



Vaše značka 51.1 V/5
Sp. zn. 16/2018/DIS/EN
Č. j. KVOP-12708/2018
Datum 19. března 2018

Vážený pan
Mgr. Vladimír Puchalský
primátor
Magistrát města Přerova
Bratrská 709/34
750 11 Přerov

Vážený pane primátore,

odpovídám na Vaši žádost o stanovisko k vnitřnímu předpisu města Přerov, který se týká hospodaření s obecními byty. Uvedl jste, že návrh změny tohoto předpisu byl předložen 8. února 2018, nicméně rada města na základě Vašeho návrhu projednání materiálu odložila.

Domníváte se, že předkládaný návrh změny je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, antidiskriminačním zákonem¹ a základními principy soukromého práva. Žádáte mě proto o jeho posouzení.

Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu², územní samosprávný celek jakožto veřejnoprávní korporace musí při nakládání se svým majetkem vždy zohledňovat zájem svého obyvatelstva; tím je limitována volnost územních samosprávných celků při nakládání a hospodaření se svým majetkem. Prostředky, s nimiž obce hospodaří, jsou veřejnými prostředky a jejich užívání musí být racionální, důvodné a ku prospěchu obyvatelů územního samosprávného celku. S tímto vědomím je třeba posuzovat i jednotlivé podmínky pro pronajímání městských bytů.

Veřejnoprávní poslání obcí a měst pečovat o potřeby svých občanů včetně potřeby bydlení ochránce zdůraznil již ve svém *Doporučení k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu*, na které si Vás dovoluji úvodem odkázat.³

Je mou zákonnou povinností přispívat k prosazování práva na rovné zacházení.⁴ Proto se pokusím shrnout, které body vnitřního předpisu města Přerov o hospodaření s obecními byty považuji za problematické zejména z hlediska diskriminace.

1 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.

2 Srov. například nedávný plenární nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, www.nalus.usoud.cz, tisková zpráva dostupná zde <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zamitl-navrh-skupiny-senatoru-na-zruseni-zakonne-upravy-v-podobe-tzv-dl/>.

3 Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadateli o pronájem obecního bytu ze dne 18. března 2010, sp. zn. 22/2010/DIS/AHŘ, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2590>.

4 Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 5 ve spojení s § 21b zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

K požadavku minimálního příjmu z výdělečné činnosti bez možnosti zápočtu dávek

Diskriminační rovina

Vedle přímé diskriminace, která je zpravidla na první pohled zjevná, antidiskriminační zákon chrání i před diskriminací nepřímou, kterou se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z důvodu rasy nebo etnického původu, národnosti, pohlaví (včetně rodičovství), sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry nebo světového názoru osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.⁵

Podle navrhované změny by nově žadatelem či žadatelkou o městský byt ve výběrovém řízení mohla být jen ekonomicky aktivní osoba⁶ a současně by příjem domácnosti z výdělečné činnosti musel být vyšší než 3,5násobek životního minima (tj. 11.935 Kč). Ze sociálních dávek se podle návrhu nebude do příjmu započítávat nic kromě peněžitě pomoci v mateřství, rodičovského příspěvku, kterému předcházela výplata peněžitě pomoci v mateřství, a příspěvku na péči alespoň II. stupně (účast na trhu práce se nevyžaduje pouze u osamělých rodičů, kteří celodenně pečují o dítě se zdravotním postižením s přiznaným příspěvkem na péči alespoň II. stupně). Znamená to, že nebude moci žádat například invalidní nebo starobní důchodce; podle důvodové zprávy jsou pro tyto osoby určeny byty v domech s pečovatelskou službou.

Z vyjádření odboru správy majetku plyne, že navrhovanou změnou by mělo být dosaženo toho, aby o byty v nejlepších lokalitách města mohli žádat jen nájemci „bez problémů“, kteří jsou ekonomicky aktivní a na nájem si vydělají, tj. nebudou ho hradit ze sociálních dávek.

Dané kritérium znevýhodňuje celou řadu skupin, které jsou chráněny antidiskriminačním zákonem. Kvůli dané podmínce nemohou prostřednictvím výběrového řízení žádat o byt lidé ve starobním či invalidním důchodu. Podmínka je proto podezřelá z hlediska diskriminace z důvodu věku a zdravotního postižení. Odůvodnění, že pro tyto osoby existují byty s pečovatelskou službou nebo byty zvláštního určení, neobstojí, protože senioři ani osoby se zdravotním postižením nejsou homogenní skupinou. Osoby v důchodovém věku mohou žít velmi aktivní život a nemusí vždy poptávat byt s pečovatelskou službou. Osoby se zdravotním postižením nemusí být jen osoby na invalidním vozíku, které potřebují bezbariérový byt. Řada osob ve starobním či invalidním důchodu může mít zájem o standardní městský byt. Skutečnost, že tyto osoby nejsou ekonomicky aktivní (nebo jsou jen částečně), nemůže legitimně odůvodnit jejich plošné vyloučení z možnosti o takový byt žádat.

O nepřímou diskriminaci z důvodu věku se může jednat i například v případě rodičů pobírajících rodičovský příspěvek, kteří před jeho pobíráním nebyli ekonomicky aktivní.

5 Ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

6 Která v posledních třech letech odpracovala alespoň dva roky.

Často totiž půjde o rodiče nižšího věku, kteří například kvůli studiu nemají pracovní zkušenost. Ti jsou také znevýhodněni tím, že se nemohou do výběrového řízení přihlásit.

Cíl podmínky vyjádřený odborem správy majetku, aby o byty v nejlepších lokalitách města žádali jen nájemci „bez problémů“, kteří jsou ekonomicky aktivní a na nájem si vydělají, nepovažuji za legitimní. Domnívám se proto, že se jedná o nepřímou diskriminaci přinejmenším z důvodu věku a zdravotního postižení.

Taková politika města nadto může vést k vytváření sociálně vyloučených lokalit, případně tzv. romských „ghett“⁷, což je stav, proti kterému by město mělo naopak bojovat. Etnická segregace, ke které by tímto postupem také mohlo dojít, je diskriminací na základě etnického původu. K tomuto závěru jsem dospěla již v rámci jiného případu.⁸

Předpoklad, že nájemci, kteří pobírají sociální dávky, jsou problémoví, je stigmatizující a není ničím podložený. Vyloučit z výběrového řízení o městské byty prakticky všechny žadatele pobírající sociální dávky postrádá smysl, protože existují dávky, které jsou na bydlení přímo určené (doplatek a příspěvek na bydlení). Stát tímto způsobem kompenzuje nedostupnost bydlení, které je základní lidskou potřebou.⁹ Nadto jak u dávek pomoci v hmotné nouzi, tak v případě dávek státní sociální podpory lze využít institutu zvláštního příjemce, případně přímé úhrady dávky na bydlení pronajímateli (bez nutnosti souhlasu příjemce dávky). Riziko nezaplacení nájemného se tak v podstatě eliminuje.

Dospěla jsem k závěru, že podmínka, aby se výběrového řízení o městský byt mohly účastnit jen osoby ekonomicky aktivní (tj. osoby nepobírající sociální dávky), nepřímo znevýhodňuje žadatele z důvodu věku (starobní důchodce, mladé rodiče), zdravotního postižení (invalidní důchodce) a v určitých lokalitách pravděpodobně i z důvodu romského původu. Sledovaný cíl, aby o byty v nejlepších lokalitách města žádali jen nájemci „bez problémů“, kteří jsou ekonomicky aktivní a na nájem si vydělají, není legitimní, protože napomáhá vytváření sociálně vyloučených lokalit a ghett, proti jejichž vzniku by mělo město bojovat.

Možné porušení Listiny základních práv a svobod

Nad rámec problematiky diskriminace si dovolím nastínit úvahu o možném rozporu navrhované podmínky s Listinou základních práv a svobod (dále také „Listina“).

7 Záleží na konkrétní lokalitě, ale z dostupných výzkumů víme, že Romové dosahují oproti majoritě v České republice nižšího vzdělání, mají výrazně vyšší míru nezaměstnanosti, horší zdravotní stav a jsou častěji ohroženi chudobou. Viz např. FRA, UNDP. The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance, 2012, dostupné z <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>.

8 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. dubna 2015, sp. zn. 107/2013/DIS/EN, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2940>.

9 Např. článek 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.; článek 16 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s., a článek 4 Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, vyhlášeného pod č. 15/2000 Sb. m. s.

Podle článku 3 odst. 3 Listiny nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.¹⁰ Újmu na právech je přitom podle odborné literatury¹¹ třeba vykládat široce, tj. rozumí se jí v nejobecnější rovině jakýkoliv postih či negativní dopad, ať je jakékoli povahy.

Navrhovaná podmínka neumožňuje účastnit se výběrového řízení o pronájem městského bytu většině osob, které pobírají sociální dávky.

Základním právem, pro jehož uplatňování je jednotlivcům způsobena újma na právech, je v posuzovaném případě **právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele**, podle článku 30 odst. 1 Listiny, a **právo na pomoc v hmotné nouzi** podle článku 30 odst. 2 Listiny, protože (potenciálně) dotčené osoby, které pobírají sociální dávky, tím své ústavně zaručené právo realizují. Současně **nemožnost účastnit se výběrového řízení o pronájem městského bytu lze považovat za újmu** ve výše uvedeném smyslu.

Navrhovaná podmínka, že se výběrového řízení o pronájem městského bytu nemohou účastnit zájemci, kteří nejsou ekonomicky aktivní a mají příjem převážně ze sociálních dávek, může být proto v rozporu s článkem 3 odst. 3 ve spojení s článkem 30 Listiny.

K diskriminační povaze podmínky pobírání invalidního důchodu u dostupných bytů

Z hlediska antidiskriminačního zákona se zdravotním postižením rozumí tělesné, smyslové, mentální, duševní nebo jiné postižení, které brání nebo může bránit osobám v jejich právu na rovné zacházení mimo jiné v oblasti bydlení; přitom musí jít o dlouhodobé zdravotní postižení, které trvá nebo má podle poznatků lékařské vědy trvat alespoň jeden rok.¹²

Rada města Přerova navrhuje změnit podmínky pro pronajímání dostupných bytů tak, aby o ně mohly nově žádat jen ty osoby se zdravotním postižením, které mají přiznanou výplatu invalidního důchodu.

Antidiskriminační zákon zdravotní postižení nespojuje s pobíráním určité dávky garantované státem. Naproti tomu navrhovaná změna pravidel zajišťuje přístup k dostupným bytům pouze osobám pobírajícím invalidní důchod, nikoli osobám se zdravotním postižením na základě jejich potřeby. **Navrhovaná změna proto neodpovídá požadavkům antidiskriminačního zákona.** Ochránce v minulosti již dospěl k závěru, že **pokud pronajímatel před přijetím žádosti bezpodmínečně trvá na předložení potvrzení o pobírání dávky sociálního zabezpečení a nespokojí se s jinými doklady prokazujícími**

10 „(T)řetí odstavce článku 3 Listiny zakazuje jak veřejné moci, tak patrně třetím subjektům, se „mstít“ za to, že někdo uplatňuje svá základní práva.“ WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. ISBN 978-80-7357-750-6, s. 97.

11 Tamtéž, s. 117.

12 Ustanovení § 5 odst. 6 antidiskriminačního zákona.

fakticitu postižení (např. vyjádření ošetřujícího lékaře), může se dopustit diskriminace osoby se zdravotním postižením.¹³

Nepřímá diskriminace má podle antidiskriminačního zákona dvě podoby, jednu lze označit za obecnou¹⁴ (zmiňovala jsem ji výše) a druhou za speciální.¹⁵ Speciální forma nepřímé diskriminace se vztahuje výhradně k osobám se zdravotním postižením. Touto speciální nepřímou diskriminací je odmítnutí nebo opomenutí přijmout přiměřené opatření, aby osoba se zdravotním postižením měla přístup k zaměstnání či aby mohla využít služeb určených veřejnosti. V minulosti jsem dospěla k závěru, že pronajímatel je poskytovatelem služby v širším slova smyslu (bydlení), a má tedy povinnost přijímat přiměřená opatření pro osoby se zdravotním postižením.¹⁶

Laicky řečeno, tato antidiskriminační právní úprava po pronajímatelích a mnohých dalších subjektech vlastně požaduje vstřícný přístup k osobám se zdravotním postižením. Zdravotní postižení má sociální charakter. Rigidní sociální prostředí, které osobu se zdravotním postižením obklopuje a odmítá se přizpůsobit jejím potřebám, jí může způsobovat nepřekonatelné obtíže v běžném životě. Je tak na společnosti, aby umožnila těmto osobám plné sociální začlenění. Jinými slovy, není chybou osoby se zdravotním postižením, že se nepřizpůsobí společnosti (někdy k tomu ani nemá vhodné prostředky), ale chybou společnosti, že se nepřizpůsobí takovému člověku (byť to v silách společnosti je). Uvědomuji si, že tato povinnost klade (nejen) na pronajímatele opravdu velké břemeno. Domnívám se však, že osobám se zdravotním postižením může přinést natolik velký užitek, že toto břemeno je ospravedlnitelné. Povinnost přijímat přiměřená opatření navíc není neomezená. Je nutné brát vždy do úvahy i zájmy pronajímatelů a ostatních povinných subjektů. Povinnost se proto poměruje tím, jak moc je přijetí přiměřeného opatření náročné (např. fakticky či finančně).

Podle navrhované změny by ale žádosti o pronájem bytů město neposuzovalo z hlediska možností a potřeb konkrétní osoby se zdravotním postižením, ale u dostupných bytů by zjišťovalo pouze nárok na invalidní důchod.¹⁷

Takovým postupem by město zcela rezignovalo na svoji aktivní povinnost přijímat pro osoby se zdravotním postižením přiměřená opatření podle jejich individuálních potřeb, pokud to

13 Ochránce dospěl také k závěru, že příjem z dávek garantovaných ze strany státu (invalidní důchod, starobní důchod, příspěvek na péči) by neměl být podmínkou přístupu k sociální službě u poskytovatelů sociálních služeb (např. domovy pro seniory). Tím spíše by neměl být podmínkou pro přidělení bytu zvláštního určení, neboť vazba mezi nájmem a sociální službou je podstatně slabší. Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 7. listopadu 2013 sp. zn. 5/2013/DIS/EN, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2252>.

14 Obecnou formou nepřímé diskriminace ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona se rozumí takové 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 znevýhodnění oproti ostatním.

15 Ustanovení § 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona.

16 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. února 2016, sp. zn. 1307/2014/VOP/VB, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3702>; zpráva veřejného ochránce práv ze dne 24. června 2016 sp. zn. 2587/2015/VOP/EN, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4180>.

17 Nelze přitom pominout, že o byty ve standardním výběrovém řízení by osoba pobírající invalidní důchod nemohla podle navrhované změny žádat vůbec.

pro město nebude znamenat v konkrétním případě nepřiměřené zatížení. Domnívám se proto, že **navrhovaná podmínka odporuje antidiskriminačnímu zákonu.**

K výpisu z evidence přestupků a rejstříku trestů

Antidiskriminační zákon přímo nechrání osoby před neodůvodněným rozlišováním na základě trestní bezúhonnosti. Ochránce se však v minulosti vyjadřoval k požadavku výpisu z trestního rejstříku v pracovněprávní oblasti¹⁸ i v oblasti přístupu k obecnímu bydlení¹⁹. Na závěry ochránce si Vás dovoluji plně odkázat. Níže stručně shrnu, z jakého důvodu je daná podmínka problematická.

Údaj o bezúhonnosti má povahu osobního údaje a jako takový je tento údaj chráněn podle zákona o ochraně osobních údajů.²⁰ Údaj o odsouzení za trestný čin je již dokonce tzv. citlivým údajem.²¹

Podle navrhované změny pravidel musí výpis z evidence přestupků i výpis z rejstříku trestů (ne starší než 30 dnů) doložit kromě žadatele i všechny osoby sdílející domácnost starší 15 let.

Paušální požadavek na doložení výpisu z rejstříku trestů a evidence přestupků v souvislosti s žádostí o nájemní smlouvu k obecnímu bytu je nejen nepřiměřený a nelegitimní, ale je rovněž nezákonný, neboť se neopírá o žádné ustanovení zákona, jde obecně nad rámec právní úpravy a je v rozporu minimálně se zákonem o ochraně osobních údajů.

Ani souhlasem s poskytnutím těchto údajů totiž město nenaplní povinnost shromažďovat osobní údaje odpovídající pouze stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění stanoveného účelu.²²

K požadavku bezdlužnosti

Podmínka bezdlužnosti nespadá do působnosti antidiskriminačního zákona. Obec má však jednat v zájmu svých občanů a pečovat o jejich potřeby. Současně je povinna se svým majetkem řádně hospodařit.

18 Doporučení veřejného ochránce práv k požadavku výpisu z rejstříku trestů jako určujícím kritériu pro přijetí do zaměstnání ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 30/2010/DIS/LO, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2490>.

19 Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 17. května 2013, sp. zn. 73/2012/DIS/ZO, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1280>.

20 Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

21 Ve smyslu ustanovení § 9 zákona o ochraně osobních údajů.

22 Vyplývá to z ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů. Stanovení účelu, k němuž mají být osobní údaje zpracovány, prostředků a způsobu zpracování osobních údajů ukládá povinným subjektům toto ustanovení zákona o ochraně osobních údajů (§ 5 odst. 1) pod písmeny a) a b) zákona o ochraně osobních údajů.

Podle návrhu pravidel se nově za bezdlužnost nepovažuje, pokud má žadatel o byt své závazky vůči městu upraveny splátkovým kalendářem; jinými slovy žadatel musí mít všechny své závazky vůči městu kompletně uhrazeny.

Podmínka bezdlužnosti nezakládá diskriminaci, protože nerozlišuje na základě některého z tzv. „zakázaných“ důvodů diskriminace.²³ Je však otázkou, zda zpřísnění této podmínky nevyloučí z možnosti žádat o pronájem bytu příliš mnoho obyvatel, kteří akutní bytovou potřebu mají, a to včetně těch, kteří se snaží své dluhy řádně splatit.

Závěr

Vážený pane primátore, přestože si vážím toho, že město Přerov disponuje i sociálními byty, souhlasím s Vámi, že navrhované podmínky jsou v některých ohledech nevstřícné, v některých dokonce protizákonné a diskriminační. **Budu Vám moc vděčná, když mě budete informovat, jak jednání o předmětném návrhu dopadlo.**

Pokud by byl předmětný návrh přes Vaše výhrady přijat, existuje možnost **obrátit se na Ministerstvo vnitra, které mimo jiné vykonává dozorovou působnost** nad zásadami či pravidly obcí a měst pro pronajímání bytů (jedná se o jiné opatření v samostatné působnosti).²⁴

Závěrem přijměte mou omluvu, že se mi nepodařilo Vám odpovědět dříve.

Pokud byste potřeboval otázky související s diskriminací dále konzultovat, je možné se obracet na pověřenou zaměstnankyni Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Evu Nehudkovou na tel. č. 542 542 367 nebo na e-mailové adrese nehudkova@ochrance.cz (v kanceláři bude přítomna od 3. dubna 2018).

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

²³ Jak jsem uvedla výše, jedná se o rasu, etnický původ, národnost, pohlaví (včetně rodičovství), sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru a světový názor.

²⁴ Podle ustanovení § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.