocně uložených.
(3) Obecní úřad obce s rozšířenou působností informuje příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o jím uložené a včas nezaplacené pokutě za přestupek podle § 51a odst. 2 písm. c) až f), jestliže shledá[80)], že v období posledních 12 měsíců od jeho spáchání jeho pachatel spáchal nejméně 2 jiné přestupky podle § 51a odst. 2, a o době spáchání všech těchto přestupků.
(4) Obecní úřad obce s rozšířenou působností informuje příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o jím uložené a včas nezaplacené pokutě za přestupek podle § 51a odst. 2 písm. c) až f) a době jeho spáchání též tehdy, má-li důvody domnívat se, že pokuta je jiným postupem než postupem podle § 51a nevymožitelná a existují-li současně vážné pochybnosti o způsobilosti pachatele k nápravě; důvody postupu podle tohoto odstavce je povinen odůvodnit tak, aby tento postup byl přezkoumatelný.
(5) Pokud orgán pomoci v hmotné nouzi obdrží od obecního úřadu s rozšířenou působností informaci uvedenou v odstavci 2 a v daném případě nelze použít postup podle § 51a, bezodkladně, nejpozději však ve lhůtě 20 dnů ode dne, kdy obdržel informaci podle odstavce 2, o této skutečnosti obecní úřad s rozšířenou působností informuje. Obdobně orgán pomoci v hmotné nouzi postupuje v případech, kdy postup podle § 51a zahájí, ale po změně skutečností postup podle § 51a již nebude možno použít, a v případech, kdy postup podle § 51a zahájí, ale srážky na úhradu pokut nelze provést bezodkladně.
(6) Obecní úřad obce s rozšířenou působností se zdrží vymáhání jím uložené pokuty od okamžiku, kdy učinil oznámení podle odstavců 2 až 4, do doby, než obdrží informaci podle odstavce 5.

80) § 12 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

c) § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi uvozený nadpisem „Srážky na příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení na úhradu pokut za přestupky“ včetně poznámek pod čarou:

(1) Z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení lze provádět srážky na úhradu pravomocně uložených pokut za přestupky uvedené v odstavci 2 spáchané fyzickou osobou, která není mladistvým[81)] a která je příjemcem příspěvku na živobytí nebo doplatku na bydlení nebo osobou s ním společně posuzovanou, jestliže od jeho spáchání neuplynuly více jak 3 roky a od pravomocného uložení pokuty neuplynul víc než jeden rok[82)]. Ustanovení o nepostižitelnosti dávky exekucí v tomto případě neplatí.
(2) Přestupky, u kterých se postupuje podle odstavce 1, jsou tyto přestupky:
a) nepřihlášení dítěte k zápisu k povinné školní docházce[83)],
b) zanedbávání péče o povinnou školní docházku žáka[84)],
c) proti veřejnému pořádku[85)],
d) proti občanskému soužití[86)],
e) proti majetku[87)] a
f) v porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou obce[88)] pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku[89)].
(3) O srážkách podle odstavce 1 rozhoduje orgán pomoci v hmotné nouzi, který dávku vyplácí nebo naposledy vyplácel. Přednost před srážkami podle tohoto ustanovení mají srážky podle § 51. Po provedení srážky z dávky, je-li mezi společně posuzovanými osobami nezaopatřené dítě, musí dávka zůstat nejméně ve výši jeho životního minima, a to pro každé nezaopatřené dítě z okruhu společně posuzovaných osob.
(4) Orgán pomoci v hmotné nouzi částky sražené z dávek podle odstavců 1 až 3 poukazuje bezodkladně na účet určený obecním úřadem s rozšířenou působností, který pokutu uložil.

81) § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů.
82) § 40 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
83) § 182a odst. 1 písm. a) body 1 a 2 zákona č. 561/2004 Sb., ve znění zákona č. 178/2016 Sb.
84) § 182a odst. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 561/2004 Sb., ve znění zákona č. 178/2016 Sb.
85) § 5 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb.
86) § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 251/2016 Sb.
87) § 8 odst. 1 a 3 zákona č. 251/2016 Sb.
88) § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb.
89) § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

d) § 12 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, včetně poznámky pod čarou:
Do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů se zapisují pravomocná rozhodnutí o přestupku podle
b) § 4 odst. 2 spočívajícího v porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku[1)].

1) § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

II.
Argumentace navrhovatelky

3. Navrhovatelka tvrdí, že napadená ustanovení dávají normativní základ pro jinak neomezený a nepřípustný zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi, porušují princip individuální odpovědnosti a zavádějí princip kolektivní odpovědnosti. Ve svém důsledku porušují zákaz odepřít základní právo na základě příslušnosti k rodu a jsou nepřiměřenou sankcí.

4. Práva na pomoc v hmotné nouzi zaručeného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které toto základní právo provádějí. Podle navrhovatelky je rozsah daného práva na zákonné úrovni vymezen poměrně přesně v § 2, 3 a 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem k tomu, že ústavně zaručené právo je v rozsahu a podmínkách stanoveno až běžným (*sc.* podústavním) zákonem, stává se definice uvedená v tomto zákoně součástí ústavního práva v materiálním slova smyslu a požívá podle čl. 41 odst. 1 Listiny ochrany na úrovni ústavního pořádku. Napadená ustanovení nemění zákonnou definici hmotné nouze, nemění okruh adresátů dávek v hmotné nouzi, pouze umožňují, aby specifikované dávky pomoci v hmotné nouzi bylo možno užít, v některých případech až do výše 100 %, k uspokojení pohledávky vzniklé v sankčním přestupkovém řízení. Umožňují tedy vyvolat stav, kdy konkrétní osoba pomoc v hmotné nouzi nedostane. Napadená ustanovení tedy nadřazují zájem na vymožení některých pokut nad právo na pomoc v hmotné nouzi, což je podle navrhovatelky nepřípustné. Sociální právo chráněné v čl. 30 odst. 2 Listiny je potlačeno za účelem dosažení zájmu, který nemá ústavněprávní ochranu. Právo na pomoc v hmotné nouzi je tak možno v některých případech zcela vyprázdnit, což podle navrhovatelky představuje zásah do práva na lidskou důstojnost.

5. Podle navrhovatelky umožňuje napadená úprava zbavit dávky pomoci v hmotné nouzi nejen pachatele přestupku, ale s ním i osoby společně posuzované ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nejde pouze o nepřímý dopad, ale jde o přímý dopad na osoby společně posuzované, které se nedopustily přestupku, neboť i jejich dávku lze užít na úhradu pokuty. Tato kolektivní odpovědnost je sice v zájmu nezaopatřených dětí omezena tím, že dávka je chráněna do výše 1 970 Kč pro děti ve věku do 6 let, do výše 2 420 Kč pro děti ve věku od 6 do 15 let a ve výši 2 770 Kč pro děti ve věku od 15 do 26 let. Průměrná výše doplatku na bydlení pro celou rodinu v květnu 2021 dosahovala výše 8 587 Kč. Zachování doplatku na bydlení jen pro nezaopatřené děti ve zmíněných částkách představuje zásadní ekonomický zásah za předpokladu, že z redukované částky musí vyžít celá rodina. V rodinách, ve kterých nezaopatřené děti nejsou, může být dávky zbavena i osoba staršího věku nebo osoba zdravotně postižená, o kterou se ostatní členové rodiny starají. Napadená úprava umožňuje bezprostřední postih pomoci v hmotné nouzi také osoby bezúhonné, a to na základě jednání jiné osoby, za kterou postižená osoba nenese žádnou právní odpovědnost. Jde tak o nepřípustný kolektivní trest, který porušuje čl. 3 odst. 1 Listiny, podle něhož se základní práva a svobody zaručují bez ohledu na příslušnost k rodu.

6. Napadená právní úprava vytváří podle navrhovatelky situaci, v níž osoba, která se dopustí přestupku, a je současně osobou v hmotné nouzi, pocítí dopady sankce významně jinak, než jiná osoba. Správní orgán za spáchání přestupku uloží trest, při kterém vezme

v úvahu obvyklé okolnosti, následně však bude vykonán trest, který bude svým dopadem jiný a citelnější, popř. bude vykonán na jiné osobě. Dochází tak k odlišnému postupu ve srovnání s osobou, která není v hmotné nouzi. Není právně uznatelné, aby důsledky formálně identických sankcí nesly osoby výrazně odlišně na základě svého bohatství.

7. Navrhovatelka poukazuje na to, že podle § 323 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, lze opakovaně odložit trest odnětí svobody nepřevyšující jeden rok, zejména mohl-li by výkon trestu mít pro odsouzeného nebo jeho rodinu mimořádně těžké následky. Naproti tomu napadená právní úprava umožňuje, aby za přestupek, tj. méně závažný čin v porovnání s trestným činem, osoby dotčené chudobou čelily invazivnějšímu a lidská práva ohrožujícímu způsobu výkonu rozhodnutí. Podle navrhovatelky zakládá napadená úprava neakcesorickou nerovnost, neboť umožňuje zásah do práva na pomoc v hmotné nouzi u málo závažných přestupků, kdežto u závažnějších přestupků (např. v oblasti ochrany životního prostředí) podobný důsledek nastat nemůže.

8. Osoba v hmotné nouzi, která musí saturovat své základní životní potřeby, nemá mnoho možností, jak řešit provádění srážek z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. Může si prostředky opatřit nelegálně, pracovat tzv. „načerno“, případně se zadlužit. První dva způsoby jsou nelegální, třetí je sice legální, ale implikuje vznik dalších problémů v budoucnu. Napadená ustanovení tak podporují fenomén pasti sociální exkluze. Navrhovatelka odkazuje na studie, které podle ní dokládají, že snížení dávek z podobných důvodů vede k nárůstu kriminality. Má-li být účelem napadené úpravy zájem na snížení kriminality, pak skutečnost, že přijaté legislativní řešení vyvolává účinek přesně opačný, znamená, že taková úprava nemůže obstát v testu rozumnosti.

9. Zrušení § 12 písm. b) zákona o některých přestupcích je navrhováno z důvodu, že toto ustanovení slouží výhradně k provedení napadených ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, přičemž samo o sobě postrádá smysl.

III.
Procesní předpoklady řízení

10. Ústavní soud posoudil procesní předpoklady řízení a shledal, že návrh byl podán k tomu oprávněnou navrhovatelkou [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní soud je k jeho projednání příslušný. Návrh obsahuje zákonem požadované náležitosti a není nepřípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu. Důvod k zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu nenastal.

IV.
Vyjádření účastníka řízení, oznámení vlády a vyjádření Veřejného ochránce práv

11. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření obou komor účastníka řízení, které jednají jeho jménem [§ 9 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon)], tj. Poslanecké sněmovny a Senátu, a návrh zaslal

též vládě (§ 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a Veřejnému ochránci práv (§ 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

12. Poslanecká sněmovna ve vyjádření popsala průběh legislativního procesu vedoucího k přijetí novely zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 327/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb.), která ustanovení navržená ke zrušení do zákona přidala. Senát ve vyjádření obdobně uvedl popis legislativního procesu vedoucího k přijetí této novely.

13. Vláda Ústavnímu soudu oznámila, že do řízení nevstupuje.

14. Veřejný ochránce práv vstoupil do řízení jako vedlejší účastník a ve vyjádření se ztotožnil s názorem navrhovatelky, že napadená právní úprava nepřiměřeně zasahuje do ústavně zaručeného práva na pomoc v hmotné nouzi. Připomenul, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) je při zkoumání ústavnosti zásahu do sociálních práv třeba postupovat ve čtyřech krocích: 1) vymezit smysl a podstatu dotčeného sociálního práva; 2) zhodnotit, zda se napadená úprava nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho podstatného obsahu; 3) při záporné odpovědi posoudit zákon mírnějším testem rozumnosti; 4) při kladné odpovědi podrobit zákon přísnějšímu testu přiměřenosti, kde se zkoumá, zda je zásah do podstatného obsahu práva odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace. K prvnímu kroku Veřejný ochránce práv uvedl, že smyslem práva na pomoc v hmotné nouzi je zajištění lidské důstojnosti, tedy zabezpečení základních podmínek k přežití. Při postihu doplatku na bydlení a příspěvku na živobytí v exekučním řízení nejde pouze o snížení životního komfortu, ale existuje možnost, že se postižené osoby propadnou na existenční dno a v důsledku toho se při zabezpečení základních životních potřeb svých a své rodiny uchýlí k nezákonné činnosti. Zákonodárce se snažil ochránit zájmy nezaopatřených dětí tím, že stanovil, že po provedených srážkách musí dávka zůstat nejméně ve výši životního minima pro každé dítě, čímž sice zmírnil dopad napadené úpravy, nikoliv však natolik, aby tím nezasáhl do samotného práva na pomoc v hmotné nouzi. Daná výjimka se týká pouze úzké skupiny příjemců dávek. Nejsou-li v okruhu společně posuzovaných osob nezaopatřené děti, je možné srazit uložené a neuhrazené pokuty z celé částky přiznaných dávek pomoci v hmotné nouzi. I v rodinách s nezaopatřenými dětmi však napadená právní úprava nevylučuje sražení nezaplacených pokut z doplatku na bydlení. Může tak dojít k faktickému vyprázdnění práva na pomoc v hmotné nouzi. Podle Veřejného ochránce práv proto napadená právní úprava nepřípustně zasahuje do esenciálního obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi a popírá jeho podstatu (druhý krok testu).

15. Na základě uvedeného zjištění přistoupil Veřejný ochránce práv k provedení testu proporcionality. Dospěl k názoru, že sledovaným cílem právní úpravy je motivace pachatelů vymezených přestupků vyvarovat se dalšího páchání přestupků, což je v obecné rovině legitimní cíl, avšak napadená právní úprava neobstojí u kritéria vhodnosti (druhý krok testu proporcionality), jelikož povede k zostření problému, k němuž směřuje. Příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi jsou osoby, které mají velmi malé příjmy, a nejsou schopny si zajistit životní potřeby vlastními silami. Výpadek příjmu odebráním přiznané dávky budou muset řešit jiným způsobem, nejčastěji formou nevýhodných zápůjček, nebo dokonce nelegální činností. Podle Veřejného ochránce práv nebyla

napadená právní úprava vhodně zvolena (třetí krok testu proporcionality), jelikož bylo možné stejného záměru docílit i šetrnějším způsobem. V zákoně o pomoci v hmotné nouzi (§ 51 odst. 6) již existují výjimky ze zákazu provádění výkonu rozhodnutí z dávek pomoci v hmotné nouzi, zákonodárce mohl zvolit úpravu, která by byla adresnější a nepostihovala by celou částku pomoci v hmotné nouzi. Ani v posledním kroku testu proporcionality – testu přiměřenosti – napadená právní úprava neuspěje, protože postihuje i osoby, které se vymezených přestupků nedopustily, a rovněž hrozící újma v podobě zabavení celého příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení i po několik měsíců není přiměřená vůči případnému preventivně-represivnímu působení na potenciální pachatele přestupku.

16. Veřejný ochránce práv upozornil, že navrhovatelka zřejmě opomněla navrhnout zrušení i části § 75 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve slovech „nebo srážky podle §51a“, jež by se v případě plného vyhovění jejímu návrhu stalo obsoletním.

V.
Ústní jednání

17. Ústavní soud v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, příp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných podání navrhovatelky, účastníka řízení a Veřejného ochránce práv. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažuje za potřebné provádět ve věci dokazování.

VI.
Posouzení ústavní konformity zákonodárného procesu

18. Poté, co Ústavní soud shledal, že jsou splněny procesní předpoklady řízení a návrh je přípustný (III. část), přistoupil 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.

19. Zjištění získaná z vyjádření účastníka a Veřejného ochránce práv považuje Ústavní soud za postačující pro závěr, že napadená ustanovení byla do zákona o pomoci v hmotné nouzi doplněna zákonem č. 327/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., vydaným v mezích Ústavou stanovené kompetence a přijatým ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka ani Veřejný ochránce práv nezpochybňovali ústavnost přijetí a vydání tohoto zákona. Ústavní soud proto provedl věcný přezkum ústavnosti napadených ustanovení.

VII.
Věcný přezkum ústavnosti napadených ustanovení

20. Ústavní soud řízením o abstraktní kontrole norem respektuje doktrínu sebeomezení, tedy maximální snahu o minimalizaci zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci, moc zákonodárnou nevyjímaje. Vhodným prostředkem k jejímu naplnění je aplikace testu rozumnosti a testu přiměřenosti (viz níže). V souladu s tímto přístupem se nejprve zaměřil na posouzení možných méně invazivních dopadů derogace napadených ustanovení (např. omezením jejich účinků jen na vymezenou množinu osob, tj. na osoby odlišné od přestupce).

21. V posuzované věci je předmětem přezkumu ústavnosti právní regulace, která umožňuje postihnout i některé dávky pomoci v hmotné nouzi srážkami k vymožení pokut za vyjmenované přestupky (mezi tyto přestupky patří např. přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití, majetku nebo některé přestupky týkající se povinné školní docházky) spáchané jednou z osob společně posuzovaných. K uhrazení pokut za tyto přestupky je možno postihnout celé (s výjimkou nezaopatřených dětí, viz odůvodnění níže) uvedené dávky pomoci v hmotné nouzi. Za společně posuzované osoby se typicky považují rodiče a jejich děti, manželé nebo partneři, a osoby, které společně užívají byt (srov. § 4 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů). Posuzovaná právní úprava obsahuje regulativ týkající se nezaopatřených dětí, kterým po provedení srážky z dávek musí zůstat dávka alespoň ve výši jejich životního minima. Navrhovatelka zejména vytýká, že napadená právní úprava porušuje princip individuální odpovědnosti a zavádí odpovědnost kolektivní, a rovněž, že nadřazuje neústavní zájem nad právo na pomoc v hmotné nouzi. Obdobně Veřejný ochránce práv poukazuje na to, že posuzovaná právní úprava nepřiměřeně zasahuje do práva na pomoc v hmotné nouzi.

VII./a
Postih osob odlišných od přestupce

22. Obě přezkoumávané sociální dávky obsahují v zásadě shodnou úpravu o tom, které osobě z okruhu osob společně posuzovaných dávka náleží. Podle § 21 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi u příspěvku na živobytí a obdobně podle § 33 odst. 8 téhož zákona u doplatku na bydlení platí, že splňuje-li více společně posuzovaných osob podmínky nároku na dávku, náleží daná sociální dávka pouze jednou, a to osobě určené na základě dohody těchto osob. Nedohodnou-li se tyto osoby, orgán pomoci v hmotné nouzi určí, které z těchto osob se dávka přizná. Jinými slovy, přiznaná dávka je poskytována „společně“ pro všechny takto posuzované osoby, a nikoliv každé z takto posuzovaných osob zvlášť. Výše dané dávky je závislá na všech společně posuzovaných osobách [§ 23 písm. b) a § 35 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi]. Věcně tato dávka slouží všem společně posuzovaným osobám k hrazení základních životních potřeb, proto její snížení nebo zvýšení přímo ovlivňuje všechny tyto osoby; právně však jde o jednu jedinou dávku.

23. Napadená právní úprava zavádí možnost strhnout tuto dávku pomoci v hmotné nouzi za spáchání konkrétních přestupků jednou z množiny společně posuzovaných osob, a to ať už jde o toho, komu byla dávka přiznána, či „pouze“ o osobu společně s ním posuzovanou. Může tak dojít k situaci, v níž osobě, jež je v hmotné nouzi a „společně“

s dalšími osobami pobírá některou z dávek pomoci v hmotné nouzi, bude tato dávka snížena či odebrána, aniž by se dopustila jakéhokoliv protiprávního jednání, a to pouze na základě toho, že osoba s ní společně posuzovaná spáchala přestupek.

24. Podle původního návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi pachatelé vyjmenovaných přestupků neměli být osobami v hmotné nouzi, obdobně, jak to stanoví § 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tento návrh byl v Poslanecké sněmovně ve druhém čtení návrhu zákona změněn na nyní platné znění. Důvodová zpráva k návrhu zákona existuje pouze k jeho první podobě před provedenou změnou a podle ní je smyslem novely upozornit příjemce dávek, kteří se dopustí vyjmenovaných přestupků, *„že v případě páchání těchto přestupků mohou o sociální dávky přijít. Návrh však není koncipován jako trest, ale naopak má za cíl problematické příjemce dávek maximálně motivovat a fungovat i preventivně.“* (bod 1. obecné části důvodové zprávy). *„Dočasné odnětí dávek pomoci v hmotné nouzi má vytvořit na tyto osoby tlak a motivovat je k tomu, aby vyvinuly více snahy k nápravě a obecně k tomu, aby se začaly chovat únosným způsobem.“* (bod 1.1. zvláštní části důvodové zprávy). Přestože v průběhu zákonodárného procesu návrh doznal změn, podle Ústavního soudu tyto změny smysl a cíl úpravy nezměnily, jen vedly k jinému způsobu zaměřenému na dosažení stejného účelu. Lze tak vycházet z důvodové zprávy, že cílem a smyslem přezkoumávané právní úpravy je preventivní funkce, aby se příjemci dávek nedopouštěli nezákonného jednání, a rovněž motivační funkce, aby se začlenili zpět do společnosti tím, že se budou chovat společností vítaným a právem nezakázaným způsobem.

25. Takto však napadená úprava může působit především na samotného přestupce. Další osoby, které jsou společně posuzované s přestupcem, nemají v zásadě žádnou možnost ovlivnit, zda bude stržena dávka pomoci v hmotné nouzi určená k zajišťování jejich životních potřeb či nikoliv. Mohou pouze aktivně odrazovat přestupce od páchání přestupků a nabádat ho k chování v souladu se zákonem. Tyto osoby jsou tak postiženy snížením dávky pomoci v hmotné nouzi, která byla určena k úhradě i jejich základních životních potřeb, jen proto, že jiná s nimi společně posuzovaná osoba se dopustila protiprávního jednání.

26. V nálezu ze dne 24. 8. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 40/17 (N 143/107 SbNU 187; 344/2021 Sb.) se Ústavní soud zabýval ústavností regulace poskytování doplatku na bydlení na základě toho, zda žadatel bydlí v oblasti se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, kterou vyhlásila obec opatřením obecné povahy. Tuto úpravu Ústavní soud posoudil jako nesouladnou s ústavním pořádkem také z toho důvodu, že byla nastavena plošně a neadresně: *„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 nepřípustným zásahem do základního práva, odporujícím čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny.“* Obdobně v nálezu ze dne 23. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) považoval Ústavní soud za nesouladný s ústavním pořádkem stav, kdy *„kvůli neurčitému počtu zneužívatelů nemocenských dávek plošně postihuje všechny kategorie zaměstnanců. Výsledkem je stav, kdy převážná většina zaměstnanců zůstává po dobu prvých tří dnů pracovní neschopnosti bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena.“* V obou nálezech tak byl Ústavním soudem kritizován „plošný“ dopad regulace,

která byla zavedena kvůli omezenému počtu osob dopouštějících se nevhodného, popř. nezákonného chování.

27. Zákonodárce sice omezil důsledky napadených ustanovení tak, že se přestupku s dopadem na dávky pomoci v hmotné nouzi nemůže dopustit mladistvý, a rovněž tak, aby nezaopatřeným dětem zůstala alespoň dávka životního minima pro každé nezaopatřené dítě, to však nijak neospravedlňuje porušení principu individuální odpovědnosti a zároveň tyto výjimky nedopadají na jiné osoby v sociálně a materiálně zranitelném postavení.

28. Podle Ústavního soudu je nepřípustné, aby bezprostřední postih pomoci v hmotné nouzi osoby jinak bezúhonné, byl odvozen od protiprávního jednání jiné osoby, za kterou takto postižená osoba nenese žádnou právní odpovědnost. Umožňuje-li § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi provádět srážky z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, které jsou společné pro osobu společně posuzovanou s přestupcem a pro přestupce, porušuje princip individuální odpovědnosti za zavinění a ve svém důsledku právo na pomoc v hmotné nouzi zaručené v čl. 30 odst. 2 Listiny.

VII./b
Postih přestupce

29. V předchozí části Ústavní soud dospěl k závěru, že přezkoumávaná právní úprava je neústavní. Vzhledem k tomu, že v průběhu řízení o návrhu byla zvažována možnost použití rozsahového výroku, jímž by byla posuzovaná právní úprava zrušena jen ohledně dávky určené pro osoby odlišné od přestupce, se Ústavní soud dále zabýval i ústavností právní úpravy dopadající na osoby, které pobírají příspěvek na živobytí nebo doplatek na bydlení, aniž by dávky byly určeny i dalším společně posuzovaným osobám (tedy pouze samotnému příjemci dávky). V takovém případě totiž není dalších osob, na které by dopadalo jednání přestupce (příjemce dávky), proto přezkoumávaná právní úprava není neústavní jen z důvodů vyložených v předchozí části. Dále se tak Ústavní soud zaměřuje pouze na situaci, ve které dané dávky pomoci v hmotné nouzi pobírá pouze příjemce dávky, tedy potenciální přestupce.

30. Dosavadní judikaturní závěry Ústavního soudu [srov. výše odkazované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/08 a sp. zn. Pl. ÚS 40/17, dále nálezy ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 31/09 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), ze dne 12. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.)] lze ve stručnosti shrnout do východiska, že Ústavní soud má být při přezkumu právní regulace sociálních práv zdrženlivý, nicméně úpravou těchto práv zákonodárcem nesmí dojít k jejich anulování či popření.

31. Ústavní soud, vědom si rozdílů mezi právy sociálními a „klasickými“ základními právy (obsaženými zejména v hlavě druhé Listiny), dovodil, že metodologie přezkumu sociálních práv musí být odlišná od „přísného“ testu proporcionality, jehož uplatnění ve svém důsledku výrazně omezuje úvahu zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 a dále nálezy ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), nebo ze dne 22. 10. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)]. Ústavní soud konstruoval jako metodologický nástroj

k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně zaručených sociálních práv tzv. test rozumnosti (racionality), který bere na zřetel jak respekt k poměrně rozsáhlé volné úvaze zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy, a skládá se ze čtyř následujících kroků:

1. Vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu.
2. Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho podstatného obsahu.
3. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.
4. Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Dospěje-li Ústavní soud ve druhém kroku tohoto testu k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho podstatného obsahu, posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva testem proporcionality, v opačném případě pokračuje třetím a čtvrtým krokem testu rozumnosti.

32. Test proporcionality zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu [viz např. nálezy ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), ze dne 13. 5. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 25/97 (N 53/11 SbNU 25; 159/1998 Sb.) a ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)]:

1. Test vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva).
2. Test potřebnosti (nezbytnosti), tj. porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv, či jinými slovy povolení použití pouze nejšetrnějšího – k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků.
3. Test poměřování (přiměřenost v užším smyslu), tj. hodnocení, zda opatření omezující základní lidská práva a svobody svými negativními důsledky nepřesahují pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

33. Ústavní právo na pomoc v hmotné nouzi zakotvené v čl. 30 odst. 2 Listiny („*Každý, kdo je hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek*.“) je na zákonné úrovni provedeno úpravou institutů příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení. Omezení výplaty těchto dávek, resp. umožnění srážek pokut i z těchto dávek, které jinak nepodléhají výkonu rozhodnutí, tak má potenciál zasáhnout do ústavního práva na pomoc v hmotné nouzi.

34. V prvním kroku testu rozumnosti se zkoumá smysl a podstata sociálního práva, tedy jeho esenciální obsah. Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), vyslovil, že požadavek *„respektování podstaty a smyslu ústavně zaručeného práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) […] má v případě sociálních práv zpravidla povahu garance určitého plnění nebo služby, které sledují nějaký ústavně aprobovaný účel.“* K podstatnému obsahu čl. 30 odst. 2 Listiny se již Ústavní soud vyjadřoval v nálezu ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 (N 10/88 SbNU 133), v němž uvedl, že *„z něj […] vyplývá esenciální požadavek, aby oprávněným osobám byly k dispozici vůbec nějaké služby sociální péče pro ně vhodné (byť nikoli nejlepší) a aby jim tyto služby umožnily vést alespoň elementárně důstojný život, bez automatického vyčlenění ze společnosti či ztráty veškeré osobní autonomie.“,* a to ve spojitosti

s poskytováním sociálních služeb. Citovaný závěr lze modifikovat, aby ho bylo možno použít i na poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi, a dovodit, že podstatou poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi je zajištění takové úrovně hmotného zabezpečení, aby oprávněné osoby mohly vést alespoň elementárně důstojný život, bez „automatického" vyčlenění ze společnosti či ztráty veškeré osobní autonomie. Lze poukázat i na odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13, v němž se Ústavní soud přiklonil ke Spolkovému ústavnímu soudu dovozujícímu z hodnoty lidské důstojnosti ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima.

35. Druhým krokem testu rozumnosti je zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva či realizace jeho podstatného obsahu. Výše příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení se vypočítává podle § 23 a 35 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Příspěvek na živobytí zajišťuje, aby příjemce měl měsíčně alespoň zákonem stanovenou částku živobytí. Doplatek na bydlení slouží k tomu, aby příjemce měl po odečtení odůvodněných nákladů na bydlení alespoň zákonem stanovenou částku živobytí. Ta je standardně buď ve výši existenčního minima, nebo životního minima [s možnými modifikacemi – srov. např. § 24 odst. 1 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi a rovněž § 25 až 29 téhož zákona]. Částka existenčního minima osoby je stanovena v § 5 odst. 1 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, a na základě § 9 téhož zákona nařízením vlády č. 436/2022 Sb., o zvýšení částek životního minima a existenčního minima, a činí 3 130 Kč měsíčně. Částka životního minima jednotlivce činí 4 860 Kč měsíčně (§ 2 stejného zákona). Přezkoumávané dávky pomoci v hmotné nouzi tedy zajišťují, že příjemce dávky bude mít i po uhrazení odůvodněných nákladů na bydlení nejméně částku 3 130 Kč měsíčně, jež má zajistit alespoň elementárně důstojný život, tedy má zajistit jak fyzickou existenci člověka (výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví), tak i možnost pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13). Tomuto účelu odpovídá i deklarace uvedená v § 1 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu *„tento zákon stanoví životní minimum jako minimální hranici peněžních příjmů (dále jen „příjem") fyzických osob (dále jen „osoba") k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb a existenční minimum jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití."* Podle Ústavního soudu je tento účel ve světle posuzované právní úpravy naplněn na samé hranici udržitelnosti. I kdyby doplatek na bydlení pokryl veškeré náklady na ubytování, je pouze hraničně představitelné, že si člověk vystačí s částkou existenčního minima ve výši 3 130 Kč k zajištění svých potřeb v takové míře, aby nebyl vyčleněn ze společnosti či ztratil svoji autonomii. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 Ústavní soud přezkoumával tzv. karenční dobu (zrušení poskytování nemocenských dávek za prvé tři dny pracovní neschopnosti) a dospěl k závěru, že *„třídenní výpadek příjmů sice nepochybně představuje jistý zásah do příjmů dotčených osob, avšak nejde (i s ohledem na další garance obsažené v právu sociálního zabezpečení) o takový zásah, který by onemocnělým osobám okamžitě znemožnil dosažení hmotného standardu postačujícího k vedení důstojného života"*. V nyní posuzované věci je výpadek příjmů potenciálně podstatně delší (i několikaměsíční) a zároveň není zaručena ani jiná garance příjmů, jako tomu bylo v případě tzv. karenční doby. Zásah do přezkoumávaných dávek spočívající v jejich faktickém snížení či dokonce dočasném odebrání (u osob, jejichž částka živobytí je existenční minimum pod hranicí 3 130 Kč měsíčně), je nutné považovat

za zásah do podstatného obsahu práva na pomoc v hmotné nouzi. Je tak dále nutno podrobit přezkoumávanou právní úpravu testu přiměřenosti.

36. Prvním krokem testu proporcionality je test vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zda přezkoumávaná právní úprava umožňuje dosáhnout sledovaný cíl. Smyslem a cílem přezkoumávané právní úpravy se Ústavní soud zabýval v bodě 24. tohoto nálezu. Je jím preventivní funkce, aby se příjemci dávek nedopouštěli nezákonného jednání, a motivační, aby se integrovali zpět do společnosti. Tyto cíle jsou podle Ústavního soudu legitimní. Na první pohled se zdá logické, že příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi nebudou chtít páchat přestupky, bude-li to znamenat faktické odebrání (byť i dočasné) přiznaných dávek pomoci v hmotné nouzi. Výsledek předchozího posuzování proto umožňuje dospět k závěru, že přezkoumávaná právní úprava vede alespoň v teoretické rovině ke splnění cílů, pro které byla přijata.

37. Druhým krokem testu proporcionality je test potřebnosti (nezbytnosti), tj. porovnávání právního prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv, jinými slovy, zda zákonodárce použil nejšetrnější z více nabízených možností úpravy. Veřejný ochránce práv upozornil, že § 51 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi již obsahuje mechanizmus pro srážku dávek, které byly přiznány neprávem, a to z dávek běžně vyplácených či později přiznaných. Toto ustanovení však stanoví, že po provedení srážek musí povinné osobě zůstat nejméně částka ve výši existenčního minima (u nezaopatřených dětí ve výši životního minima). Ústavní soud, podobně jako Veřejný ochránce práv, shledává, že toto ustanovení představuje způsob, jak srážet dávky pomoci v hmotné nouzi při naplnění podmínek k takovému postupu, avšak zaručuje zachování alespoň minimálního příjmu příjemcům dávek. Jde tak zjevně o šetrnější přístup k ústavně zaručenému právu na pomoc v hmotné nouzi, a již z tohoto důvodu přezkoumávaná právní úprava nevyhověla tomuto kroku testu proporcionality, což je důvodem její derogace, a proto nebylo třeba aplikovat třetí krok tohoto textu.

38. Ustanovení § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi tudíž neuspělo ve druhém kroku testu proporcionality, je neústavní, neboť porušuje právo na pomoc v hmotné nouzi zaručené v čl. 30 odst. 2 Listiny.

VIII.
Závěr

39. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadený § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi je v demokratickém právním státě nepřípustný, neboť porušuje princip individuální odpovědnosti za zavinění, neuspěl v testu proporcionality a zasahuje do práva na pomoc v hmotné nouzi zakotvené v čl. 30 odst. 2 Listiny, a proto ho zrušil. Napadená ustanovení § 50 odst. 2 až 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi slouží výlučně jako procesní prováděcí úprava k § 51a téhož zákona; bez § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi postrádají tato ustanovení smyslu, tudíž je Ústavní soud také zrušil. Právní následky derogace těchto ustanovení reguluje § 71 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu, což znamená, že na úhradu pravomocně uložených pokut nelze provádět srážky z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, a to ani ve fázi, kdy o srážkách orgán pomoci v hmotné nouzi již rozhodl.

40. Navrhovatelka podaným návrhem nenavrhla ke zrušení § 75 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve slovech „nebo srážky podle §51a“. Podle své ustálené judikatury je Ústavní soud při rozhodování rozsahem podaného návrhu vázán a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (*ultra petitum*) vykročit nemůže [viz např. usnesení ze dne 21. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/94 (U 14/2 SbNU 227), nebo nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)]. V nálezu ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.), aniž by tím vybočil z uvedené maximy, Ústavní soud konstatoval, že v situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by šlo o postup *ultra petitum*. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu *cessante ratione legis, cessat lex ipsa*, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu [obdobně viz i nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb)]. Uvedená část § 75 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi je navázána na § 51a téhož zákona a s jeho zrušením se sama o sobě stává obsoletním (jak uvedl i Veřejný ochránce práv). Z toho důvodu Ústavní soud zrušil i § 75 písm. e) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve slovech „nebo srážky podle § 51a“.

41. Ustanovení § 12 písm. b) zákona o některých přestupcích stanoví, že v evidenci přestupků se má evidovat přestupek podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích spočívající v porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Tento přestupek je jedním z přestupků, za jehož uložené pokuty by bylo možné podle § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi strhávat dávky pomoci v hmotné nouzi [§ 51a odst. 2 písm. f) téhož zákona]. Jeho využitelnost je tak spjata s neústavním § 51a stejného zákona. Z důvodové zprávy ani ze samotného zákona o přestupcích přímo neplyne, kromě toliko evidenčního účelu, další využitelnost provedení dané evidence. Evidence přestupků byla zavedena zákonem č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu *„v této fázi je preferováno vytvoření centrální evidence "v minimalistické variantě", kdy budou evidovány pouze vybrané přestupky (varianta II). Lze však předpokládat, že pokud se evidence přestupků v navrhované podobě osvědčí, bude možné přistoupit k jejímu postupnému rozšiřování o další přestupky (například na úseku školství a výchovy mládeže), kdy se spácháním těchto přestupků zvláštní právní předpisy spojují právní důsledky (k tomu viz výše). […] Cílem zavedení zpřísněného postihu přestupkové recidivy je zefektivnění postihu závažného protiprávního jednání, které vzhledem k opakovanosti dosahuje vyššího stupně škodlivosti, a proto je nezbytné odpovídajícím způsobem zpřísnit jeho postih.“* Podle důvodové zprávy k zákonu o některých přestupcích (ke znění účinném od 1. 7. 2017) *„rozsah evidovaných přestupků v návrhu tohoto zákona odpovídá přestupkům, za jejichž opakované spáchání bude moci být uložen vyšší správní trest (pokuta).“* Zákon o některých přestupcích nepředpokládá za opakované spáchání přestupku podle § 4 odst. 2 vyšší sankci jako je tomu např. u přestupku proti majetku podle § 8 odst. 5 stejného zákona. Z citované části důvodové zprávy sice neplyne, že by zákonodárce počítal

s rozšířením evidovaných přestupků právě o přestupek podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, avšak jeho přístup nelze považovat za neústavní, je-li např. vyvolán potřebností a účelností v jiných situacích.

42. Neústavnost Ústavní soud neshledal u navrhovatelkou napadeného § 48 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve slovech „*,není-li dále stanoveno jinak*“. Toto ustanovení je hodnotově neutrální a „pouhá“ genetická souvislost s derogovanými ustanoveními není důvodem pro jeho zrušení. Výluka z pravidla, že dávky pomoci nepodléhají výkonu rozhodnutí, se totiž netýká jen srážek z příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení (podle zrušeného § 51a zákona o pomoci v hmotné nouzi), ale zahrnuje i již dříve upravený výkon rozhodnutí, např. rozhodnutí o povinnosti vrátit dávku nebo její část (§ 51 odst. 6 a 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve spojení s § 54 odst. 3 a § 78 téhož zákona).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 31. července 2024

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu