



Zpráva o šetření ve věci příspěvku na bydlení pana A.

Rozhodnutím ze dne 10. 5. 2023 Úřad práce České republiky, krajská pobočka v Příbrami (úřad práce), nepřiznal panu A., nar. xxxx, bytem yyyy (stěžovatel), příspěvek na bydlení. Rozhodnutí odůvodnil tím, že pobytová místnost ve stavbě pro rekreaci, v níž stěžovatel žije, nesplňuje světlou výšku 2500 mm. Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutí úřadu práce potvrdilo.

A. Shrnutí závěrů

Šetřením jsem dospěl k závěru, že:

- (1) Obecní úřad Čerčany (stavební úřad) pochybil, když neuvedl důvody, pro které stavbu pro rekreaci stěžovatele nepovažoval za prostor, který přiměřeně splňuje § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby;¹
- (2) stavební úřad pochybil, když kontrolu splnění standardů kvality bydlení neukončil protokolem o kontrole s náležitostmi, které vyžaduje zákon o kontrole,² a svůj závěr z kontroly dostatečně nezdůvodnil;
- (3) úřad práce a Ministerstvo práce a sociálních věcí pochybily, když vycházely pouze z posouzení stavebního úřadu; úřad práce pochybil, když stavební úřad nevyzval k došetření věci.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel požádal o příspěvek na bydlení dne 30. 3. 2023 s nárokem od ledna 2023. Úřad práce se obrátil na stavební úřad, aby posoudil, zda rekreační objekt pana A. splňuje standardy kvality bydlení. Obdržel vyjádření stavebního úřadu dne 14. 12. 2022 a dne 13. 4. 2023. Stavební úřad dospěl k závěru, že stavba nesplňuje standardy kvality bydlení pro přiznání dávky. Úřad práce dávku nepřiznal rozhodnutím ze dne 10. 5. 2023. Ministerstvo práce a sociálních věcí zamítlo odvolání stěžovatele rozhodnutím ze dne 2. 8. 2023.

C. Právní hodnocení

C.1 Přiměřené splnění světlé výšky pobytové místnosti ve stavbě pro rekreaci

Pro přiznání příspěvku na bydlení stačí, pokud stavba pro rekreaci splní požadavek na světlou výšku pobytových místností přiměřeně, tj. s tolerovatelnou odchylkou.

Podmínky nároku na příspěvek na bydlení pro vlastníka stavby pro individuální nebo rodinnou rekreaci stanoví § 24a zákona o státní sociální podpoře.³

Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník, který užívá k bydlení stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, má-li stavba povahu samostatně vymezeného uzamykatelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností, který svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely

1 Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

2 Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

3 Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.



osoby, a má neomezený přístup k pitné vodě a záchod. **Přiměřeně** se použijí § 3 písm. i), § 8, § 11, § 38 a § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti zákona o státní sociální podpoře. Pro stavbu pro rekreaci **přiměřeně** platí požadavek na světlou výšku pobytových místností 2500 mm, v podkrovní 2300 mm.⁴

Stavební úřad kontroluje, zda stavba pro individuální nebo rodinnou rekreaci splňuje standardy kvality bydlení, tedy zda **přiměřeně** splňuje požadavky vyhlášky o technických požadavcích na stavby.⁵

Podle článku 41 odst. 2 Legislativních pravidel vlády⁶ lze slova „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na ustanovení jiného právního předpisu použít výjimečně, vyjadřuje volnější vztah mezi danými právními předpisy. Pokud by zákonodárce chtěl aplikovat požadavky vyhlášky v plném rozsahu, použil by namísto slova přiměřeně pojem obdobně.⁷

Užití slova **přiměřeně** v § 24a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře ve spojení s odkazem na vyhlášku o technických požadavcích na stavby tak znamená, že vyhláška se nepoužije v plném znění, ale relativně volně s přihlédnutím ke smyslu § 24a odst. 2 zákona o státní sociální podpoře, kterým je poskytovat dávku na bydlení i lidem žijícím v rekreačních objektech. Legislativní pravidla vlády nepředstavují sama o sobě relevantní normativní rámec pro rozhodování soudu, mohou být však výkladovým vodítkem při interpretaci právních předpisů.

Pokud se stavba nepatrně odlišuje od standardů ve vyhlášce s tím, že není ohrožena kvalita bydlení, může stavební úřad odchylky uznat a standardy kvality bydlení považovat za splněné. Tento závěr plyne z komentáře k zákonu o pomoci v hmotné nouzi.⁸ Ten se sice vztahuje k doplatku na bydlení, ale lze jej použít i pro příspěvek na bydlení, neboť standardy kvality bydlení v rekreačních objektech pro poskytnutí doplatku na bydlení jsou upraveny stejně.

Také Nejvyšší správní soud se zabýval výkladem slov přiměřené splnění technických požadavků na stavby pro poskytnutí dávky na bydlení. Podle Nejvyššího správního soudu stavební úřad nemůže posuzovat kvalitu bydlení formalisticky bez zhodnocení konkrétního obytného prostoru, o který se jedná. Přiměřené použití vyhlášky o technických požadavcích na stavby znamená, že je kladen důraz na kvalitu bydlení jako celku, ne na přesné naplnění parametrů vyhlášky, která má primárně stavebně-technický účel.⁹

Jaké konkrétní odchylky může stavební úřad tolerovat, zjišťovala moje předchůdkyně ve funkci, která se obrátila na Ministerstvo pro místní rozvoj. Z vyjádření ministerstva vyplynulo, že stavební úřady posuzují stavby individuálně, odchylky od vyhlášky o technických požadavcích na stavby připouštějí ve výjimečných a zdůvodněných

4 Ustanovení § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby.

5 Ustanovení § 24a odst. 3 zákona o státní sociální podpoře.

6 Schválených usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188, dostupných na www.vlada.cz.

7 K výkladu slova přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2017, č. j. 7 As 51/2016 – 221, dostupný na www.nssoud.cz.

8 Beck, P., Grunerová, I., Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář. K § 33b. Systém ASPI. Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2024-03-13].*

9 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 6 Ads 331/2016 – 42, dostupný na www.nssoud.cz.



případech. Ministerstvo však nemůže 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 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).

V neposlední řadě i Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k postupu stavebních úřadů podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi, který je obdobou § 24a zákona o státní sociální podpoře,¹⁰ zdůrazňuje, že v případě světlé výšky místností a podlahové plochy lze brát v úvahu přiměřenost splnění požadavků vyhlášky o technických požadavcích na stavby.

Jinými slovy, technické nároky na stavby jsou vyšší než nároky na prostor, který může zajistit lidsky důstojné bydlení člověku v nouzi. Obě právní úpravy sledují jiné cíle. Postačí-li k zajištění kvalitního bydlení pro poskytnutí dávky suchý nebo chemický záchod, měla by stačit i světlá výška obytných místností o něco málo nižší než 2500 mm (v případě stavby pro rekreaci).

Stavba pro rekreaci, v níž stěžovatel žije, má podle stavebního úřadu světlou výšku obytné místnosti maximálně 2250 mm. Z důvodu, že světlá výška nedosahuje výšky 2500 mm, stavební úřad posoudil, že standardy kvality bydlení nejsou splněny ani přiměřeně.

Stavební úřad pochybil, když neuvedl důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že stavbu pro rekreaci stěžovatele není možné považovat za prostor, který přiměřeně splňuje § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby a trval na splnění světlé výšky 2500 mm.

Světlá výška obytné místnosti 2250 mm vzhledem k celkové dispozici stavby pro rekreaci a vzhledem ke splnění ostatních požadavků zajišťuje lidsky důstojné bydlení. Fotografie chaty stěžovatele ukazují, že prostor je k bydlení vhodný. Nižší strop v důsledku zateplení obložený dřevem snižuje komfort bydlení, přesto umožňuje, aby stěžovatel ve stavbě bydlel, a z hlediska bezpečnosti jej neohrožuje. Ostatní požadavky stavba splňuje. Mám za to, že stavební úřad k tomu měl přihlédnout a nevýznamnou odchylku od světlé výšky tolerovat.

C.2 Náležitosti protokolu o kontrole provedené stavebním úřadem

Při provádění kontroly splnění standardů kvality bydlení stavební úřad postupuje podle zákona o kontrole. Náležitosti protokolu o kontrole stanoví § 12 zákona o kontrole.

¹⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ČR k postupu stavebních úřadů podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi*. Online. Dostupná z https://mmr.gov.cz/getmedia/d82a110c-4179-4694-87a9-47f661b29b2d/MP_hmotna-nouze-7-4-2015.pdf [cit. 2024-03-13].



Protokol o kontrole obsahuje vedle formálních náležitostí popis zjištěného stavu věci, včetně podkladů, z kterých kontrolní zjištění vychází. Měl by shrnout celkový průběh kontroly, obsáhnout kontrolní zjištění a stručně odůvodnit závěry kontroly.

Pro kontrolu platí zásada materiální pravdy, tedy povinnost zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.¹¹

Bližší náležitosti protokolu o kontrole shrnuje metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj, který se sice týká doplatku na bydlení, ale stavební úřad pro příspěvek na bydlení posuzuje stejné standardy kvality bydlení a postupuje stejně.¹²

Stavební úřad předložil sdělení ze dne 13. 4. 2023 a ze dne 14. 12. 2022, která obsahují zjištění, že „jde o stavbu pro rodinnou rekreaci, jejíž stavebně-technické uspořádání nesplňuje požadavky na trvalé bydlení. Není splněn požadavek světlé výšky pobytových místností, která je max. 2250 mm. Objekt je napojen na veřejné sítě tech. vybavení = elektro, kanalizační a vodovodní řád.“ Další odůvodnění stavební úřad neuvedl.

Tato sdělení neobsahují náležitosti protokolu o kontrole podle § 12 zákona o kontrole. Zjištění stavebního úřadu nemají oporu v záznamech pořízených kontrolující osobou, například nebyly přiloženy fotografie objektu. Stěžovatel navíc uvádí světlou výšku 2280 mm, která se neshoduje se světlou výškou zjištěnou stavebním úřadem. Stavební úřad bližší své závěry nezdůvodnil, nevysvětlil, proč světlá výška stavby pro rekreaci liší se od požadované výšky minimálně nepředstavuje přiměřené splnění standardů kvality bydlení.

Stavební úřad pochybil, když kontrolu splnění standardů kvality bydlení neukončil protokolem o kontrole s náležitostmi, které vyžaduje zákon o kontrole, a svůj závěr z kontroly dostatečně nezdůvodnil.

C.3 Závaznost výsledku kontroly stavebního úřadu

Protokol o kontrole technických požadavků stavby pro rekreaci představuje jeden z podkladů v řízení o příspěvku na bydlení. Názor stavebního úřadu obsažený v protokolu o kontrole není zcela závazný pro úřad práce, který vede řízení o příspěvku na bydlení.

Stavební úřad vyhotovuje protokol o kontrole, v němž uvede, zda stavba pro rekreaci přiměřeně splňuje standardy kvality bydlení.

Sám protokol o kontrole představuje pouze jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí v řízení o příspěvku na bydlení. Skutečnosti zjištěné při kontrole mohou sloužit jako podklady pro rozhodnutí ve správním řízení, což však nezbavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci (tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných

¹¹ Ustanovení § 9 písm. a) kontrolního řádu.

¹² Ministerstvo pro místní rozvoj. *Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ČR k postupu stavebních úřadů podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi*. Online. Dostupná z https://mmr.gov.cz/getmedia/d82a110c-4179-4694-87a9-47f661b29b2d/MP_hmotna-nouze-7-4-2015.pdf [cit. 2024-03-13].



v rámci kontroly).¹³ Názor kontrolního orgánu obsažený v protokolu o kontrole tak není zcela závazný pro úřad práce, který navazující řízení vede.¹⁴

V průběhu řízení o příspěvku na bydlení mohou být předestřeny i jiné důkazy, které kontrolní zjištění vyvracejí nebo zpochybňují. Úřad práce může provést sám místní šetření, zajistit fotodokumentaci stavby apod.

Stavební úřad může své závěry z kontroly také sám opravit v rámci došetření věci podle § 21 odst. 2 kontrolního řádu, ať už nesprávnosti zjistí sám nebo je na ně upozorněn v rámci námitek.

Kontrolní zjištění tak není závazným stanoviskem. Závazné stanovisko je podle § 149 odst. 1 správního řádu¹⁵ úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

Úřad práce i Ministerstvo práce a sociálních věcí jako odvolací správní orgán vycházel bez dalšího při rozhodování o příspěvku na bydlení z vyjádření stavebního úřadu, přestože stavební úřad neposoudil přiměřenost světlé výšky stavby pro rekreaci stěžovatele.

Úřad práce i Ministerstvo práce a sociálních věcí pochybily, když vycházely pouze z posouzení stavebního úřadu. Úřad práce pochybil, když stavební úřad nevyzval k došetření věci.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám Úřadu práce České republiky, krajské pobočce v Příbrami, Ministerstvu práce a sociálních věcí a Obecnímu úřadu Čerčany.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel nesplnil podmínky pro přiznání příspěvku na bydlení od ledna 2023 z důvodu vysokého přeplatku za plyn, o který se snižují náklady na bydlení,¹⁶ rozhodl jsem se šetření ukončit v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹⁷ Stěžovateli jsem však doporučil, aby podal novou žádost o příspěvek na bydlení.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 4. dubna 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

13 Ministerstvo vnitra České republiky. *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2018 – Kontrola jako postup před zahájením správního řízení*. Online. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odk-2018.aspx> [cit. 2024-03-13].

14 Jelínková, Jitka. *Kontrolní řád. Praktický komentář*. Vydání druhé. K § 12. Systém ASPI. Wolters Kluwer, 2023 [cit. 2024-03-13].

15 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

16 Ustanovení § 25 odst. 4 zákona o státní sociální podpoře.

17 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.