



Posouzení námítky diskriminace ve věci nepřidělení obecního bytu ženě samostatně vychovávající dítě se zdravotním postižením

V květnu 2021 se na mě obrátila paní A. (dále jen „stěžovatelka“). Ve svém podnětu namítala diskriminaci v oblasti přístupu k obecnímu bydlení, jíž se mělo dopouštět město Mikulov (dále jen „město“) tím, že všechny žádosti stěžovatelky o městský byt zamítlo. Dle názoru stěžovatelky město nevzalo v potaz její sociální situaci, kdy se sama stará o dvě děti, z nichž jedno žije s diabetem a vyžaduje každodenní péči. Stěžovatelka v současnosti ve městě bydlí, jde však o soukromý pronájem, který si nemůže ve své situaci dlouhodobě udržet.

Ze zákona¹ vykonávám působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací, v jejímž rámci poskytuji obětem diskriminace metodickou pomoc.² V této souvislosti jsem se rozhodl záležitost stěžovatelky blíže prověřit a posoudit, zda se v daném případě na základě dostupných skutečností nemůže jednat o diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona.³

A. Shrnutí závěrů

Na základě uvedených skutkových zjištění v tuto chvíli nemohu dospět k závěru, že by důvodem, proč stěžovatelce město nepronajalo městský byt, bylo nade vší pochybnost to, že je matkou samostatně vychovávající dítě s postižením (kapitola C.1).

Zásady⁴, které město publikovalo a používá pro výběr žadatelů k pronájmu městských bytů, obsahují podmínku doložení pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce. Tato podmínka však v žádání o městský byt zásadně znevýhodňuje rodiče pečující o děti, invalidní a starobní důchodce a další skupiny obyvatel chráněné antidiskriminačním zákonem (kapitola C.1).

Konečně, žadatelka sama vychovává dvě děti, z nichž jedno vzhledem ke svému postižení potřebuje zvýšenou péči. Kvůli tomuto faktu má žadatelka omezené možnosti ucházet se o zaměstnání a hledat bydlení. Pokud tedy město při pronájmu městských bytů v dostatečné míře nezohledňuje situaci žadatelky a neposuzuje ji individuálně (včetně existence dluhů), může to být v rozporu se sociální rolí města a jeho zákonným úkolem přispívat k uspokojování potřeby bydlení svých občanů (kapitola C.2).

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 1 odst. 5 ve spojení s ustanovením § 21b zákona o veřejném ochránci práv.

3 Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4 Zásady pronajímání městských bytů a domů města Mikulov ze dne 6. dubna 2021 [online]. https://www.mikulov.cz/data/uredni_deska/deska/www/vr2021/vm04/MUMIOB0QVROX_0/MUMIOB0QVROX/SKM_C3110210408134900.pdf [cit. 21-07-2022].



B. Skutková zjištění

B.1 Podnět stěžovatelky a doplněné informace

Stěžovatelka podala na jaře roku 2021 žádost o přidělení obecního bytu č. C. na adrese xxx. Od Rady města dne 28. dubna 2021 obdržela vyjádření, že byt nepřidělila jí ani žádnému jinému uchazeči. Uvedený byt proto město znovu zveřejnilo na úřední desce s termínem podání nabídek dne 26. května 2021. Stěžovatelka žádost podala znovu, přičemž ani v tomto případě město byt nikomu nepřidělilo. Důvodem, proč město nepřidělilo byt stěžovatelce, mělo být mimo jiné to, že ke své žádosti nedoložila pracovní smlouvu, případně že nenabídla nejvyšší nájemné.

Stěžovatelka se na veřejného ochránce práv obrátila před podáním žádosti v druhém kole v květnu 2021. Uvedla, že žije se svými dvěma dětmi, z nichž mladší dcera žije s diabetem I. stupně a vyžaduje zvýšenou péči. V souvislosti se svou žádostí městu zaslala dopis, ve kterém popisovala svou situaci, kdy musela opustit zaměstnání kvůli zvýšené péči o dceru. Jelikož pro ni bylo tehdejší bydlení příliš nákladné, přestěhovala se i s dětmi do Úval ve Valticích. Ačkoliv se stěžovatelka pokoušela najít bydlení v Mikulově, kam obě děti chodí do školy, dostupné bydlení blíže Mikulovu nenašla. Stěžovatelka následně žila v soukromém pronájmu již přímo v Mikulově. Vzhledem k vyššímu nájemnému je však pro ni vzhledem k její rodinné a ekonomické situaci dlouhodobě neudržitelný.

Stěžovatelka ochránce žádala o posouzení možné diskriminace při nepřidělení obecního bytu městem. Na základě jejího podnětu vzniklo podezření na diskriminaci z důvodu pohlaví/mateřství v souvislosti s péčí o dceru se zdravotním postižením.

B.2 Vyjádření města

Poněvadž důsledně ctím zásadu slyšení druhé strany, požádal jsem starostu města pana Koštiala o písemné vyjádření k rozebírané záležitosti. Z poskytnutého vyjádření vyplývají především následující skutečnosti:

- Město stěžovatelce byt nepřidělilo, protože nedoložila pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti či dohodu o provedení práce; potvrzení o svém průměrném měsíčním výdělku za předchozí kalendářní čtvrtletí, které by prokazovalo její schopnost platit nájemné a související úhrady; a výpis z centrální evidence exekucí (tento při opakované žádosti již předložila).
- Podle Zásad pronajímání městských bytů a domů musejí být pracovní smlouva či odpovídající dohoda, potvrzení o výdělku a výpis z centrální evidence exekucí doloženy ke každé nabídce o pronájem obecního bytu.
- Podle Zásad má město právo vyřadit z hodnocení a výběru nabídky zájemců, kteří mají splatné závazky vůči městu Mikulov a společnosti . B., kteří nedoložili požadované doklady k nabídce a neprokázali, že je v jejich možnostech platit výši navrhovaného nájemného a úhrady za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu nebo je vůči nim vedena exekuce.
- Město k výběru nájemce obecních bytů používá kritérium nejvyššího nabídnutého nájemného. V odůvodněných případech však může postupovat odlišně, tj. vybrat



zájemce, jehož nabídnuté nájemné není nejvyšší. Zveřejnění záměru může případně také zrušit.

C. Právní hodnocení

C.1 K otázce zákazu diskriminace při pronájmu městských bytů

C.1.1 Přímá diskriminace

Přímá diskriminace představuje jednání, kdy někdo s určitou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to ze zákonem vymezeného diskriminačního důvodu.⁵ Mezi tyto důvody patří i pohlaví, pod které patří také důvody mateřství a otcovství.⁶ Aby byly naplněny znaky diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona, musí k nerovnému zacházení docházet v oblasti spadající do jeho věcné působnosti. Jednou z takových oblastí je i oblast poskytování služeb nabízených veřejnosti, včetně bydlení.⁷ Diskriminaci z důvodu pohlaví, respektive mateřství, v oblasti poskytování bydlení zákon zapovídá každému, včetně obcí.

Obecní byty jsou majetkem obce, tedy o nakládání s nimi (včetně pronájmu) rozhoduje primárně sama obec, typicky prostřednictvím orgánů samosprávy. Je tak pouze v její kompetenci, komu byt z vlastního bytového fondu pronajme, a komu nikoli. Na pronájem obecního bytu neexistuje právní nárok. Ani při nakládání s vlastním majetkem však obec nesmí nikoho znevýhodnit z diskriminačního důvodu, tedy diskriminovat. O přímou diskriminaci ze strany obce motivovanou mateřstvím žadatelky se může jednat tehdy, je-li důvodem nevyhovění její žádosti o pronájem obecního bytu skutečně mateřství, nikoli jiné důvody, které s jejím mateřstvím přímo či nepřímo nesouvisí (například nedostatek odpovídajících bytů, přednost jiných žadatelů vyplývající z pořadí žádosti apod.).

Město stěžovatelce doposud nepronajalo městský byt. K tomu město uvedlo, že nutnou podmínkou žádosti o městský byt je doložení pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce tak, aby bylo možné ověřit, zda je stěžovatelka schopna platit nájemné. Stěžovatelka uvedla, že důvodem, proč jí dosud nebyl pronajat městský byt, může být to, že nemá dostatečné příjmy z výdělečné činnosti, protože se samostatně stará o svou dceru s postižením.

Na základě výše představených skutkových zjištění v tuto chvíli nemohu dospět k závěru, že by důvodem, proč stěžovatelce město dosud nepronajalo městský byt, bylo nade vše pochybnost to, že je matkou samostatně pečující o dítě s postižením. Shromážděné podklady neprokazují, že by to byla právě stěžovatelčina rodinná situace, proč jí město doposud byt nepronajalo. V tomto kontextu proto nemám v tuto chvíli důvod mít podezření, že by město rodiče samostatně pečující o děti (dále také „rodiče-samoživitele“) či rodiče pečující o děti s postižením automaticky vylučovalo.

5 Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

6 Tamtéž, § 2 odst. 4.

7 Tamtéž, § 1 odst. 1 písm. j).



C.1.2 Přímá diskriminace odvozená

Ačkoliv antidiskriminační zákon o této formě diskriminace výslovně nehovoří, dovodil Soudní dvůr Evropské unie v případě Coleman⁸, že se ochrana před diskriminací může za jistých okolností vztahovat i na osoby, které nejsou nositeli diskriminačního znaku, pokud samotné méně příznivé zacházení s diskriminačním důvodem souvisí. V těchto případech hovoříme o tzv. odvozené diskriminaci. Tyto osoby se mohou dovolávat zákazu obtěžování či přímé diskriminace. Podle Soudního dvora Evropské unie však právo na přiměřené opatření svědčí pouze osobě se zdravotním postižením.⁹

Také veřejný ochránce práv se věnoval případu¹⁰, který se případu Coleman věcně podobal. V obou se jednalo o námitku odvozené diskriminace rodiče pečujícího o dítě s postižením, kdy zaměstnavatel znevýhodňoval rodiče v souvislosti se zdravotním postižením jejich dítěte. Ačkoliv se oba tyto případy dotýkaly námitky diskriminace v oblasti práce a zaměstnání, není vyloučeno, že by se podobné ochrany mohla dovolávat také osoba pečující o dítě s postižením v oblasti přístupu k bydlení.

Ani za těchto podmínek ovšem nemám v tuto chvíli důvod mít podezření, že by město stěžovatelku v přístupu k městskému bytu znevýhodňovalo v souvislosti se zdravotním postižením její dcery.

C.1.3 Nepřímá diskriminace

Vedle přímé diskriminace zákon rozlišuje i diskriminaci nepřímou. Tou rozumí jednání, které se opírá o určité ustanovení, kritérium či praxi, jež se na první pohled jeví jako neutrální, ale ve svém důsledku znamená pro nositele diskriminačního kritéria (vč. mateřství a péče s ním spojené) znevýhodnění oproti ostatním.¹¹ Nepřímou diskriminací není, pokud je toto ustanovení, kritérium nebo praxe objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.¹²

Z některých provedených výzkumů¹³ mám informace nasvědčující tomu, že rodiče-samoživitelé mají oproti rodičům z úplných rodin v České republice horší podmínky v přístupu k zaměstnání a z toho vyplývající horší ekonomické podmínky včetně ztíženého přístupu k bydlení. Samy obce pak vnímají, že bytovou nouzí jsou nejčastěji ohroženy právě

8 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu), ze dne 17. 7. 2008, C-303/06, *S. Coleman proti Attridge Law a Steve Law* [2008] ECR I-05603.

9 Tamtéž, bod 42.

10 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 5. února 2016, sp. zn. 48/2013/DIS/JŠK. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3246>.

11 Tamtéž, ustanovení § 3 odst. 1.

12 Tamtéž.

13 Viz např. Sociologický ústav Akademie věd ČR, CERGE-EI, Fakulta sociálních věd Masarykovy univerzity. *Kvalita života v českých rodinách, Proměny české společnosti 2015-2016*, 2016. Dostupné z https://www.promenyceskespolecnosti.cz/aktuality/aktualita31/Kvalita_zivota_ceskych_rodin_Promeny_ceske_s_polecnosti_2015-2016.pdf; Ústav empirických výzkumů STEM, Klub svobodných matek. *Situace samoživitelů a samoživitelek v době koronavirové krize*, 2021. Dostupné z https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2021/03/STEM_Samozivitele_fin-3.pdf.



rodiče-samoživitelé.¹⁴ Veřejný ochránce práv obcím již dříve doporučil, aby neupřednostňovaly lidi výdělečně činné před jinými skupinami obyvatel.¹⁵ Takový postup totiž může znevýhodňovat rodiče pečující o děti, invalidní a starobní důchodce a další skupiny obyvatel chráněné antidiskriminačním zákonem, a může být tedy diskriminační. Zajistit, aby byl žadatel schopen hradit nájemné, lze i jinými způsoby než požadavkem na příjem z výdělečné činnosti.

Pokud by obec nepronajala stěžovatelce byt proto, že nedoložila příjem z výdělečné činnosti, přičemž důvodem toho, že stěžovatelka nemá příjem z výdělečné činnosti, je skutečnost, že musí pečovat o děti, mohla by se obec dopouštět nepřímé diskriminace z důvodu pohlaví (mateřství). Ze shromážděných dokladů však vyplývá, že v případech stěžovatelky byly důvodem nepřidělení bytu také další okolnosti – nedoložení potvrzení o průměrném výdělku a nedoložení výpisu z evidence exekucí, potažmo (v případě druhé žádosti) existence exekucí proti stěžovatelce.

V návaznosti na výše uvedené mi nezbyvá než konstatovat, že jsem neshledal důkazy, které by nasvědčovaly nepřímé diskriminaci stěžovatelky z důvodu pohlaví (mateřství) ze strany města v přístupu k obecnímu bydlení.

Domnívám se však, že požadavek města na doložení příjmu z výdělečné činnosti obsažený v Zásadách může znevýhodňovat rodiče pečující o děti, případně také seniory a lidi s postižením, a být tedy diskriminační. Nemám však informace o přidělení či nepřidělení bytu také dalším lidem, kteří nemohou doložit příjem z výdělečné činnosti, avšak ostatní podmínky (zejména schopnost platit nájemné) splňují. Nemohu tak posoudit, zda město i v takových případech trvá na příjmu z výdělečné činnosti a zda postupuje diskriminačně.

C.2 K roli města při řešení bytové nouze

Obec při nakládání s vlastním bytovým fondem nezaujímá postavení totožné s běžným soukromým pronajímatelem. Jejím stěžejním zákonným úkolem je totiž v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi vytvářet podmínky pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů, včetně sociálních potřeb a potřeby bydlení.¹⁶ Ačkoli právní předpisy nestanoví způsob, jak mají obce tyto potřeby svých občanů uspokojovat (zda mají disponovat byty, kolik jich má být, komu a jak je mají pronajímat), je zřejmé, že i při nakládání s vlastním bytovým fondem by k jejich existenci měly přihlížet. V každém případě by měla role obce jako nositelky veřejné služby pro občany převažovat nad ekonomickým přínosem pronájmu.

V současném bydlení v soukromém nájmu stěžovatelka platí nájemné v zásadní výši svých příjmů, které jsou v důsledku její situace omezené. Udržet si současné bydlení je pro ni

¹⁴ Viz *Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze*, výzkumná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 18. února 2020, sp. zn. 69/2019/DIS. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7946>.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Viz ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích. Bydlení je v tomto smyslu základní životní potřebou a bez dostupného kvalitního bydlení mají lidé horší přístup k dalším důležitým statkům (zdravotní péče, práce a zaměstnání, vzdělání).



obtížné. **Pokud tedy město při pronájmu městských bytů nezohledňuje celkovou situaci žadatelky, může to být v rozporu se sociální rolí města a jeho zákonným úkolem přispívat k uspokojování potřeby bydlení svých občanů.**

S tím souvisí také hodnocení dluhů. Je samozřejmě povinností obce pečovat o svůj majetek s péčí řádného hospodáře.¹⁷ Na základě této povinnosti je pochopitelná obava pronajímat byty lidem, u kterých je riziko neplacení svých závazků, o čemž může vypovídat také existence exekucí vedených proti žadateli o byt. To byl také případ stěžovatelky. S ohledem na svoji sociální roli a potřebu zajistit bydlení pro rodiny s dětmi by však obce měly posuzovat žádosti o byt individuálně a přihlížet k tomu, zda žadatel dluhy splácí, případně k dalším okolnostem. Ochránce již dříve uzavřel, že **plošné vyloučení lidí s dluhy bez individuálního posouzení je v rozporu se zákonným úkolem obce pečovat o uspokojování potřeby bydlení svých občanů.**¹⁸ Rovněž podle Ministerstva vnitra je v případě dluhů vždy nutné individuální posouzení včetně toho, zda žadatel o byt své závazky hrađí.¹⁹

D. Informace o dalším postupu

Toto posouzení zasílám starostovi města panu Rostislavu Košťalovi a stěžovatelce.

Městu dle ustanovení § 21b písm. c) zákona o veřejném ochránci práv doporučuji, aby:

- (1) v případě, že se stěžovatelka bude znovu ucházet o nájem městského bytu a prokáže schopnost platit nájemné nezávisle na zdrojích svých příjmů, vzhledem k okolnostem důkladně a odpovědně zvážilo možnost jí odpovídající městský byt pronajmout,
- (2) nevyžadovalo po žadatelích o byt doložení příjmu z výdělečné činnosti, pokud bude z ostatních okolností zřejmé, že je žadatel schopen platit nájemné a další úhrady související s užíváním bytu.

Byl bych rád, kdyby se město ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto posouzení k uvedeným doporučením vyjádřilo. Ve stejné lhůtě se k mým závěrům může vyjádřit i stěžovatelka.

Brno 25. července 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(posouzení je opatřeno elektronickým podpisem)

¹⁷ Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích.

¹⁸ Viz *Obecní bydlení z pohledu práva na rovné zacházení a role obcí při řešení bytové nouze*, výzkumná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 18. února 2020, sp. zn. 69/2019/DIS. Dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7946>.

¹⁹ ŠPLÍCHAL, Jan. Pravidla pro přidělování bytů ve vlastnictví obce. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, červen 2019, 2019 (12): 24. ISSN 1213-6581.