



Vaše značka S POR 12202/2016/3

Sp. zn. 1092/2016/VOP/AV

Datum 20. července 2016

Vážený pane starosto,

informuji Vás o výsledku šetření, které jsem vedla na základě podnětu pana A., nar. aaa, trvale bytem xxx (dále také „stěžovatel“).

Po prostudování podkladů a doplnění skutkových zjištění v rámci místního šetření bych ráda požádala Úřad městského obvodu Z. jako stavební úřad o opětovné posouzení standardů kvality bydlení objektu, který stěžovatel užívá k bydlení, neboť jsem dospěla k závěru, že posuzovaný objekt může splnit standardy kvality bydlení pro doplatek na bydlení.

Úvodem si dovoluji ve stručnosti shrnout obsah podnětu stěžovatele a skutková zjištění ze šetření. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ostravě (dále také „úřad práce“), čj. 671345/2015/OOI, ze dne 28. 12. 2015, kterým mu úřad práce nepřiznal doplatek na bydlení, neboť objekt, který k bydlení užívá, nesplňuje standardy kvality bydlení. Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 9. 2. 2016, čj. MPSV-2016/24982-923, odvolání stěžovatele zamítlo a potvrdilo rozhodnutí úřadu práce, neboť chata nesplňuje požadavky předepsané vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb., zejména výškou stropu v obytné místnosti, nemá WC (pouze chemické), nemá koupelnu. Stěžovatel namítal, že rozdíl ve světlé výšce a existenci chemického WC lze považovat za přiměřené splnění standardů kvality bydlení.

Pro účely řízení o doplatku na bydlení posuzoval splnění standardů kvality bydlení Úřad městského obvodu Z., odbor výstavby a životního prostředí, jako stavební úřad (dále také „stavební úřad“). Stavební úřad provedl kontrolu, zda chata na pozemku parc.č. yyy v k.ú. Y., kterou stěžovatel užívá k bydlení, splňuje standardy kvality bydlení, na žádost úřadu práce dne 19. 11. 2015. Kontrola proběhla od 8:15 do 9:30 h za účasti vlastnice objektu paní B. Stavební úřad zjistil, že jde o zahradní chatku, v přízemí je jedna místnost, kde je současně umístěna kuchyňská linka s přívodem vody, stavba je podsklepená, ve sklepě se nacházejí dvě chemická WC. Prostor je uzamykatelný. Obytná místnost má podlahovou plochu 13,6 m². Objekt je vytápěn elektrickým přímotopem, osvětlen elektrickým tělesem, v místnosti jsou dvě okna (1,20 x 0,90 m, 0,60 x 0,60 m). Prostor neplní požadavky stanovené v § 3 písm. i) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů. Dle závěru stavebního úřadu prostor přiměřeně neplní požadavky § 8 vyhlášky o technických požadavcích na stavby (v protokolu o kontrole není blíže uvedeno, v čem nejsou požadavky splněny). Místnost má světlou výšku 2,35 m,

a neplní tak požadavek § 10 odst. 5 (§ 40 odst. 2) vyhlášky o technických požadavcích na stavby. Prostor neplní požadavek § 10 odst. 6 citované vyhlášky, jelikož nemá záchod (pouze chemický) a koupelnu. Ke splnění § 11 a 38 vyhlášky o technických požadavcích na stavby stavební úřad uvedl, že místnost má dvě okna a je vytápěna elektrickým přímotopem (posouzení splnění požadavku § 11 a 38 chybí). V závěru kontroly je uvedeno, že požadavky § 33b odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, nejsou přiměřeně splněny. Není splněn požadavek dle § 10 odst. 6 a § 10 odst. 5 vyhlášky o technických požadavcích na stavby.

Úřad práce ve vyjádření uvedl, že posouzení standardů kvality bydlení přísluší výhradně stavebnímu úřadu. Jelikož nejsou tyto standardy splněny, nemohl doplatek na bydlení stěžovateli přiznat.

Právní úprava poskytování doplatku na bydlení v případě bydlení v jiném než obytném prostoru je následující. Úřad práce může podle § 33 odst. 6 zákona o pomoci v hmotné nouzi v případech hodných zvláštního zřetele určit, že za vlastníka nebo jinou osobu užívající byt považuje i vlastníka nebo osobu užívající na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu za účelem bydlení jiný než obytný prostor, a přiznat tak doplatek na bydlení za předpokladu, že tento prostor splňuje standardy kvality bydlení podle § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Ustanovení § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi určuje, že jiný než obytný prostor musí mít pro účely poskytnutí doplatku na bydlení povahu samostatně vymezeného uzamykatelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností, který svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje dále uvedené požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely osoby, a neomezený přístup k pitné vodě. Pro vymezení jiného než obytného prostoru se použijí § 3 písm. i), § 8, § 10 odst. 5 a 6, § 11, § 38, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44 odst. 1 věta druhá vyhlášky o technických požadavcích na stavby **přiměřeně**. Pro vymezení stavby pro individuální či rodinnou rekreaci se použijí § 3 písm. i), § 8, 11, 38 a 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby přiměřeně s tím, že tato stavba musí mít záchod. Kontrolu, zda jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje výše uvedené požadavky, provádí obecný stavební úřad podle ustanovení zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

V daném případě není sporu o tom, že objekt, který stěžovatel užívá k bydlení, je samostatně vymezený uzamykatelný prostor s jednou pobytovou místností, který má neomezený volný přístup k pitné vodě (na pozemku se nachází studna). Zahradní chata se nachází v městském obvodu Y. v těsném sousedství objektů k bydlení v blízkosti potoka. Jelikož se na sousedním pozemku nachází objekt k bydlení a chata je napojena na příjezdovou silnici a má přívod elektrické energie, lze mít za to, že svou polohou umožňuje, aby se v ní zdržovaly a bydlely osoby. Stavební úřad postupoval správně, pokud provedl šetření na místě. Je třeba jej pochválit za obhlídku rekreačního objektu včetně měření potřebných veličin. Nemohu však souhlasit se závěrem stavebního úřadu, podle něhož **požadavky vyhlášky nejsou v daném případě splněny a žádná tolerance ve světlé**

výšce ani v podlahové ploše se nepřipouští, jelikož vyhláška o technických požadavcích na stavby s těmito výjimkami nepočítá.

Záměrem stavebního úřadu bylo jistě v první řadě zajistit dodržování nezbytných podmínek pro lidsky důstojné a bezpečné bydlení, z tohoto důvodu patrně nepřipustil žádné odchylky od požadavků, které na objekty k individuální rekreaci klade vyhláška o technických požadavcích na stavby. Je třeba si však uvědomit, že v daném případě jde o určité přechodné bydlení pro osoby v hmotné nouzi, které nemohou z objektivních či subjektivních důvodů získat bydlení v bytě. **Z tohoto důvodu zákon o pomoci v hmotné nouzi zakotvil přiměřenou aplikaci vyhlášky o technických požadavcích na stavby.**

Na tomto místě bych chtěla zdůraznit, že si plně uvědomuji nedostatky, které novou právní úpravu poskytování doplatku na bydlení uživatelům staveb určeným pro individuální či rodinnou rekreaci nebo uživatelům jiných než obytných prostor k bydlení provázejí. Chápu, že posouzení standardů kvality bydlení může zkomplikovat nedostatek podkladů. Také jsem si vědoma toho, že stavební úřad je oprávněn zahájit řízení o přestupku, zjistí-li, že jiný než obytný prostor nebo stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci užívá její obyvatel k bydlení (v tomto ohledu je dané řešení skutečně nešťastné). Nicméně na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že případy, kdy lidé nemohou řešit svou situaci jinak než bydlením ve stavbě určené k individuální či rodinné rekreaci nebo v jiném než obytném prostoru, nejsou zdaleka ojedinělé. V řadě případů představuje stavba pro rekreaci lidsky důstojné bydlení (například pokud není možné stavbu rekonstruovat z důvodu územního plánu). I zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, reaguje na situace, kdy lidé žijí v pronajatém prostoru, který není určen k bydlení, takže jim zaručuje totožnou ochranu jako nájemcům bytů. V neposlední řadě je třeba zmínit, že poskytování doplatku na bydlení lidem bydlícím ve stavbách pro individuální či rodinnou rekreaci nebo v jiných než obytných prostorech musí provázet pomoc sociálních pracovníků úřadu práce i obecního úřadu s hledáním přiměřeného standardního bydlení.

Přestože tedy může být nová právní úprava prověřování standardů kvality bydlení nedokonalá, je třeba ji respektovat a aplikovat v duchu účelu zákona o pomoci v hmotné nouzi, jímž je pomoci lidem v hmotné nouzi zajistit základní životní potřeby, včetně bydlení. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby stavební úřad přistoupil k **přiměřené aplikaci** vyhlášky o technických požadavcích na stavby.

Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů, kterou vypracoval autorský kolektiv odboru vládní legislativy Úřadu vlády pod vedením JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.,¹ uvádí k používání slova „přiměřeně“ v právních předpisech následující. **Slovo „přiměřeně“ se používá, pokud se určité vztahy nemají řídit právní úpravou, na kterou se odkazuje, v plném rozsahu.** Metodická pomůcka zdůrazňuje, že použití slova „přiměřeně“ může být problematické, neboť na tom, kdo aplikuje právní normu, která odkazuje na přiměřené

1 http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf

použití jiné normy, se požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, které předpokládané právní následky se na daný případ mohou vztahovat, a které nikoliv.

To znamená, že zákonodárce sám počítal s tím, že požadavky vyhlášky o technických požadavcích na stavby nemusejí být splněny v plném rozsahu, ale s určitou odchylkou.

Požádala jsem o poskytnutí vyjádření k přiměřenému použití vyhlášky o technických požadavcích na stavby Ministerstvo pro místní rozvoj. Z vyjádření plyne, že stavební úřady vycházejí z individuálního hodnocení celého nebytového prostoru nebo stavby pro individuální a rodinnou rekreaci, přičemž odchylku od požadavků připouští pouze ve výjimečných a zdůvodněných případech. Z tohoto důvodu nelze obecně stanovit přípustnou toleranční odchylku od požadavků vyhlášky o technických požadavcích na stavby (od požadavků na světlou výšku a podlahovou plochu). Stavební úřad přihlíží k tomu, zda nevýznamné odchylky od více standardů svým synergickým působením již nevylučují bydlení v daném prostoru, při posuzování světlé výšky může hrát též roli, zda je odchylka od světlé výšky pouze v jedné místnosti či více místnostech daného prostoru, zda se prostor nachází v podkroví, či nikoli, jaká je konstrukce stropu (v případě trémového stropu může být odůvodněné připustit i vyšší odchylku apod.). Nelze vyloučit, že chemické WC bude přiměřeně splňovat požadovaný standard kvality bydlení na záchod (bude záležet na komplexním posouzení daného prostoru užívaného k bydlení, na umístění WC a na dalších vlastnostech posuzované stavby pro rekreaci).

Na základě výsledků místního šetření, které provedli zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv v místě bydliště stěžovatele, mám za to, že parametry stěžovatelem užívané zahradní chaty přiměřeně splňují požadavky vyhlášky o technických požadavcích na stavby. S ohledem na výše uvedené bych ráda požádala stavební úřad, aby znovu zvážil, zda tyto parametry zahradní chaty přiměřeně splňuje s vědomím toho, že jde o přechodné bydlení a stěžovatel si hledá jiné bydlení v bytě (jak plyne z podkladů, stěžovatel požádal o uzavření nájmu obecního bytu).

Stavební úřad v protokolu o kontrole uvedl, že prostor neplní požadavky stanovené v § 3 písm. i) vyhlášky o technických požadavcích na stavby, která předepisuje pro obytnou místnost podlahovou plochu nejméně 16 m² pro případ, že byt tvoří jedna obytná místnost (u místností se šikmými stropy se do plochy obytné místnosti nezapočítává plocha se světlou výškou menší než 1,2 m). Podlahová plocha místnosti v zahradní chatě stěžovatele má 13,6 m². Je však otázkou, zda by s přihlédnutím k obytnému podkroví, které stěžovatel využívá jako ložnici, nebylo možné považovat i 13,6 m² za přiměřené splnění požadované podlahové plochy (z protokolu o kontrole není zřejmé, jakou světlou výšku má podkroví). Domnívám, že s přihlédnutím k ložnici v podkroví, obytné verandě a sklepu lze i podlahovou plochu 13,6 m² považovat za přiměřené naplnění standardu kvality bydlení.

Stavební úřad dále v protokolu o kontrole zaznamenal, že nejsou přiměřeně splněny požadavky § 8 vyhlášky. Podle § 8 vyhlášky o technických požadavcích na stavby je třeba, aby stavba byla navržena a provedena tak, aby byla při respektování hospodárnosti vhodná pro určené využití a aby současně splnila základní požadavky, kterými jsou mechanická odolnost a stabilita, požární bezpečnost, ochrana zdraví osob a zvířat, zdravých životních

podmínek a životního prostředí, ochrana proti hluku, bezpečnost při užívání, úspora energie a tepelná ochrana. Vzhledem k tomu, že jde o zděnou konstrukci (nikoli dřevěnou, jak vyplynulo při jednání na stavebním úřadě), podsklepenou, se sedlovou střechou, objekt je napojen na elektropřípojku, k dispozici je přímotop, nová plastová okna, mohly by být tyto požadavky naplněny. Ráda bych požádala stavební úřad, aby i splnění těchto parametrů znovu uvažil.

Ke splnění § 11 a 38 vyhlášky o technických požadavcích na stavby stavební úřad uvedl, že místnost má dvě okna a je vytápěna elektrickým přímotopem. Výslovné posouzení splnění požadavku § 11 a 38 chybí, lze však předpokládat, že tyto požadavky byly splněny, neboť v navazujících rozhodnutích se jejich nesplnění neuvádí.

V případě stavby pro individuální nebo rodinnou rekreaci se použije nikoli ustanovení § 10 odst. 5 a 6 vyhlášky o technických požadavcích na stavby, které využil stavební úřad, ale § 40 odst. 2 téže vyhlášky. To znamená, že světlá výška obytných místností v rodinném domě a pobytových místností ve stavbě pro rodinnou rekreaci musí být nejméně 2 500 mm, v podkroví 2 300 mm. V obytných a pobytových místnostech se šikmým stropem musí být nejmenší světlá výška dosažena alespoň nad polovinou podlahové plochy místnosti. Světlá výška v chatě, kterou stěžovatel užívá, je 2,35 m. Vzhledem k celkové dispozici chaty, oknům a k tělesné výšce stěžovatele jsem dospěla k závěru, že i světlá výška 2,35 m přiměřeně standard kvality bydlení splňuje a umožňuje lidsky důstojné a komfortní bydlení.

Také metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k postupu stavebních úřadů podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi zdůrazňuje, že v případě světlé výšky místností a podlahové plochy lze brát v úvahu přiměřenost splnění požadavků vyhlášky o technických požadavcích na stavby. K § 8 citované vyhlášky metodická pomůcka uvádí, že v případě zjištění zjevných nedostatků je třeba uvést konkrétní závady. V protokolu o kontrole chybějí blíže konkretizované nedostatky, které stavební úřad zjistil. Přestože nejde o povinnou náležitost, lze stavebnímu úřadu doporučit, aby napříště provedl i obrazové záznamy kontrolovaného objektu tak, aby byla kontrolní zjištění řádně doložena.

Posledním standardem kvality bydlení v případě chaty je WC, přičemž podle vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj může být i chemické. Stěžovatel prokázal, že má k dispozici dva chemické záchody oddělené od obytné místnosti (ve sklepě). Domnívám se, že chemické WC nelze jako splnění standardu kvality bydlení vyloučit, neboť jeho využití se nabízí i v domech, kde není dostupná kanalizace nebo kde žijí hůře pohyblivé osoby. Také komentář k zákonu o pomoci v hmotné nouzi uvádí, že „u stavby pro individuální či rodinnou rekreaci nejsou parametry záchodu stanoveny podle vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ale v zákoně o pomoci v hmotné nouzi je přímo uvedeno, že stavba musí mít záchod bez bližší specifikace. Může se tedy jednat o jakýkoliv typ záchodu (např. chemický, suchý)“.² Koupelna není vyžadována.

2 BECK, P., GRUNEROVÁ, I., PAVELKOVÁ, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 121. ISBN 978-80-7478-977-9

V souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, Vás žádám o vyjádření k mým závěrům o šetření ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto dopisu.

Na vědomí zasílám tuto zprávu Úřadu práce České republiky – generálnímu ředitelství a Ministerstvu práce a sociálních věcí.

S pozdravem

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