



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



Agentura
pro sociální začleňování

Realizováno v rámci projektu „Systémové zajištění sociálního začleňování“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/0000605.

Dopady regulace na standards bydlení v sociálně vyloučených lokalitách

Tematicko-průřezový výzkum

**Zpracovali: Anna Kunová, MSc; Adam Bedřich, MA;
Mgr. Petr Charvát; Mgr. et Mgr. Magdalena Opletalová;
Mgr. Ing. Tereza Hajdúová; Mgr. Luboš Sál**



Květen 2019

Obsah

Úvod	1
Účel a zaměření výzkumu	1
Design výzkumu	2
Desk research.....	2
Polostrukturované rozhovory	2
Dotazníkové šetření.....	3
Limity výzkumu	4
Etické standardy výzkumné práce	5
Regulace standardů bydlení	5
Právní předpisy regulující standardy bydlení	5
Zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).....	5
Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby	5
Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi	6
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.....	7
Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně	8
Vyhláška č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci)	8
Úřad práce	9
Pravomoci.....	9
Praxe	10
Omezení	12
Stavební úřad	13
Pravomoci.....	13
Problém jiného než obytného prostoru.....	13
Praxe	16
Omezení	17
Krajské hygienické stanice	18
Pravomoci.....	18
Praxe	20
Omezení	21
Hasičské záchranné sbory	22
Pravomoci.....	22
Praxe	23
Omezení	24
Případové studie	26
Případová studie I.....	26
Případová studie II.....	27
Závěry a doporučení	29
Systémová rovina regulace standardů bydlení	29
Využívání neformální praxe.....	30
Pravomoci týkající se kontroly a sankcí.....	31

Inkonzistence právních předpisů v případě jiného než obytného prostoru	32
Omezené personální kapacity.....	32



Úvod

Účel a zaměření výzkumu

Předkládaný výzkum vychází z vládní *Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016-2020*¹ a z příslušného *Akčního plánu*². Tyto dokumenty identifikují jako jeden ze svých specifických cílů zmapování dodržování standardů bydlení v sociálně vyloučených lokalitách (dále jen SVL). Standardy bydlení se v *Akčním plánu* rozumí veškeré právní normy, které ovlivňují stav bytů. Toto opatření vychází z potřeby rozšířit a zobecnit stávající poznatky vycházející z dílčích studií v jednotlivých lokalitách působení Agentury pro sociální začleňování (dále jen ASZ) a také z extenzivní *Analýzy vyloučených lokalit v ČR*³.

Hlavní cíl výzkumu je trojí:

- analyzovat aktivitu relevantních orgánů vykonávajících dohled nad stavem obytných budov v SVL;
- identifikovat případné nedostatky v jejich postupech;
- vydat doporučení na změny legislativního i nelegislativního charakteru, které mají identifikované problémy řešit, omezit či minimalizovat.

Vzhledem k tomu, že nedávné legislativní změny upravily standardy pro ubytovací zařízení a tzv. jiné než obytné prostory, do kterých může být vyplácen doplatek na bydlení, zaměřuje se výzkum především na standardy objektů kolaudovaných k trvalému bydlení jako byty (v rodinných nebo bytových domech). V případě vyplácení dávek na bydlení do bytů totiž není jejich speciálně pro účely dávek upraven (je regulován jen obecnými předpisy).

V současné době je systém regulace standardů bydlení legislativně zakotven v několika různých právních normách, jejichž kontrola a vymáhání spadá pod několik typů institucionálních aktérů. Předkládaný výzkum, jehož cílem bylo komplexní zmapování situace, tedy zahrnuje několik oblastí:

- Oblast obecných stavebních norem (s ohledem na *Zákon 183/2006 Sb., – Stavební zákon a Vyhlášku o technických požadavcích na stavby č. 268/2009*)
- Sociální oblast (s ohledem na *Zákon 111/2006 Sb. – Zákon o pomoci v hmotné nouzi*)
- Oblast veřejného zdraví a hygieny (s ohledem na *Zákon č. 258/2000 Sb., – Zákon o ochraně veřejného zdraví a Prováděcí vyhlášku č. 6/2003 Sb.*)
- Oblast požární prevence (s ohledem na *Zákon č. 133/1985 Sb. o požární ochraně, resp. Zákon 320/2015 Sb., - Zákon o hasičském záchranném sboru*)

Hlavními institucionálními aktéry, jejichž postupy byly analyzovány vzhledem k výše uvedeným normám, byly:

- Stavební úřady (zejména v rámci obecních úřadů, úřadů městských částí či obvodů; dále jen SÚ)

¹ <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucení>

² tamtéž

³ https://www.esfcr.cz/mapa-svl-2015/www/analiza_socialne_vyloucenych_lokalit_gac.pdf

- Úřad práce (kontaktní pracoviště jednotlivých krajských poboček a Generální ředitelství; dále jen ÚP)
- Krajské hygienické stanice (dále jen KHS)
- Hasičské záchranné sbory (na krajské úrovni; dále jen HZS)

Design výzkumu

Metodologie výzkumu byla připravena s ohledem na stanovený výzkumný cíl a kapacitní možnosti ASZ; některé z metod sběru dat a analytických nástrojů vyplývaly také přímo z požadavků uvedených v *Akčním plánu Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016-2020*. Výzkum kombinoval kvalitativní a kvantitativní metody sběru a analýzy dat, která byla získána prostřednictvím desk research, polostrukturovaných rozhovorů (data kvalitativního charakteru) a dotazníkovým šetřením (data převážně kvantitativního charakteru). Kvalitativní přístup cílil zejména na identifikaci, pochopení a popsání jednotlivých témat výzkumu; pracoval tedy s menším počtem respondentů a dokumentů. Kvantitativní přístup byl zaměřen zejména na kvantifikaci předem vytipovaných jevů a postojů. Tomuto záměru odpovídal i design výzkumu, v němž byly desk research a polostrukturované rozhovory využity jako první a teprve po nich následoval dotazník.

Veškerá data byla zpracována v souladu s požadavkem na maximální validitu (platnost) a reliabilitu (spolehlivost). Validita byla zajištěna především pečlivým výběrem relevantních respondentů a dokumentů a triangulací jednotlivých údajů. Scénáře rozhovorů a sady otázek v dotazníkovém šetření byly také před použitím otestovány v pilotním režimu. Reliability bylo dosahováno u kvalitativně zkoumaných dat především standardizovaných scénářů polostrukturovaných rozhovorů, jejich nahráváním, využitím jednotných zápisových protokolů pro jejich zaznamenání a metodou kódování. Na kvantitativní rovině (tj. v dotazníku) byl kladen důraz na velikost a korektní vytvoření vzorku.

Desk research

Základním (a z časového hlediska prvním) nástrojem analýzy byl důkladný desk research relevantních zákonných norem, který umožnil vytvořit základní rámec výzkumu. Druhou částí desk research byl monitoring tisku, který byl proveden prostřednictvím Newton Media Search u všech celostátních médií s použitím klíčových slov *nařízení běžné údržby, nařízení vady stavby, stavební úřad, zřízení domu, dezinfekce, požár, sociálně vyloučené lokality*.

Polostrukturované rozhovory

Hlavním nástrojem sběru dat byly hloubkové polostrukturované rozhovory, které byly vedeny se zástupci institucionálních aktérů v pěti vybraných lokalitách. Jednalo se celkem o sídla v Ústeckém, Moravskoslezském a Středočeském kraji. Mimo jednu výjimku se jednalo o lokality, které spolupracují či v minulosti spolupracovaly s ASZ v rámci Koordinovaného přístupu k SVL (dále jen KPSVL), příp. méně intenzivní, tzv. vzdálené podpory. Tyto lokality byly vybrány zejména s ohledem na míru, v níž se potýkají s problémem substadnardního bydlení. Mimo získání dat pro samotnou analýzu sloužily hloubkové rozhovory i k vytvoření dvou případových studií, jejichž cílem je ilustrovat problémy ve standardech bydlení ve výše zmíněných sídlech a konkrétní kroky provedené jednotlivými aktéry.

Výše zmíněné hlavní aktéry, jejichž jednání je předmětem této analýzy (SÚ, ÚP, KHS, HZS), v rozhovorech doplnili respondenti – pracovníci jiných úřadů, zejména institucí s národní působností a městské či obecní samosprávy. Zatímco instituce s národní působností (Generální ředitelství Úřadu práce; Veřejný ochránce práv) byly zahrnuty zejména z důvodu

doplnění celkové analýzy, rozhovory s aktéry místní samosprávy měly za cíl doplnit zejména dílčí případové studie (viz níže). Celkem bylo provedeno 19 rozhovorů s 20 respondenty z 8 typů institucí (viz *Tabulka 1*).

Rozhovory využívaly připravený scénář, tj. předem daný soubor otázek, jejichž pořadí, volba slov a formulace byla vždy upravena ad hoc dle potřeby. Připravené okruhy byly doplňovány o otázky, které vyvstaly v průběhu sběru dat, příp. navazovaly na informace vyřčené v průběhu rozhovoru. Rozhovory byly většinou vedeny individuálně, v jednom případě skupinově (s 2 respondenty); trvaly mezi 25 – 90 minutami a mimo několika výjimek byly po písemně zaznamenaném souhlasu respondentů nahrávány.⁴ Všechny odpovědi byly zpracovány anonymně do zápisových protokolů, které usnadnily jednotné kódování a usnadnily analýzu.

Tabulka 1: Přehled respondentů hloubkových rozhovorů

Instituce	Počet respondentů	Celkem
Stavební úřady	4 respondenti (4 rozhovory)	20 respondentů (19 rozhovorů) <ul style="list-style-type: none"> • 2 instituce s národní působností • 3 instituce s krajskou působností • 8 institucí s působností na úrovni města/obce
Kontaktní pracoviště Úřadu Práce	3 respondenti (3 rozhovory)	
Generální ředitelství Úřadu práce	2 respondenti (1 rozhovor)	
Krajské hygienické stanice	4 respondenti (4 rozhovory)	
Hasičské záchranné sbory	4 respondenti (4 rozhovory)	
Magistrát – sociální odbor	2 respondenti (2 rozhovory)	
Obecní úřad – starosta	1 respondent (1 rozhovor)	
Veřejný ochránce práv	1 respondent (1 rozhovor)	

Dotazníkové šetření

On-line dotazníkové šetření bylo vytvořeno ve čtyřech mutacích pro respondenty z Úřadů práce, Stavebních úřadů, Krajských hygienických stanic a Hasičského záchranného sboru. Každá mutace obsahovala jak společné, tak specifické otázky vztažené k agendě respondentů, jejich roli a vztahu ke kontrole standardů bydlení.

Vzhledem ke struktuře daných úřadů se konstrukce vzorku u jednotlivých typů respondentů lišila. Úřady zřizované dle krajů (HZS a KHS) byly na krajské úrovni osloveny všechny (vzorek tedy tvořila celá populace; 14 respondentů). Na této rovině byla tedy pokryta celá ČR. U SÚ a ÚP, které nejsou strukturovány jednotně, byl vybrán vzorek mezi populací obcí s alespoň jednou vyloučenou lokalitou identifikovanou v rámci *Analýzy vyloučených lokalit v ČR*. Z 297 těchto obcí bylo náhodným výběrem pomocí generátoru náhodných čísel vybráno 60 obcí, jejichž příslušné SÚ a ÚP byly osloveny; v případě, že se v dané obci jeden nebo oba tyto úřady nenachází, byl dotazník zaslán úřadu v sídle, pod nějž vybraná obec spadá. V případech, kdy byl takto vybrán jeden konkrétní úřad dvakrát (např. pod něj spadaly dvě menší obce, v nichž se daná instituce nenachází), byl osloven pouze jednou; celkový počet oslovených pracovníků byl tedy nižší než 60 (Tabulka 2).

⁴ V jednom případě bylo nahrávání respondentkou odmítnuto a rozhovor byl s jejím souhlasem zaznamenan písemně; v několika dalších případech nebyl k dispozici daný formulář a souhlas s nahráváním byl respondenty vyjádřen ústně.

Celková funkčnost, relevance a srozumitelnost dotazníku byly v pilotní verzi testovány na jedné z vybraných lokalit; poté byl dotazník rozeslán na veřejně dostupné kontakty jednotlivých pracovišť. Přístup do dotazníku byl umožněn na základě unikátního kódu, který byl rozeslán společně s průvodním emailem. Všechny odpovědi byly anonymní; výzkumníkům byla k dispozici pouze informace o ne/využití unikátního kódu, které indikovalo vyplnění dotazníku od daného respondenta.

Zodpovězení jednotlivých otázek nebylo povinné, celý dotazník však bylo potřeba vyplnit najednou. Tento způsob měl za cíl zvýšit návratnost úplných odpovědí a preferovat vyplnění jednou osobou.

Tabulka 2: Přehled respondentů dotazníkového šetření

Respondenti	Počet oslovených respondentů	Počet dokončených dotazníků	Návratnost
ÚP	52	28	69 %
SÚ	54	36	52 %
KHS	14	9	64 %
HZS	14	10	71 %

Limity výzkumu

Hlavní překážkou pro praktické provedení výzkumu byla neochota zástupců některých oslovených úřadů spolupracovat s výzkumným týmem. Konkrétně se tento problém projevil jednak v nemožnosti provést výzkum v jedné z vytipovaných lokalit a nutnosti ji operativně nahradit jinou, a jednak v omezeném pokrytí jedné z lokalit, kde výzkum proběhl. Na základě komunikace s oslovenými úředníky, kteří spolupráci odmítli, se lze domnívat, že tento postoj vycházel částečně z časových důvodů, částečně z nezájmu o témata bydlení a sociálního vyloučení, a v případě rozhovorů zřejmě i z obavy z předpokládané „kontroly“ ze strany ASZ. U všech těchto faktorů je možné, že se ve zvýšené míře vyskytují právě v oblastech, které se s problémy v bydlení v sociálně vyloučených lokalitách potýkají, a proto je možné, že toto omezení mohlo do jisté míry ovlivnit závěry výzkumu. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že design výzkumu umožnil získat komplexní set dat různého charakteru z velkého množství lokalit, která bylo možné ověřit. Z celkového pohledu také došlo k teoretické saturaci dat; není tedy pravděpodobné, že by výše zmíněné omezení výsledky výzkumu znehodnotilo.

Praktickým omezením, které do určité míry limitovalo možnost vytěžit získaná data, bylo využití zápisových protokolů z většiny jednotlivých rozhovorů namísto doslovných zápisů z jejich nahrávek. Přestože tento způsob umožnil vyšší míru standardizace a snazší kódování dat, snížil míru detailu, v níž se mohla analýza pohybovat, a omezil využití doslovných citací.

Určité technické potíže přinesla také administrace dotazníkového šetření. Protože část emailových adres respondentů procházela přes vládní servery, nebylo IT podporou dotazníkového systému doporučeno rozesílat přihlášku hromadně, a to z důvodu jejího možného vyhodnocení jako spamu a následného zablokování – nedoručení, o kterém by administrátor dotazníku nedostal vyrozumění. Přesto docházelo k situacím, kdy bylo nutné kódy pro některé z respondentů aktualizovat právě z důvodu opakované návštěvy nedokončeného (nezapočatého) dotazníku s využitím unikátního klíče. Návratnost úplných dotazníků byla však i přesto dostačující.

Etické standardy výzkumné práce

Při své práci se výzkumníci ASZ řídili *Etickým kodexem výzkumníků Agentury pro sociální začleňování*, který ukotvuje mimo jiné práci s citlivými daty či nestrannost vůči subjektům v terénu. Použití tohoto kodexu mj. znamená, že v šetření nebylo narušeno soukromí a důstojnost respondentů; všichni účastníci byli také vždy předem informováni o smyslu výzkumu. Jak bylo uvedeno výše, veškerá data od respondentů byla zpracovávána anonymně. Zatímco v dotazníkovém šetření probíhal anonymně i samotný sběr dat, v případě rozhovorů, u kterých anonymní sběr nebyl z pochopitelných důvodů možný, byli respondenti v úvodu seznámeni se zásadami nakládání s datovými zdroji, svými právy v této oblasti a požádáni o písemný souhlas se zpracováním dat.

Jako ve všech svých výstupech, i v této analýze autoři jasně rozlišují mezi daty získanými od respondentů, svou interpretací těchto dat a jakýmkoli doporučeními na nich založenými.

Regulace standardů bydlení

Právní předpisy regulující standardy bydlení

V současné době jsou standardy bydlení v českém právním řádu regulovány několika předpisy, které spolu souvisí a v některých bodech na sebe odkazují. Jsou jimi:

1. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
2. Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby
3. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
4. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
5. Zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně a vyhláška č. 246/2001 Sb., o požární prevenci

Zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Tento zákon upravuje a) věci územního plánování, b) stavební řád, tj. v zásadě regulaci stavebnictví jako odvětví národního hospodářství, a c) další související věci.

Stavební zákon určuje působnost a pravomoci stavebních úřadů. Tyto úřady hrají zásadní roli při povolování výstavby a vykonávají dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících ze stavebního zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení. V tomto rámci jsou oprávněny provádět kontrolní prohlídky staveb, nařizovat neodkladné odstranění staveb při ohrožení veřejnosti, nařizovat udržovací práce a vyklizení staveb. Veřejným zájmem je, aby byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě či pozemku. Na kontrolních prohlídkách kontroluje úřad stavebně technický stav stavby, její údržbu a dodržování účelu, pro nějž byla stavebním úřadem zkolaudována.

Při neplnění povinností podle stavebního zákona mají stavební úřady též pravomoc ukládat pokuty za přestupky v zákonem stanovené výši.

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

Tato vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj je prováděcím předpisem ke stavebnímu zákonu a stanovuje technické požadavky na stavby povolované od data její účinnosti,

tj. od 26. srpna 2009. Na starší stavby, které byly postaveny podle dříve platných a účinných předpisů, se nevztahuje.

Bytem se dle této vyhlášky rozumí soubor místností (příp. jedna obytná místnost), který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen. Vyhláška určuje minimální podlahovou plochu obytné místnosti (16 m², pokud je byt tvořen pouze jednou místností; 12 m², jedná-li se o kuchyň s přímým denním osvětlením, přímým větráním, vytápěním a s možností regulace tepla; 8 m² v ostatních případech). U místností se šikmými stropy se do plochy obytné místnosti nezapočítává plocha se světlou výškou menší než 1,2 m.

Základními požadavky na stavbu jsou podle této vyhlášky její hospodárnost; vhodnost pro určený účel; splnění požadavků mechanické odolnosti a stability; dodržení zásad požární bezpečnosti; zajištění ochrany osob, zvířat, zdravých životních podmínek a životního prostředí; ochrana proti hluku a bezpečnost pro užívání. Stavba by měla být pravidelně udržována tak, aby splňovala zmíněné požadavky a zároveň respektovala životnost stavby (tento požadavek souvisí také s nároky na výrobky, materiály a konstrukce použitými pro stavbu).

Dále vyhláška specifikuje požadavky na bezpečnost stavby s ohledem na riziko jejího zřícení, příp. ohrožení veřejného zdraví jiným způsobem. Stavba musí být navržena a provedena tak, aby nenarušovala zdravé životní podmínky a životní prostředí (znečištění ovzduší, vody) nevhodným nakládáním s odpady, výskytem vlhkosti vně i uvnitř stavebních konstrukcí nebo nedostatečnými tepelnými, zvukoizolačními či jinými technickými vlastnostmi. Stavba také musí být odolná vůči vnějším vlivům, jako je zemní vlhkost, podzemní voda, atmosférické a chemické záření či otřesům.

Vyhláška také specifikuje podmínky, které mají splňovat ubytovací zařízení: počty sociálních zařízení a koupelen; normy týkající se umělého osvětlení v prostorech pro osobní hygienu a vaření a normy související s odvětráváním, vytápěním a regulací vnitřní teploty. Upravuje také ochranu před hlukem prostřednictvím ochranných opatření nebo urbanistických řešení a úsporu energie a tepelnou ochranu. Řešení budov by mělo počítat s opatřeními na úspory energie a tepelnou ochranu osob uvnitř. Díky tomu by mělo být dosaženo tepelné pohody uživatelů stavby (splněním tepelně technických vlastností konstrukcí a budov), zároveň musí být vyřešeny tepelně vlhkostní podmínky podle účelu budov (řešení vlhkosti) a v neposlední řadě by měla budova splňovat nízkou energetickou náročnost. Požadavky na tepelně technické vlastnosti konstrukcí a budov jsou dány normovými hodnotami.

Dále jsou ve vyhlášce uvedeny požadavky na stavební konstrukce staveb, tedy stěn, podlah, základů, stropů, schodišť, komínů, střech, balkónů a další částí staveb. Vyhláška dále řeší přípojky na vodovod, kanalizaci, plynové rozvody a elektrické energie a ochranu těchto rozvodných sítí. Dále jsou řešena vzduchotechnická zařízení a vytápění budov. Mimo to jsou ve vyhlášce uvedeny požadavky týkající se odkládání směsného a komunálního odpadu v různých typech domů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Zákon o pomoci v hmotné nouzi určuje podmínky vyplácení dávek v hmotné nouzi, mezi něž patří i doplatek na bydlení (DnB). Vzhledem k tomu, že vyplácení doplatku na bydlení je zejména v SVL často nutnou podmínkou k obývání určitého bytu či prostoru, jsou podmínky stanovené v tomto zákoně ke standardům bydlení velmi relevantní.

Doplatek na bydlení je určen pro uživatele obytného domu, bytu nebo stavby pro rodinnou či individuální rekreaci; v případech hodných zvláštního zřetele může orgán pomoci v hmotné nouzi (tj. Úřad práce) doplatek na bydlení poskytnout uživatelům části bytu, osobám bydlícím v jiném než obytném prostoru či v ubytovacím zařízení. Za případ hodný zvláštního zřetele se také vždy považuje ubytování v pobytových sociálních službách (např. azylový dům, domov pro seniory, chráněné bydlení), kam lze DnB rovněž vyplácet.

Všechny prostory, do nichž je dle zákona možné vyplácet doplatek na bydlení, musí splňovat standardy kvality v závislosti na daném typu objektu. Zákon tyto standardy vymezuje částečně přímo a částečně odkazem na vyjmenovaná ustanovení zmíněné vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby ve znění účinném k 1. lednu 2015, to znamená ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb. Tyto prostory tak musí být samostatně vymezené a uzamykatelné; mít alespoň jednu obytnou místnost (s minimální plochou 8 m² na jednoho obyvatele); mít neomezený přístup k pitné vodě; disponovat záchodem a koupelnou⁵; a mít světlou výšku alespoň 2,6 m⁶. Mimo to je nutný přístup denního světla, větrání a vytápění s možností regulace teploty. Stavby musí splňovat i další požadavky dané nejen tímto zákonem, ale i zákony zajišťující bezpečnost a ochranu zdraví.

Uznání za případ hodný zvláštního zřetele, kterým je podmíněno přiznání doplatku na bydlení do části bytu, jiného než obytného prostoru, či ubytovacího zařízení, je navázáno na splnění několika kritérií, které se týkají i samotného žadatele o dávku. Splnění těchto kritérií se kontroluje nad rámec kontroly staveb. Tato kritéria vylučují vyplácení příspěvku na bydlení osobám, které bez vážných důvodů opustily předchozí bydlení, je pro ně v daném místě či jeho okolí dostupné jiné přiměřené bydlení, nebo nejsou spjaté s obcí, v níž o doplatek žádají. V hodnocení posledního zmíněného bodu se posuzuje zejména, zda žadatel v obci vykonává výdělečnou činnost, příp. zda je v evidenci místně příslušné pobočky Úřadu práce a plní z toho vyplývající povinnosti; dále zda v dané obci žije s rodinou či vychovává nezaopatřené děti, které zde plní povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravují na budoucí povolání; zda v obci pobývá ze zdravotních důvodů, příp. zda existují jiné významné důvody jeho vztahu k obci. Při hodnocení těchto bodů ÚP spolupracují s danými obcemi a žádají je o vyjádření, které má doporučující charakter.

Od 1. června 2018 lze na návrh obce na části jejího území (případně na celém území) vyhlásit oblast se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů, na jejímž území nevznikají nové nároky na doplatek na bydlení, bez ohledu na osobní situaci žadatele a stav prostoru, v němž bydlí. Novela zákona toto zakotvující byla napadena skupinou senátorů u Ústavního soudu, který dosud nerozhodl, zda bude zrušena nebo nikoliv.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Zákon o ochraně veřejného zdraví doplňuje požadavky, které jsou na obytné prostory kladeny stavebním zákonem a zákonem o dávkách v hmotné nouzi, s ohledem na životní a pracovní podmínky, které tyto prostory poskytují. Zákon stanovuje limity týkající se dostupnosti a kvality pitné vody, přijatelné míry hluku, předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a jejich ukončování. Kontrolu výše uvedených limitů krajské hygienické stanice, které jsou zřízeny podle tohoto zákona.

⁵ Požadavek na koupelnu se netýká staveb určených k rekreaci.

⁶ V případě podkroví a staveb pro rekreaci se norma liší.

Z hlediska bydlení v SVL je podstatná zejména část tohoto zákona týkající se podmínek stanovených pro provozovatele ubytovacích služeb, kterým ukládá vypracovat a dodržovat provozní řád. Ten má uvádět podmínky činnosti, zásady prevence vzniku infekčních a jiných onemocnění, způsob zacházení s prádlem a způsob očisty prostředí ubytovacího zařízení. Pokud je ubytování v zařízeních poskytováno na dobu delší než dva měsíce v období šesti měsíců po sobě jdoucích, je provozovatel povinen v provozním řádu uvést také počet a plochu ubytovacích jednotek, nejvyšší počet ubytovaných fyzických osob, vybavení ubytovacích jednotek záchodem, sprchou, umývárnu a prostorem pro vaření nebo ohřev jídla, způsob vytápění ubytovacích jednotek a teplotu vnitřního vzduchu v otopném období a způsob zajištění tekoucí pitné a teplé vody v ubytovacích jednotkách. Provozní řád a jeho změny musí být předkládány ke schválení příslušným orgánům ochrany veřejného zdraví a při změně podmínek provozování služby musí být aktualizovány.

Druhou tematickou oblastí relevantní pro kontrolu standardů bydlení je ochrana před infekčními chorobami a hygienickým ohrožením, které představují epidemiologicky významní přenašeči (členovci, hlodavci a další živočichové v ohnisku nákazy). V případě důvodného podezření na ohrožení tohoto typu jsou orgány ochrany veřejného zdraví oprávněny provádět šetření zaměřené na ohnisko nákazy v obydlích, přičemž zodpovědným právnickým osobám může být nařízeno provést ochrannou dezinfekci, dezinfekci či deratizaci (dále jen DDD). Příslušné orgány pak mohou tyto fyzické a právní osoby kontrolovat a vymáhat plnění nařízení. Na základě nařízení jsou tyto osoby povinny podrobit se opatření, kterým může být zajištění ohniskové dezinfekce, dezinfekce a deratizace, sanace (hygienické zabezpečení) vody, půdy a jiných míst podezřelých z původu onemocnění. Odpovědným právnickým

či fyzickým osobám podnikajícím může být také nařízen zákaz provozu zařízení.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

Tento zákon upravuje povinnosti státních orgánů a soukromých osob na úseku požární ochrany; státní správu a samosprávu na úseku požární ochrany; čištění, kontrolu a revizi spalinové cesty; jednotky požární ochrany; spolupráci státních orgánů s občanskou společností na úseku požární ochrany; postih soukromých osob při porušení předpisů na úseku požární ochrany; a náhradu škody vzniklé v důsledku zdolávání požáru. Zákon také uvádí, že příslušný HZS je v rámci výkonu státního požárního dozoru oprávněn ukládat pokuty za porušení předpisů požární ochrany.

Vyhláška č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci)

Tato vyhláška Ministerstva vnitra je prováděcím předpisem k zákonu o požární ochraně. Stanovuje podmínky požární bezpečnosti a výkon státního požárního dozoru pro všechny druhy budov. Specifikuje nutné vybavení pro požární ochranu a požárně bezpečnostní zařízení určená k zamezení vzniku a šíření požáru nebo výbuchu, příp. k minimalizaci následků těchto situací. Bezpečnostními zařízeními jsou zařízení pro únik osob (např. požární nebo evakuační výtah, nouzové osvětlení, nouzové sdělovací zařízení, funkční vybavení dveří, bezpečnostní a výstražné zařízení); zařízení pro zásobování požární vodou (vodovody, hydranty a potrubí); zařízení pro omezení šíření požáru (např. požární klapka, požární dveře aj.) a náhradní zdroje a prostředky nutná pro fungování výše uvedených zařízení. Vyhláška také určuje počet, typ a umístění hasicích přístrojů s ohledem na velikost objektu.

Ve vyhlášce se ministerstvo věnuje také právnickým osobám i fyzickým osobám, které musí zajistit bezpečnost ve svých objektech, kde podnikají nebo provozují činnost, za nedodržení těchto pravidel pak mohou vyžadovat pokutu v rámci pravidelných kontrol požární bezpečnosti. Tyto preventivní aktivity mohou probíhat i u fyzických osob, kde je zjišťováno dodržování zabezpečení požární ochrany.

Úřad práce

Pravomoci

Úřad práce ČR se řídí Zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů a Zákonem č. 500/2004 Sb. – Správním řádem. Je řízen Ministerstvem práce a sociálních věcí; tvoří jej 14 krajských poboček a jim podřízená místní kontaktní pracoviště.

Nejdůležitější kompetencí ÚP, která souvisí se standardy bydlení v příslušném místě, je jeho úkol vyplácet v rámci pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení. Za účelem kontroly splnění podmínek nutných k přiznání doplatku provádí pracovníci ÚP mj. šetření na místě, kam je o dávku žádáno. Na základě souhlasu žadatele⁷, příp. osob společně posuzovaných, jsou zaměstnanci ÚP oprávněni vstupovat do obydlí těchto osob. Bez šetření přímo v obydlí žadatele může být žádost o dávku zamítnuta.

V případě potřeby může být provedena i kontrola v průběhu vyplácení dávky. Tyto kontroly může ÚP iniciovat sám; typicky se tak děje v případech, kdy z komunikace s klienty či majiteli nemovitostí vyplynou nesrovnalosti, příp. indicie určitého problému. Na problémy (např. odstavení vody či energií aj.) někdy také upozorní samotní klienti; ÚP také někdy kontaktují majitelé v případech sporů s obyvateli pobírajícími doplatek na bydlení. Někteří respondenti uvádí, že část iniciativy pro kontroly také vychází ze strany obce.

Spolupráce se SÚ

V některých případech je ke splnění podmínek nutných k vyplacení dávky potřebná součinnost dalších institucionálních aktérů. V případě, že je má být dávka vyplacena do stavby pro rodinnou či individuální rekreaci nebo do jiných než obytných prostor, ÚP žádá příslušný SÚ o kontrolu dodržení stavebních standardů dle Vyhlášky č. 268/2009 Sb. – Vyhlášky o technických požadavcích na stavby. Na základě této kontroly pak SÚ vydávají posudek, podle něž příslušné ÚP rozhodují o přiznání či nepřiznání dávky.

Úřady práce také žádají stavební úřady o spolupráci v případech, kdy samy v kontrolovaných objektech zjistí nesrovnalosti, k jejichž řešení samy nemají kompetence. To se týká např. informování ohledně počtu bytových jednotek v domě, kolaudací apod. Někteří respondenti z řad pracovníků ÚP však uvádějí, že se setkávají s případy, kdy ani SÚ nedisponují potřebnými kompetencemi, které by byly nutné k řešení daných problémů, a podněty tedy zůstávají nevyřešeny (nejčastějším omezením pro SÚ je v tomto ohledu nemožnost vstoupit do soukromých prostor a nemožnost nahlížet do návštěvních knih v ubytovacích zařízeních).

Z výzkumu vyplývá, že spolupráce úřadů práce se stavebními úřady ohledně žádosti o provedení kontroly v místě bydliště žadatelů o doplatek na bydlení je běžnou, nicméně ne každodenní agendou těchto úřadů. Celkem 20 z 28 dotčených úřadů práce

⁷ Případně i příjemce dávky, pokud se jedná o jinou osobu, než která o doplatek žádá.

o tuto spolupráci žádalo v roce 2018 řádově v jednotkách případů; 2 další řádově v desítkách případů. (Existují však i výjimky; v pěti případech úřady o spolupráci nežádaly vůbec; v jednom případě velmi intenzivně – ve více než 100 případech).

Ze strany ÚP je tato spolupráce se stavebními úřady vnímána převážně jako funkční a vhodně nastavená; 20 oslovených ÚP ji označuje jako bezproblémovou. Dalších 5 úřadů uvádí ve spolupráci překážky, které pouze jeden respondent považuje za zásadní. Jedná se zejména nedostatečnou koordinaci a omezené sdílení informací (3 respondenti), dále také nedodržování lhůt pro jednotlivé požadované kroky, nemožnost prověřit některé z podnětů a vydávání stanovisek, která ÚP považuje za sporná (vždy v 1 případě).

Spolupráce s obcemi

V případě, že je o doplatek žádáno do stavby pro individuální nebo rodinnou rekreaci, jiného než obytného prostoru nebo do ubytovacího zařízení, vyžaduje ÚP vyjádření příslušné obce, na jehož základě je možné daný případ považovat za hodný zvláštního zřetele a dávku přiznat. Vyjádření obce má doporučující charakter.

S orgány místní samosprávy úřady práce spolupracují i v případech, kdy jsou o to požádány – zejm. sociálními odbory⁸. Převážná část (19 z 28 ÚP) spolupráci hodnotí jako funkční a vhodně nastavenou; zbývajících 9 uvádí dílčí problémy, které však v žádném z případů nejsou označovány za zásadní. Zejména se jedná o nedostatečnou koordinaci a omezené sdílení informací mezi dotčenými úřady (6 případů) a vydávání stanovisek, která jsou z hlediska ÚP považována za sporná (4 případy). Mezi méně častými problémy se objevuje také nedodržování lhůt pro jednotlivé požadované kroky a nekoordinovaný přístup ke klientům, kteří od sociálního odboru a úřadu práce dostávají protichůdné informace (po 1 případě).

Spolupráce s HZS a KHS

V případě, že ÚP při kontrole získá podezření na neobyvatelnost daného prostoru nebo jiné problémy hygienického charakteru, kontaktuje příslušnou hygienickou stanici (a případně také příslušné pracovníky místních samospráv). Pokud pracovníci ÚP získají podezření na zanedbání požární bezpečnosti, uvědomí HZS. V některých případech pracovníci ÚP upozorňují na nedostatečné sdílení protokolů z kontrol, které HZS a KHS provádějí.

Praxe

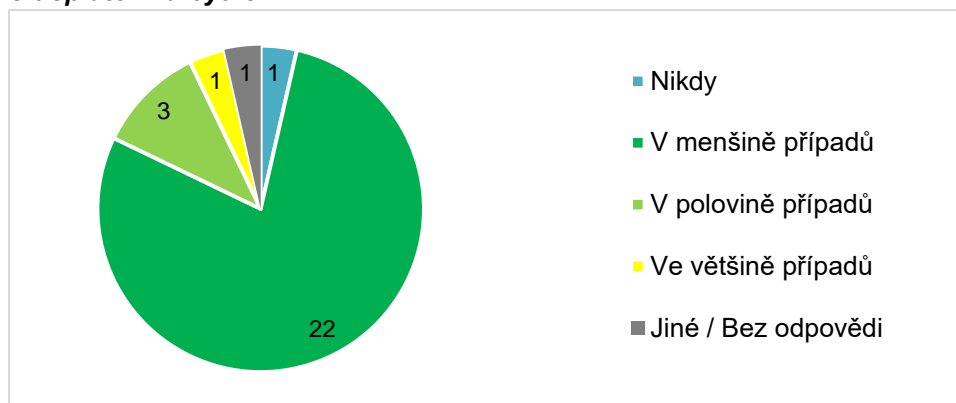
Téměř všichni oslovení pracovníci (26 z 28 respondentů) uvádějí, že vnímají rozpor mezi formálně nastavenými pravidly pro vyplacení doplatku na bydlení, které by na obecné úrovni měly zajistit určitý minimální standard pro obyvatele, a mezi ohledem na sociální či životní situaci žadatele o dávku (Graf 1). Obávají se, že v určitých případech může nevyplacení doplatku ve svém důsledku vést ke zhoršení bytové či sociální situace žadatele, nikoli k napravení nedostatků v obývaném prostoru, příp. přesunu žadatele do kvalitnějšího objektu. Vnímání tohoto rozporu je mezi respondenty velmi konzistentní – pouze jeden z nich uvádí, že jej ve své praxi nevnímá. Více než tři čtvrtiny všech respondentů (22 osob) se s ním setkává v menšině posuzovaných případů, 3 respondenti pak zhruba v polovině a 1 respondent ve většině posuzovaných případů.⁹ Někteří respondenti také silně vnímají dvojí roli ÚP v práci s klienty, v níž je po úřadu na jedné straně vyžadována kontrola

⁸ K okruhu činností sociálních pracovníků viz např. Doporučený postup č. 1/2018 ministerstva práce a sociálních věcí, dostupné z https://www.mpsv.cz/files/clanky/33047/DP_1_2018.pdf

⁹ Zbývajících 1 respondent na otázku neodpověděl.

klientů (šetření na místě vzhledem k přiznávání dávek v hmotné nouzi), na druhé straně jejich podpora (sociální práce).

Graf 1: Odpovědi na otázku „Dostáváte se ve své praxi do situací, v nichž vnímáte rozpor mezi aplikací zákonných norem a praktickým ohledem na sociální či životní situaci žadatele o doplatek na bydlení?“

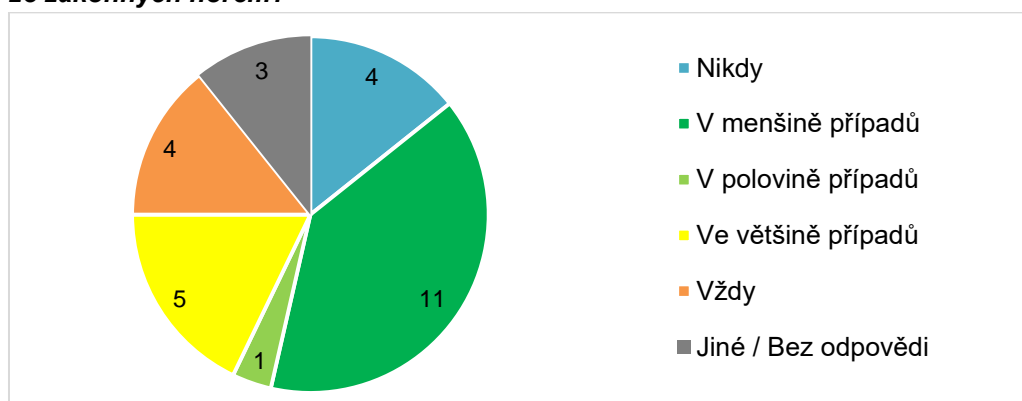


Zdroj: Dotazníkové šetření, n=28.

Tento vnímaný rozpor do jisté míry souvisí s tím, že tři čtvrtiny pracovníků ÚP (21 osob) při posuzování nároku na doplatek na bydlení přihlíží i k jiným skutečnostem, než které jsou uvedeny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi (Graf 2). Tito respondenti uvádí, že při tomto posuzování berou v úvahu i jiné skutečnosti související se sociální či životní situací konkrétního žadatele, než které jsou uvedeny v zákoně. (Z nich 4 respondenti uvádí, že se tak děje vždy; 5 ve většině případů; 1 v polovině a 11 v menšině případů.)

Jeden z respondentů také uvádí, že pokud není možné žadateli přiznat doplatek na bydlení, doporučuje dané domácnosti na přidělení dávky mimořádné okamžité pomoci. Pouze 4 respondenti vycházejí při kontrolách pouze ze zákonné normy.

Graf 2: Odpovědi na otázku „Přihlížíte při posuzování žádostí o doplatek na bydlení ke skutečnostem, které souvisí se sociální či životní situací žadatelů, ale nevycházejí přímo ze zákonných norem?“

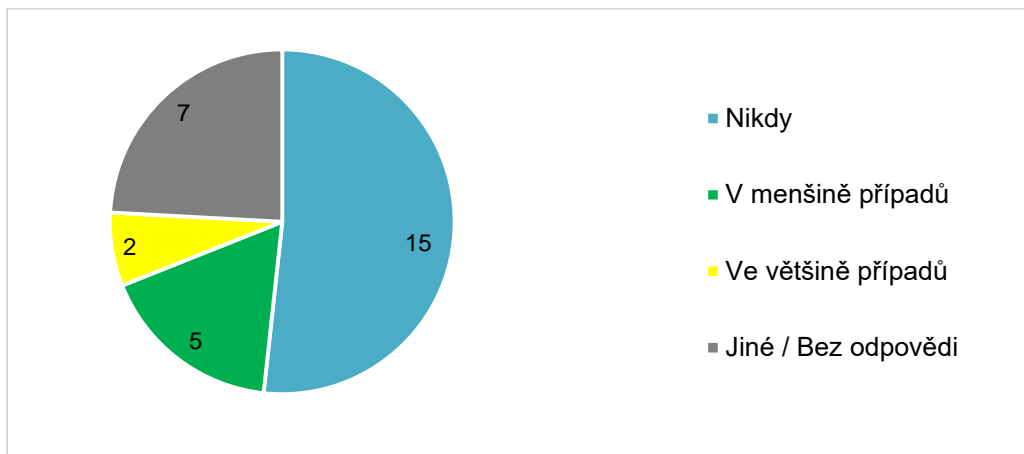


Zdroj: Dotazníkové šetření, n=28.

Mimo to čtvrtina pracovníků ÚP (7 respondentů) uvádí, že uznává žádosti o dávky jakožto případy hodné zvláštního zřetele i v některých situacích, kdy je stanovisko obce v této věci negativní (Graf 3). Z nich 5 tak činí v menší části negativně vyhodnocených případů,

2 ve většině.¹⁰ Několik respondentů doplňuje, že takto jednají zejména v situacích, které jsou označené jako hodné zvláštního zřetele, příp. v domácnostech s malými dětmi; další uvádí: „vzhledem k tomu, že (žadatel) je osoba v hmotné nouzi, bohužel musíme udržet toho klienta nad rámeček, tak i přes negativní stanovisko, vyplácíme doplatek na bydlení. Nedovedou říct, jak často se to děje. (...) (Děje se to) v rámci zachování práva na obydlí.“

Graf 3: Odpovědi na otázku „Dochází k situaci, že žádost o doplatek na bydlení vyhodnotíte jako hodný zvláštního zřetele i přes negativní stanovisko příslušné obce? Pokud ano, v jaké míře?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=28.

Omezení

Závěry šetření naznačují, že i přes pravomoci týkající se přidělování doplatku na bydlení nevnímají pracovníci ÚP oblast kvality bydlení jako agendu, kterou by měli možnost výrazněji ovlivňovat a za kterou by byli zodpovědní. V tomto ohledu poukazují zejména na to, že odborné kompetence náleží jiným institucionálním aktérům: „*Nejsme odborníci, neposoudíme, zda je to (bydlení) odpovídající.*“ Svůj úkol v tomto ohledu vidí v poskytnutí doplatku na bydlení tam, kde jsou dle zákona povinni – tím však jejich možnosti prakticky končí.

Samotnou kontrolu, posuzování a vydávání rozhodnutí ohledně standardů bydlení vnímají pracovníci úřadů práce zejména jako úkol stavebních úřadů a krajských hygienických stanic, kterým také podávají podněty v případě, že se setkají s konkrétními problémy. Respondenti z řad pracovníků ÚP také poukazují na to, že kromě nepřiznání doplatku nemají žádné nástroje, jak nevyhovující bydlení žadatelů či klientů řešit: „*Úkolem úředníků Úřadu práce není hodnocení standardu kvality bydlení. Řídíme se tím, co je vydáno, my můžeme jen upozorňovat. Jestli nás někdo vyslyší nebo ne, to je otázka druhá.*“

Druhým omezením v praktickém zajišťování agendy spojené s bydlením je vnímaný nedostatek personálních kapacit na úřadech práce, které se dle výsledků dotazníkového šetření týká 12 pracovišť z 28, z toho 9 mírně a 3 výrazně. Z rozhovorů dále vyplývá, že pracovníci vnímají toto omezení jako podstatné omezení své práce. Celkem 10 respondentů uvádí, že jim nedostatečné kapacity neumožňují provádět úkoly spojené s agendou bydlení v optimálním rozsahu – typicky např. omezují počet a důkladnost šetření: „*V současné době je stav těch pracovníků podlimitován. I ti pracovníci, kteří tam (do domácností) vychází, tak*

¹⁰ Další čtyři oslovené stavební úřady uvádějí, že se s negativním stanoviskem obce zatím neseťkaly; v jednom případě o stanovisko nežadají.

zjistí minimum toho, co by se dalo zjistit.“ Kvalitu kontrol také dle některých respondentů omezují požadavky na administrativní práci, která ve svém důsledku omezuje práci v terénu s klienty.

Stavební úřad

Pravomoci

Stavební úřady jsou součástí některých úřadů místní samosprávy, které jsou krajskými úřady pověřeny výkonem státní správy podle Zákona č. 183/2006 Sb. – Stavebního zákona. Dle tohoto zákona vydávají územní rozhodnutí, územní souhlasy a poskytují informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

Spolupráce s ÚP

Vzhledem ke standardům bydlení v SVL je relevantní činnost těchto úřadů ve spolupráci s kontaktními pracovišti ÚP. Úřady práce kontaktují SÚ v případě, že rozhodují o přidělení doplatku na bydlení do stavby pro rodinnou či individuální rekreaci nebo do jiných než obytných prostor. Na základě žádosti ÚP pak SÚ v těchto objektech kontroluje dodržení stavebních standardů dle Vyhlášky č. 268/2009 Sb. – Vyhlášky o technických požadavcích na stavby¹¹. Při těchto kontrolách nemůže SÚ vstupovat do obydlí, takže v případě bytů je možnost kontroly závislá na spolupráci majitele nebo uživatele bytu. Na základě této kontroly pak SÚ vydávají posudek, podle nějž příslušné ÚP rozhodují o přiznání či nepřiznání dávky. Téměř ve třech čtvrtinách případů (26 z 36 respondentů) uváděli oslovení pracovníci SÚ, že počet žádostí ze strany příslušných ÚP se ročně pohybuje v řádu jednotek. Pouze malá část příslušných pracovišť nedostává tyto žádosti vůbec, případně ve větším množství (desítky žádostí ročně; v obou případech se jedná o 5 respondentů).

Kromě této spolupráce mají SÚ také povinnost poskytovat ÚP informace o stavbách, kam jsou vypláceny příspěvky a doplatky na bydlení; konkrétně účel jejich kolaudace a počet zkolaudovaných bytových jednotek (příp. částí bytů).

Nad rámec těchto procesů bližší spolupráce práce mezi SÚ a ÚP neprobíhá; každý z úřadů kontroluje pouze svou pevně vymezenou gesci. Respondenti v některých lokalitách nicméně uvádějí, že si při řešení konkrétních kauz s ÚP dávají na vědomí kroky, které podnikají, příp. svou práci koordinují.

Téměř tři čtvrtiny pracovníků stavebních úřadů (26 respondentů) oslovených dotazníkem považuje spolupráci s ÚP za bezproblémovou. Pouze tři respondenti uvedli v této spolupráci určité obtíže, které specifikovali jako sporné postupy ÚP (žádost o hodnocení skutečností, které nespádají do kompetence SÚ).¹²

Problém jiného než obytného prostoru

Zásadní otázkou na pomezí práce ÚP a SÚ je vyplácení doplatku na bydlení do jiného než obytného prostoru. Jiným než obytným prostorem, kam jeho obyvatelé žádají o DnB, jsou typicky původně nebytové prostory (prádelny, kanceláře, sklady aj.), které jsou využívány k dlouhodobému bydlení bez schválení změny užívání či kolaudace jako bytu (tj. z hlediska

¹¹ Pro naplňování tohoto postupu slouží Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ČR k postupu stavebních úřadů podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi, dostupné z: https://mmr.cz/getmedia/d82a110c-4179-4694-87a9-47f661b29b2d/MP_hmotna-nouze-7-4-2015.pdf

¹² Ze zbývajících respondentů 5 na otázku neodpovědělo a 2 vybrali „Jiné“.

stavebního zákona by neměly být k trvalému bydlení užívány). Často se jedná také o prostory, které vznikly neschváleným bouráním či stavěním příček, čímž vznikly nové, k účelu bydlení neschválené bytové jednotky.

V případě, že pracovníci ÚP obdrží žádost jinam než do zkolaudovaného bytu, přeruší řízení ke schválení dávky a žádají příslušný SÚ o vyjádření, zda daný prostor splňuje standardy kvality dle Vyhlášky č. 268/2009 Sb. – Vyhlášky o technických požadavcích na stavby. Mimo pozitivního stanoviska SÚ je pro přiznání doplatku v těchto případech nutné i uznání žádosti jako případu hodného zvláštního zřetele. V případě, že žadatelé o doplatek na bydlení v případě hodném zvláštního zřetele dosud nespolupracují se sociálními pracovníky příslušné obce, může ÚP uvědomit i sociální odbor obce a iniciovat sociální práci.

Oslovení pracovníci ÚP se shodují, že se na vyjádření SÚ spoléhají a doplatky na bydlení přiznávají v závislosti na jejich závěrech: „*počkáme, až dostaneme vyjádření ze stavebního úřadu: „Ano, splňuje. Ne, nesplňuje.“ Potom dávku přiznáme, nebo nepřiznáme. (...) Myslím si, že oni to posuzují opravdu podle těch kritérií, která oni mají. Takže s nimi problémy nemáme.*“ Někteří pracovníci ÚP vnímají přiznávání doplatků na bydlení do jiných než obytných prostor jako neproblematickou praxi, přičemž argumentují přijatelnými životními podmínkami v prostorech, které SÚ schválí: „*Leckdy je to opravdu úplně normální byt, jenom to prostě není zkolaudované jako byt.*“ Řada dalších však přidělování doplatku do substandardních prostor hodnotí jako krajní řešení, které by mělo být využívání pouze výjimečně v případě bytové tísně, nikoli dlouhodobě a de facto systémově: „*Na chvíli možná, ale ne na standardní bydlení, poskytovat tam doplatek na bydlení opakující se formou. Ano, ale na přechodnou dobu.*“

Na straně SÚ je vnímání jiného než obytného prostoru výrazně problematičtější a postoj k němu je převážně negativní. Někteří respondenti poukazují na nekonzistenci zákonných předpisů, které tuto situaci upravují. Přestože je vyplácení doplatku do jiného než obytného prostoru dle zákona o pomoci hmotné nouzi možné, podle stavebního zákona se jedná o využívání prostoru k jinému než zkolaudovanému účelu, což je klasifikováno jako přestupek. Jeden z respondentů vysvětluje: „*Potvrdit, že objekt přiměřeně splňuje standardy bydlení dle stavebních předpisů vztahujících se na objekty k bydlení u objektu, který není objektem k bydlení, je v rozporu se stavebními předpisy. Přitom ale jiný příslušný předpis na základě tohoto potvrzení umožňuje vyplatit dávku na bydlení. To však nezabavuje stavební úřad odpovědnosti daný objekt řešit, jelikož je užíván v rozporu se svým určením.*“ De facto jsou tedy SÚ v situaci, kdy by za obývání prostoru, v němž klient ÚP čerpá doplatek na bydlení, měly vyměřit pokutu. Pracovníci SÚ poukazují především na nekonzistenci postupu: „*Celý systém je obtížně pochopitelný. (...) Jeden den stavební úřad vysloví, že objekt splňuje požadavky na bydlení, druhý den řekne, že k bydlení není určen!?? Pro občana zmatečné a tento postup kazí důvěryhodnost ve výkon veřejné správy.*“

Někteří z oslovených pracovníků také upozorňují na takovou možnost interpretace relevantních předpisů, podle které by měl SÚ o jiných než obytných prostorech rozhodovat pouze negativně. Udávají, že požadavky, které musí splňovat prostor vhodný k užívání dle Vyhlášky č. 268/2009 Sb. – Vyhlášky o technických požadavcích na stavby, nejsou pracovníci SÚ při kontrole jiného než obytného prostoru, k němuž není vydána příslušná kolaudace, schopni zodpovědně posoudit. Někteří stavební úřady tedy vydávají pouze negativní stanoviska, zatímco jiné jiné než obytný prostor schvalují.

Další problém je dle zástupců SÚ principiální. Poukazují na to, že vyplácením dávek do objektů, které nesplňují požadavky na byt, stát substandardní podmínky bydlení akceptuje a v důsledku tak relativizuje zákonem definované standardy bydlení. Jeden z respondentů uvádí: „*Jak může stát, který na jedné straně snižuje standard v bydlení tím, že vyplácí dávky do prostor, které jsou z hlediska úrovně bydlení substandardní, na druhé straně tvrdit, že chce tento standard zvyšovat?*“

Posledním, praktickým problémem, který v tomto ohledu respondenti zmiňovali, je administrativní rovina – zmiňují, že vyřizování všech kroků související agendy je časově náročné. Jeden z respondentů uvádí, že případů, kdy je přiznán doplatek na bydlení do jiného než obytného prostoru, s jehož uživatelem je nutné zahájit přestupkové řízení, je na jejich SÚ 20 ročně: „*kromě toho, že je to nesmyslné, to ubírá kapacity úřadu*“.

Celkově zástupci SÚ vnímají kontroly jiného než obytného prostoru jako agendu, s jejímž prováděním nesouhlasí a která jim nepřísluší: „*Bylo by víc než vhodné, aby tato agenda byla sejmuta ze stavebních úřadů*.“ Řada respondentů se také domnívá, že institut jiného než obytného prostoru nemá fungovat vůbec. Argumentují tím, že pokud prostor splňuje všechna kritéria vztahující se na byt – nebo pokud jej lze upravit tak, aby je splňoval – měl by vlastník podat žádost o změnu v užívání stavby a ne jej pronajímat v substandardním stavu, a pokud ne, neměl by být k bydlení využíván vůbec. Jeden z respondentů uvádí, že dle jeho praxe jsou všechny nároky, které plynou ze změny užívání, řešitelné stavebními úpravami (s výjimkou dostupnosti parkovacích míst a prosluněnosti). Majitelé tak dle jejich vyjádření k těmto krokům nepřístupují především proto, že to po nich není žádným institucionálním aktérem ani nájemníky vyžadováno a doplatek na bydlení je vyplacen.

Kontroly stavebních norem

Druhou oblastí úkolů souvisejících s kontrolou standardů bydlení je pro SÚ kontrola plnění stavebně technických norem. Tyto kontroly jsou prováděny téměř výlučně na základě podnětů, které přicházejí jak ze strany ÚP, tak od majitelů samotných domů, kteří mají podezření na porušení norem, a od veřejnosti (typicky sousedů). Mimo to jsou kontroly prováděny v případech, v nichž stavební úřad zjistí nedostatky sám v rámci státního stavebního dozoru (např. používání stavby v rozporu se stavebním povolením či kolaudačním souhlasem). Pravidelné kontroly z vlastní iniciativy stavební úřady prakticky neprovádí, a to zejména z kapacitních důvodů.

Sankční možnosti SÚ vyplývají ze Stavebního zákona. Pracovníci stavebních úřadů své kompetence považují za dostatečné; jako funkční nástroj zmiňují zejména možnost v odůvodněných případech nařídit vyklizení bytu.

V případě zjištění nesrovnalosti SÚ kontaktuje majitele objektu; velmi častým problémem je však nemožnost vlastníky zastihnout a přimět k jednání. Pokud majitelé nekomunikují a je třeba nařízení vymáhat, agendu přebírá ekonomický odbor obce. Dlouhodobým problémem je pak náhradní výkon rozhodnutí v případech, kdy majitel stavby neprovede nařízené práce. V praxi totiž v řadě případů obce náhradní výkon rozhodnutí neprovedou¹³. V případě zjištění nedostatků, které se týkají hygieny či požární prevence, kontaktují pracovníci SÚ příslušné KHS, příp. KHS.

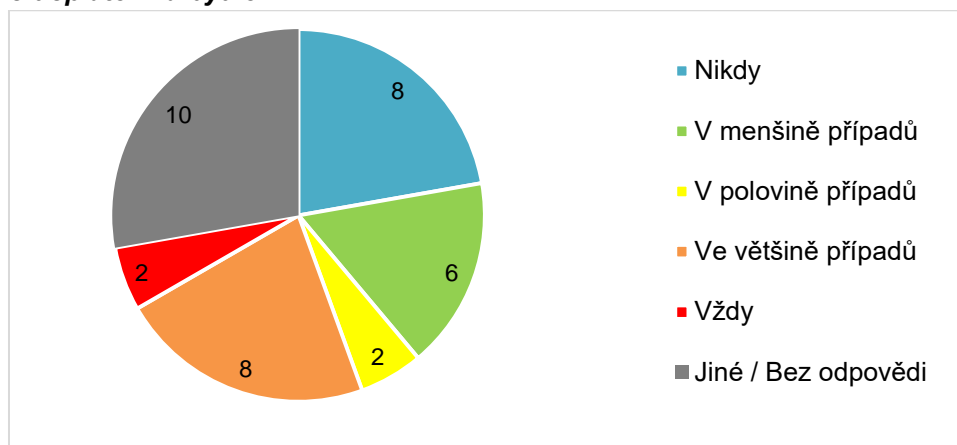
¹³ Podrobněji např. <https://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/2016-mmr-vykon-rozhodnuti/>

Praxe

Polovina pracovníků oslovených úřadů (18 respondentů) uvádí, že v praxi posuzování objektů vzhledem k přiznání doplatku na bydlení vnímá rozpor mezi uplatněním právních norem a ohledem na konkrétní obyvatele daného objektu, jehož životní situace se tím minimálně krátkodobě může značně ztížit (Graf 4).¹⁴ Z nich 2 jsou si tohoto rozporu vědomi ve všech hodnocených případech, 8 ve většině z nich, 2 v polovině a 6 v menšině případů. Jeden z respondentů tento rozpor vyjadřuje: „jedna věc je zákon, druhá věc jsou lidé, co nemají kam jít“; další uvádí, že ve vydání nařízení vyklízení brání fakt, že „vás lidí ubřečej“. Někteří respondenti také v tomto kontextu upozorňují na rozpor, který přináší institut jiného než obytného prostoru (viz níže).

Dalších 8 respondentů nicméně uvádí, že tento rozpor nevnímají, což nejčastěji vysvětlují tím, že neznají sociální či životní situaci žadatele, případně že není v jejich kompetenci se jí zabývat. Někteří také poukazují na nutnost aplikovat zákon tak, jak je jim uloženo: „V daném případě by pak mohly úřady odpouštět poplatky a uplatňovat zákony dle vlastního uvážení. Tímto způsobem nelze řešit chybnou politiku státu v jiných oblastech.“

Graf 4: Odpovědi na otázku „Dostáváte se ve své praxi do situací, v nichž vnímáte rozpor mezi aplikací zákonných norem a praktickým ohledem na sociální či životní situaci žadatele o doplatek na bydlení?“

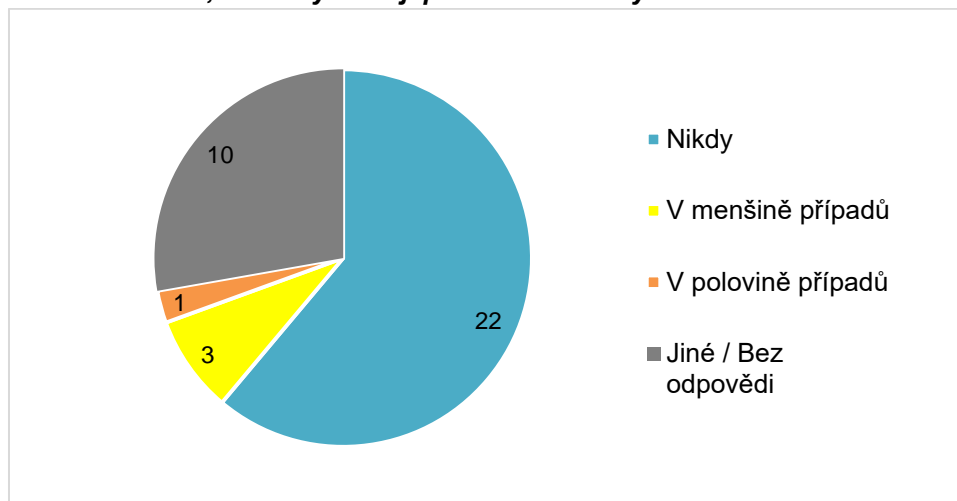


Zdroj: Dotazníkové šetření, n=36.

Z dotazníku dále vyplývá, že v praxi kontrol objektů, které souvisejí s požadavky ÚP, se téměř dvě třetiny pracovníků (22 osob) řídí pouze zákonnou normou a skutečností související se sociální či životní situací žadatele zohledňuje jen malá část respondentů (z toho 3 menšině případů a 1 v polovině; Graf 5). Pracovníci většinou uváděli svůj respekt k zákonu, který musí následovat za všech okolností: „Jako úředník musím rozhodovat bez ohledu na své vlastní přesvědčení – k sociální situaci žadatele přece přihlížet nelze“. Další respondent uvádí, že „pokud bychom přihlíželi, vedlo by to nutně v některých případech k porušení zákona a tím pádem ke zneužití pravomoci úřední osoby.“ Další část respondentů se také vyjadřovala ve smyslu, že plnění požadavků ÚP nezahrnuje oblasti, v nichž by byli této otázce vystaveni – odpovídají pouze na dotazy ohledně počtu bytů aj. Někteří respondenti však považují kontrolu i nad rámec zákonem daných požadavků za správnou: „Pokud se kontroly omezí pouze na to, co je na papíře, pak je to alibismus“.

¹⁴ Otázka položená v dotazníku se týkala pouze případů posuzování objektů na žádost ÚP. Z odpovědí respondentů nicméně vyplývá, že někteří z nich mohli brát do úvahy i případy, kdy je kontrola objektů prováděna z jiných důvodů.

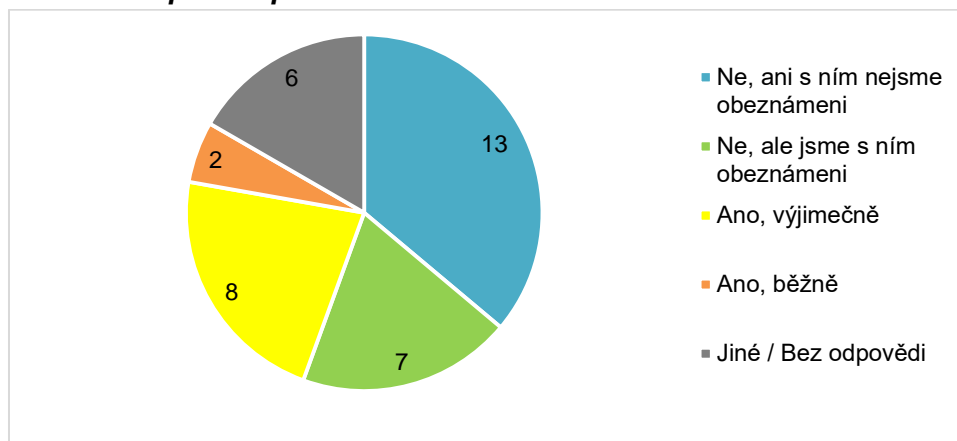
Graf 5: Odpovědi na otázku „Přihlídíte při vydávání stanovisek požadovaných Úřadem práce vzhledem žádostí o doplatek na bydlení ke skutečnostem, které souvisí se sociální či životní situací žadatelů, ale nevycházejí přímo ze zákonných norem?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=36.

Více než čtvrtina (10) respondentů uvádí, že ve své praxi využívá institut náhradního výkonu rozhodnutí, o běžnou praxi se jedná u dvou, o výjimečnou praxi u osmi z nich. Celkem 20 zástupců ÚP uvádí, že postup nevyužívá, přičemž 13 z nich s ním není obeznámeno. Důvodem může být obecně nízké využívání institutu náhradního výkonu rozhodnutí SÚ, o kterém se dlouhodobě vede diskuze mezi MMR, obcemi a veřejným ochráncem práv.¹⁵

Graf 6: Odpovědi na otázku „Využíváte ve své praxi institut náhradního výkonu rozhodnutí podle správního řádu?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=36.

Omezení

Pracovníci stavebních úřadů nevnímají téma kontroly standardů bydlení jako svoji agendu; své kompetence v této věci považují za velmi úzké. Celkem konzistentně se pracovníci SÚ domnívají, že na provádění kontrol souvisejících s přiznáním doplatku na bydlení nejsou jejich úřady koncipovány. To dávají do souvislosti zejména s personálními kapacitami jednotlivých pracovišť, které pouze více než třetina oslovených pracovníků (14 respondentů) považuje za dostatečné. Za mírně nedostatečné je považuje 8 respondentů a za výrazně

¹⁵ Podrobněji viz <https://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/2016-mmr-vykon-rozhodnuti/>

nedostatečné 5. Tito pracovníci dávají přetíženost úřadů do souvislosti s nutností posuzovat jiné než obytné prostory („v takových prostorech by se nemělo bydlet, a ne tím ještě zatěžovat“) a také s obtížemi při obsazování volných míst pracovníky s odpovídající kvalifikací. K tomu jeden z respondentů uvádí: „Kvalifikační požadavky dané stavebním zákonem jsou v dnešní době nesplnitelné, a když je osoba splňuje, nemá z důvodu finančního ohodnocení a pracovní vytíženosti o práci na SÚ zájem.“

Ve shodné míře (8 případech) pak respondenti uvádějí, že jim toto omezení znemožňuje provádět určité úkoly spojené s kontrolou standardů bydlení v optimální míře a/nebo rozsahu). Ve dvou případech pak respondenti uvádí, že jim kapacitní nedostatky neumožňují provádět některé úkony vůbec. To souvisí s tím, že řady tedy primárně řeší žádosti o součinnost a zaslání podněty, na kontroly prováděné nad rámec těchto povinností však kapacity nezbývají.

Krajské hygienické stanice

Pravomoci

Krajské hygienické stanice se řídí Zákonem č. 258/2000 Sb. – Zákonem o ochraně veřejného zdraví. Jsou zřizovány Ministerstvem zdravotnictví a organizovány do čtrnácti krajských stanic s podřízenými pracovišti v menších městech. KHS obecně disponují pravomocemi v oblasti ochrany veřejného zdraví, v jejichž rámci mohou prakticky zasahovat do hygienických standardů bydlení jak v ubytovacích zařízeních, tak v menší míře i v ostatních objektech.

Kontrola ubytovacích zařízení

Nejdůležitější pravomoc KHS v tomto ohledu vychází z kontroly epidemiologicky závažných činností, mezi které patří mj. poskytování ubytovacích služeb. Dle výše uvedeného zákona jsou právnické či fyzické osoby provozující tuto činnost povinny vypracovat pro danou ubytovací kapacitu provozní řád, který KHS schvaluje a následně kontroluje jeho dodržování. Tyto kontroly, prováděné v rámci výkonu státního zdravotního dozoru, jsou prováděny systematicky a pravidelně; je možné je provádět i na základě podnětu. Bez schváleného provozního řádu není možné ubytovací služby poskytovat.

Kontroly k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a epidemiologicky závažných členovců a hlodavců

Druhou pravomocí, která je k oblasti kontroly standardů bydlení relevantní, jsou kroky k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. V případě důvodného podezření na výskyt infekčního onemocnění nebo šíření epidemiologicky závažných hlodavců nebo členovců mohou pracovníci KHS provádět inspekci v soukromých domácnostech; v ostatních případech je však možnost kontroly omezena principem ochrany soukromého vlastnictví. V praxi toto omezení znamená, že v soukromých prostorech je možné, jen pokud vlastník umožní zpřístupnění bytu, což se velmi často neděje. Mimo to jsou KHS oprávněny provádět epidemiologická šetření zaměřená zejména na ověření diagnózy a zjištění ohniska nákazy.

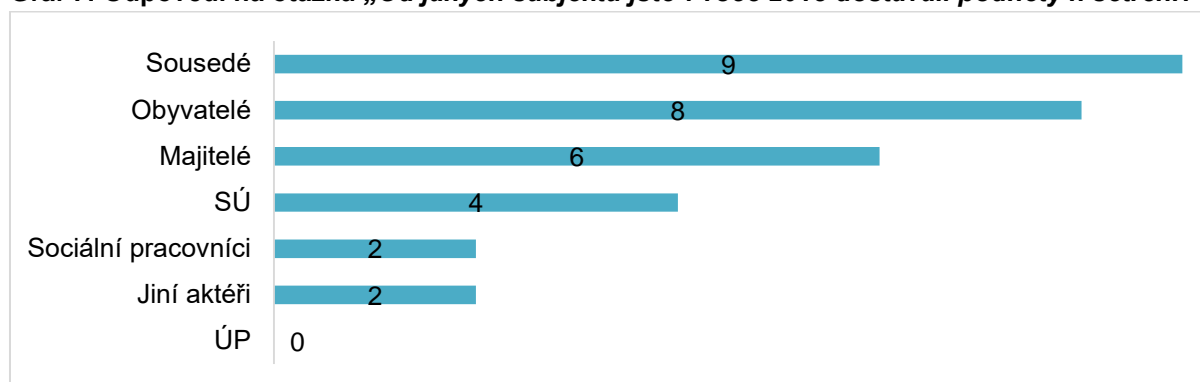
Podněty ke kontrolám

Podněty ke kontrolám výskytu infekčních onemocnění či epidemiologicky závažných přenašečů dostávají hygienické stanice především od soukromých osob – zejména obyvatel sousedství dotčených bytů nebo domů (Graf 6). Typickými stěžovateli jsou pak sousedé, kteří se cítí v dané situaci osobně obtěžováni; často se jedná o problémy, které se v místě

vyskytují dlouhodobě (zápach, členovci, hlodavci, hromadění odpadků). O některých problémech se také pracovníci KHS dozvídají od jiných osob, které mají do bytu přístup (sociální pracovníci, pracovníci odečtu energií).

Podezření na epidemiologické riziko hlásí v určité míře i osoby, které s obyvateli daných prostor přicházejí do styku jinde než v místě bydliště; podněty tak přicházejí základních a mateřských škol, internátů a od pediatrů (zejm. kožní nemoci). Zároveň však někteří pracovníci KHS vnímají, že v některých SVL se jedná o sousedství, kde si lidé na sebe navzájem nestěžují, ačkoli k problémům hygienického či epidemiologického charakteru viditelně dochází. Proporčně větší pozornosti než objektům v SVL se dostává jednotlivým bytům v běžné zástavbě, které jejich majitelé nevhodně užívají; typicky jde byty seniorů, osob s handicapem, případně objekty, kde se hromadí odpadky.

Graf 7: Odpovědi na otázku „Od jakých subjektů jste v roce 2018 dostávali podněty k šetření?“



Zdroj: Dotazníkové šetření. n=9.

Oslovení pracovníci KHS dále uvádí, že často dostávají podněty či žádosti o intervenci, na které v některých případech ze své zákonné pozice nemohou reagovat podle předpokladu předkladatele. Jeden z nich vyjadřuje názor, že jak veřejnost, tak institucionální aktéři často přisuzují KHS větší pravomoci, než kterými reálně disponují, zejména z hlediska vstupu do objektů, a následně od hygienických stanic očekávají či požadují kroky, které ze zákona není možné provést.

Řešení zdravotních rizik

V případě zjištění epidemiologicky závažného problému může KHS nařídit majiteli nemovitosti provedení DDD, které zajišťují certifikované firmy. Někteří respondenti uvádí, že se v těchto případech snaží o osobní, případně telefonický kontakt s majitelem, kterému se snaží daný problém vysvětlit a pobídnout ho k jeho zodpovědnému řešení. Majitelé, kterým je ze strany KHS nařízena speciální DDD, jsou však často nedostupní, odmítají komunikaci a často se z různých důvodů provedení DDD vyhýbají bez efektivních důsledků z toho plynoucích. Podle vyjádření pracovníků KHS se v některých případech se jedná o osoby v exekuci anebo naopak osoby s dobrým právním zázemím. Zejména v případě ubytoven je častým problémem fakt, že majitelem, provozovatelem a správcem jsou různé osoby. V případě, že je byt, v němž byly hlášeny hygienické závady, součástí SVJ, uložení nápravných opatření je v odpovědnosti tohoto společenství. V případě, že SVJ nekoná, nemá KHS jako taková prostředky k vymáhání uložených opatření; spory je pak třeba řešit soudně.

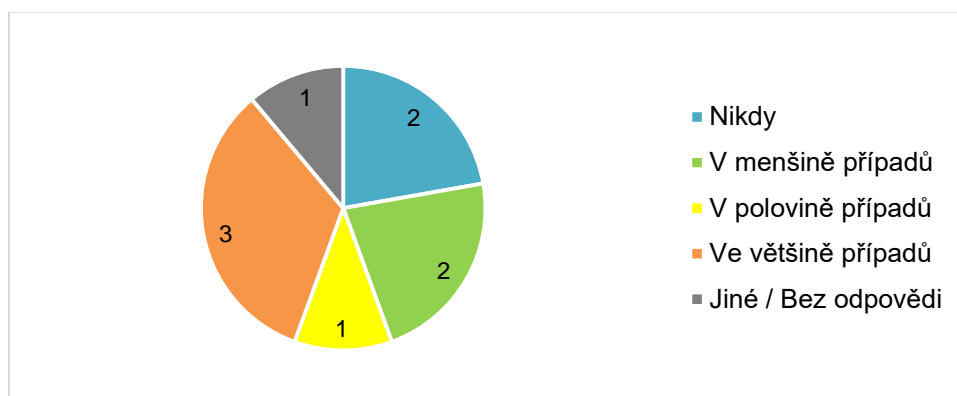
V případě, že KHS při kontrole získá podezření na jiné nedostatky, než které spadají do její kompetence, žádá o součinnost, příp. upozorňuje další instituce (např. OSPOD, SÚ, PČR, Celní správu aj.). Někteří respondenti vyjadřují názor, že komunikace mezi jednotlivými institucemi, stejně jako jednotlivými odbory KHS, není dostatečně pružná.

Další problém představují případy, v nichž je zjištěná závada způsobená nevhodným užíváním bytu – v těchto případech je na zodpovědnosti majitele, aby závadu odstranil, k dalším kontrolám ze strany KHS nebo SÚ však nedochází. Jeden z respondentů také uvádí, že se setkává s případy, kdy nelze jasně stanovit, zda jsou závady způsobené stavebně technickými vlastnostmi objektů nebo způsobem jejich užívání, a není tedy evidentní, zda má jednat stavební úřad, nebo majitel objektu.

Praxe

Podobně jako pracovníci ÚP a SÚ uvádí, že se v praxi dostávají do situací, v nichž vnímají rozpor mezi aplikací zákonných norem a ohledem na situaci obyvatel kontrolovaných objektů. V tomto smyslu se vyjadřuje pět z osmi respondentů dotazníkového šetření; z nich dva tento rozpor vnímají v menšině případů, jeden v polovině a dva ve většině případů (Graf 8). Jeden respondentů tento rozpor vysvětluje na příkladu, kdy např. KHS po provozovateli ubytovny požaduje vymalovat ubytovací pokoje, aby zařízení splňovalo provozní řád, ale samotní ubytovaní tento krok nevítají, protože to pro ně znamená nutnost krátkodobého vystěhování z pokoje.

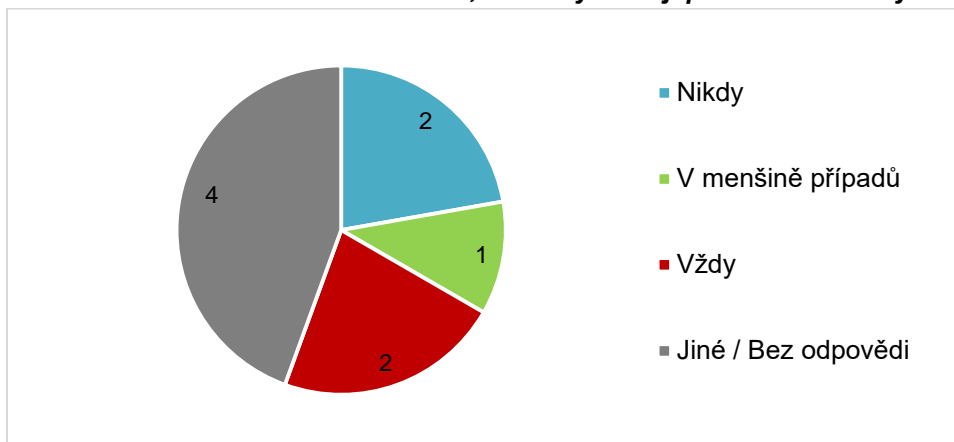
Graf 8: Odpovědi na otázku „Dostáváte se ve své praxi do situací, v nichž vnímáte rozpor mezi aplikací zákonných norem a praktickým ohledem na sociální či životní situaci obyvatel kontrolovaných objektů?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=9.

Tři pracovníci KHS zároveň uvádí, že při kontrolách přihlíží i ke skutečnostem, které nevycházejí přímo ze zákonných norem, ale souvisí se sociální či životní situací žadatelů; dva z těchto respondentů takto postupují vždy, jeden v menšině případů (Graf 9). Jeden z oslovených pracovníků popisuje svůj přístup jako snahu o „lidský přístup v mezích možností“. Ostatní respondenti poukazují na potřebu zajišťovat ochranu veřejného zdraví, jejíž požadavky nemohou přizpůsobovat.

Graf 9: Odpovědi na otázku „Přihlídíte při kontrolách objektů ke skutečnostem, které souvisí se sociální či životní situací žadatelů, ale nevycházejí přímo ze zákonných norem?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=9.

Vlastní pojetí správného postupu lze nicméně najít i v případech, kdy znamená přísnější přístup k majitelům problematických objektů. Jeden z respondentů uvádí, že jeho KHS využívá neznalosti zákona ze strany majitelů nemovitostí, a nařizují provedení speciální ochranné desinsekce i v případě výskytu štěnice domácí. Výskyt štěnice není dle ustáleného výkladu zákona epidemiologicky závažný a formálně vzato tak KHS k tomuto nařízení není oprávněna; pracovníci však považují tento krok za adekvátní situaci.

Další z respondentů také uvádí příklad neformální spolupráce s policií, která přesahuje asistenci, která je velmi úzce vymezená. V rámci domluvy tak příslušníci policie např. zaparkují policejní auto před objektem, jehož majitele KHS vyzývá k součinnosti, aby vzbudili dojem větší kontroly (přestože reálně nemají v této věci žádnou pravomoc).

Omezení

Přestože krajské hygienické stanice disponují určitými pravomocemi v oblasti kontroly (hygienického) standardu bydlení, z výzkumu vyplývá, že jejich pracovníci tuto problematiku jako oblast, za kterou by byli zodpovědní. V tomto smyslu poukazují mj. na fakt, že v současné době nejsou zákonně definovány hygienické standardy v bydlení (mimo případů ubytovacích zařízení), a s touto agendou se tak pracovníci KHS setkávají jen v rámci výkonu jiných pravomocí zajišťujících ochranu veřejného zdraví.

Pracovníci KHS vnímají své pravomoci související s agendou bydlení velmi často jako omezené – především z důvodu přesného vymezení případů opravňujících kontrolu či zásah, které ale nepokrývají celé spektrum problémů, které respondenti považují za adekvátní. Kromě zmíněného výskytu štěnice domácí se jedná zejména o infekční žloutenku, jejíž přítomnost dle zákona neopravňuje KHS k zásahu. V těchto případech mohou pracovníci KHS dle zákona pouze poukazovat na riziko zdravotního ohrožení (na což však neexistují žádné jasné postupy); toto riziko je také často obtížně prokazatelné bez kontroly.

Za další omezení ve svých pravomocích vnímají pracovníci KHS i úzké vymezení kroků, které mohou v případě problémů s infekčními nemocemi nebo epidemiologicky závažnými živočichy nařizovat. Jako nejdůležitější zmiňují případ nemožnosti pravomocí ohledně zajištění pitné, popř. teplé vody a funkční kanalizace. Přestože je nefunkční dodávka vody

či kanalizace v domě jednou z příčin vzniku a šíření infekčních nemocí – a náprava tohoto nedostatku by mohla situaci výrazně zlepšit – nepatří to mezi oblasti, v nichž by KHS mohla intervenovat. Pracovníci tak zmiňují situace, kdy mohou např. nařídít preventivní vyšetřování, očkování či podávání léku, nemají však možnost přímo ovlivnit situaci, v níž není možné dodržovat základní hygienické kroky nutné k nešíření nemoci. I přesto, že respondenti pravomoci KHS často vnímají jako omezené, nepřiklánějí se jednoznačně k jejich rozšíření. V této souvislosti zmiňují respekt k principům, které omezení způsobují (nedotknutelnost vlastnictví) a omezené personální kapacity.

Někteří pracovníci KHS vyjadřují názor, že jsou jejich pracoviště nedostatečně kapacitně pokryta. Z šesti respondentů, kteří v dotazníku zodpověděli tuto otázku, označují dva kapacity svého pracoviště za dostatečné, dva mírně nedostatečné a dva výrazně nedostatečné. Tento nedostatek pak vyplývá v nemožnost plnit některé úkoly v optimálním rozsahu (3 respondenti), optimálním termínu (2 respondenti) nebo vůbec (1 respondent).

Hasičské záchranné sbory

Pravomoci

HZS vykonává státní požární dozor dle *Zákona č. 133/1985 Sb., - Zákona o požární ochraně*. Spadá pod Ministerstvo vnitra; řídí jej Generální ředitelství a je organizován do čtrnácti krajských ředitelství. V souvislosti s kontrolou standardů bydlení plní několik úkolů.

Kontrola dodržování předpisů o požární ochraně

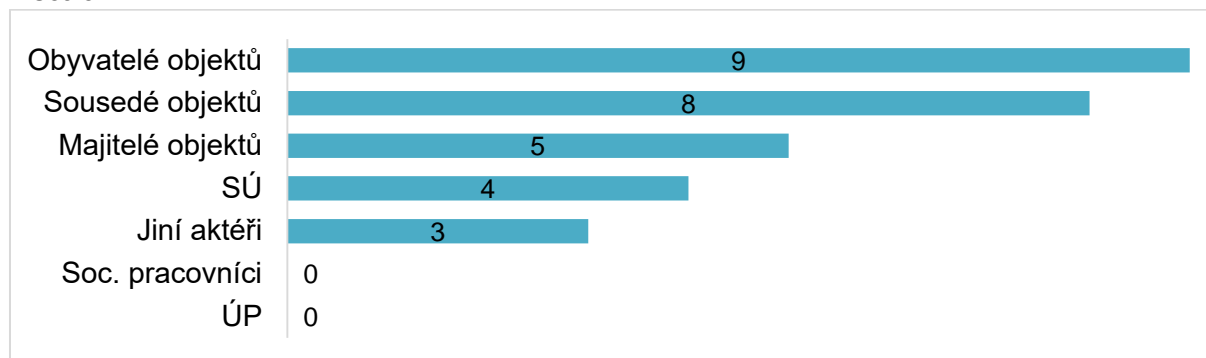
Základním úkolem HZS je posuzování projektové dokumentace staveb, které je podkladem pro rozhodnutí k užívání vydávané stavebními úřady, a kontrola dodržování předpisů o požární ochraně u podnikajících fyzických a právnických osob, která se týká především ubytovacích zařízení. Z hlediska staveb příslušníci HZS kontrolují správnost začlenění, stav a úroveň zabezpečení požární ochrany a stav, provoz a údržbu příslušných technických zařízení. Mimo to také kontrolují vybavení a doklady o provozuschopnosti požární techniky, věcných prostředků požární ochrany a požárně bezpečnostních zařízení, a zda jejich provoz, kontroly, údržba a opravy odpovídají stanoveným požadavkům.

Z největší části se jedná o tzv. komplexní kontroly, které jsou prováděny systematicky dle předem připravených pravidelných plánů. Vzhledem k tomu, že HZS je dotčeným orgánem, je automaticky informována o nových stavbách a rekolaudacích objektů; dané budovy pak příslušné sbory zařazují do svých plánů.

Majitelé jsou o těchto kontrolách informováni předem; je nutné, aby příslušníkům HZS umožnili vstup do objektu. Na kontrolu se tedy lze jistým způsobem připravit; jeden z respondentů uvádí, že v jím kontrolované oblasti se majitelé kontrolovaných budov znají a sdílejí mezi sebou požadavky, které z kontrol vyplývají; mechanismus tedy působí do jisté míry preventivně. Ve výrazně menší míře také kontroly vycházejí z podnětů veřejnosti, zejm. obyvatel daných domů (sousedů dotčených bytů), případně obyvatel sousedních domů. Výzkum naznačuje, že soukromé osoby – tedy sousedé a majitelé – podávají podněty ke kontrolám ve větší míře než institucionální aktéři (Graf 10).

Kromě pravidelných kontrol a kontrol vycházejících z podnětů mohou HZS provádět také tematické kontroly zaměřené na určitá území, kontroly na základě vlastních zjištění, která se objeví v rámci zásahu.

Graf 10: Odpovědi na otázku „Od jakých subjektů jste v roce 2018 dostávali podněty k šetření?“



Zdroj: Dotazníkové šetření. n=10.

Po provedené kontrole je vypracován protokol zaznamenávající případné zjištěné nedostatky. HZS nemají pravomoc uzavírat provozovny ani ubytovací zařízení z důvodu ohrožení obyvatel, mohou však udílet pokuty, jejichž výše je stanovena v zákoně o požární ochraně. Jeden z respondentů považuje udílení sankcí za současný trend v práci HZS; v minulosti bylo častější řešit nedostatky domluvou.

V případě zjištění nedostatků, které spadají do gesce jiných úřadů, mohou HZS tyto instituce upozornit. Děje se tak zejména v případech špatného technického stavu budovy, v nichž je obeznámen příslušný SÚ, nebo v případech nedostatečného hygienického standardu, v kterých je podán podnět na KHS. Respondenti se shodují na tom, že mimo předávání informací v těchto případech s dotčenými institucemi prakticky nespolupracují.

Zásahy

V případě zdolávání požáru, provádění jiných záchranných prací (podezření na úmrtí) a technických zásahů (např. otevření uzavřených prostor) umožňuje zákon o požární ochraně příslušníkům HZS vstupovat nejen do společných prostor domu, ale i do bytových jednotek. Příslušníci HZS ČR jsou také oprávněni vstoupit do bytové jednotky při důvodném podezření, že je ohrožen život nebo zdraví člověka, příp. hrozí škoda na majetku, která by mohla přesáhnout částku 50 000 Kč.

Tyto výjezdy jsou dimenzovány podle hlášeného počtu osob v daném objektu. V případě ubytoven se postupuje podle počtu vyplácených dávek v hmotné nouzi; někteří z respondentů však uvádí, že tyto údaje, poskytované ÚP, jsou někdy zavádějící nebo chybné¹⁶.

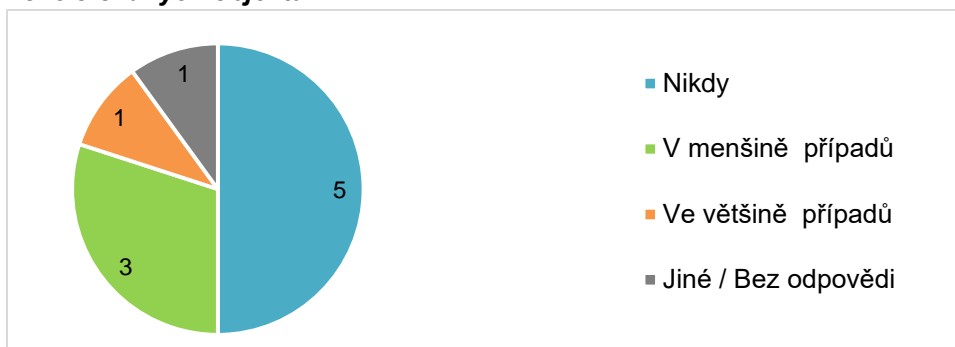
Praxe

Závěry výzkumu naznačují, že členové HZS rozpor mezi aplikací zákonných norem a ohledem na zájem obyvatele v konkrétní sociální či životní situaci ve své práci nevnímají tak silně jako zástupci ÚP nebo SÚ. Přesto tři z deseti uvádí, že jej spatřují v menšině případů, jeden ve většině (Graf 11). Jeden z respondentů uvádí, že tento problém vnímá

¹⁶ Důvodem odlišnosti může být zejména využívání kapacit ubytoven např. zahraničními dělníky. Příjemci doplatku na bydlení obsazují v souhrnu zhruba čtvrtinu kapacit ubytovacích zařízení.

především v otázce vybírání pokut; další v tomto ohledu uvádí, že „je patrné, že vzhledem k finanční situaci či životní situaci není požární bezpečnost pro zejména nízkopříjmové skupiny obyvatel prioritou.“

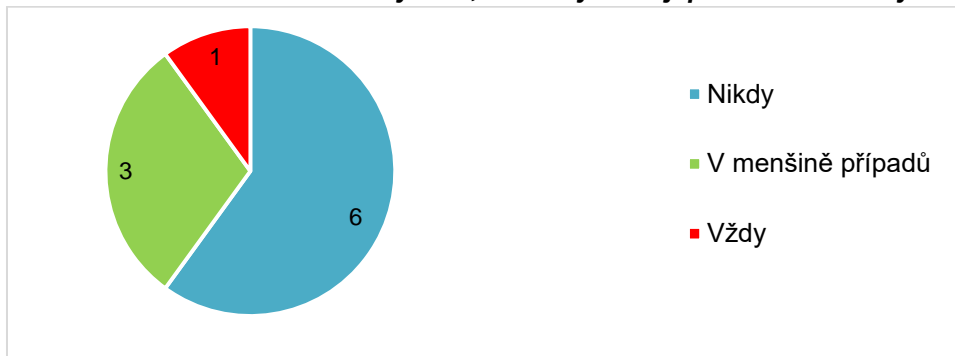
Graf 11: Odpovědi na otázku „Dostáváte se ve své praxi do situací, v nichž vnímáte rozpor mezi aplikací zákonných norem a praktickým ohledem na sociální či životní situaci obyvatel kontrolovaných objektů?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=10.

Podobně čtyři respondenti uvádí, že k sociální či životní situaci obyvatel kontrolovaných objektů přihlíží, z toho tři v menšině případů, jeden vždy (Graf 12). Respondenti uvádí, že k situaci obyvatel přihlíží zejména v případech vyměrování sankce: „Zákonné požadavky musí být vždy splněny. Nicméně případná sankce je volena s ohledem na tyto obyvatele.“ Další se vyjadřují ve smyslu, že „sociální a životní situace zákon o požární ochraně neřeší“.

Graf 12: Odpovědi na otázku „Přihlížíte při kontrolách objektů ke skutečnostem, které souvisí se sociální či životní situací obyvatel, ale nevycházejí přímo ze zákonných norem?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n=10.

Omezení

Příslušníci HZS považují své pravomoci týkající se standardu za velmi úzce vymezené. Kontrola probíhá pouze ve společných prostorách staveb; přístup do soukromých bytových prostor, příp. pokojů na ubytovnách, je sice teoreticky možný, vyžaduje však přítomnost a souhlas obyvatel a v praxi tedy téměř neprobíhá. Respondenti na toto omezení narážejí zejména v případech, kdy se jimi obdržené podněty týkají problémů vyplývajících z nevhodného užívání bytů (např. v důsledku hromadění věcí). Podobné byty typicky představují zvýšené riziko požáru (jejich obyvatelé jsou např. často odpojeni od elektřiny a ke svícení a vaření využívají svíčky a plynové bomby, v bytě kouří atd.), případně jsou nevhodné z hlediska požární bezpečnosti (prostory jsou obtížně průchozí). HZS – ani jiné instituce, na které podněty ze strany veřejnosti přicházejí také – však nemají pravomoc

do bytu vstoupit a provést kontrolu. Jediným preventivním nástrojem, kterým HZS v těchto případech disponuje, je zaslání upozornění.

Druhý limit plyne z omezeného rozsahu skutečností, které HZS kontrolují. HZS nemá v gesci řadu parametrů budov, které však v praxi mohou požární bezpečnost ovlivňovat (např. vlastní stavebně-technický stav budovy, použité materiály apod.). V praxi také kontroly znesnadňuje fakt, že ve starších domech často chybí původní dokumentace zapojené elektřiny a majitelé novou nedisponují – v praxi tak kontrolu není podle čeho provést.

Respondenti shodně vyjadřují názor, že udílené pokuty nepředstavují efektivní nástroj k zajištění požární prevence. Majitelé problematických budov buď do objektů investují jen to, co je bezpodmínečně nutné k tomu, aby mohly být obývány nájemníky (pobírajícími doplatky na bydlení); po kontrole je pro ně ekonomicky výhodnější zaplatit pokutu než provádět úpravy.

Jistý limit mohou představovat i personální kapacity jednotlivých sborů, které čtyři z deseti oslovených členů považuje za nedostatečné (z toho dva mírně a dva výrazně). Jeden z respondentů upřesňuje, že se nedostatky projevují především v „*agendě přestupkového řízení, která je pro neprávnicka relativně velmi složitá a zpracování podkladů pro přestupkové řízení zabere hodně času na úkor vlastní kontrolní činnosti*“, další zmiňuje velkou administrativní náročnost úkolů, které HZS vykonává.

Případové studie

Případová studie I

Popisovaná sociálně vyloučená lokalita vznikla postupným sestěhováním obyvatel do (na místní poměry) levného bydlení ve vlastnictví státní akciové společnosti. Správa daných nemovitostí byla prováděna jinou státní společností. Příslušný stavební úřad zhruba od roku 2007 registroval problémy s kanalizací, které některé zdroje dávají do souvislosti s povodněmi z roku 1997. Následovalo několik šetření stavebního úřadu, po kterých následovaly výzvy směrem k spravující státní společnosti k nápravě stavu.

Koncem roku 2010 nový vlastník informoval vedoucí OSPOD příslušného městského obvodu o potřebě vystěhovat všechny nájemníky z lokality z důvodu špatné kanalizace v oblasti. Následovala řada kontrolních prohlídek a podnětů k řízení ze strany stavební policie¹⁷ a stavebního úřadu, které pokračovaly během roku 2011. Během roku 2010 a 2011 byla u obyvatel lokality zaznamenána Krajskou hygienickou stanicí řada případů výskytu žloutenky typu A, vedoucí k provedení proti epidemiologických opatření (preventivní očkování cca 290 osob). Zároveň se řešila otázka vlastnictví disfunkční kanalizace jako zásadního zdroje epidemiologického rizika, k čemuž byl přizván vodoprávní úřad a společnost spravující místní vodovody a kanalizace. Nejasnosti ohledně majetkových poměrů a vyplývající odpovědnosti za stav kanalizace, její umístění a napojení na hlavní síť vedly k prodlužování havarijního stavu.

Koncem roku 2011 se k vlastnictví kanalizace přihlásila soukromá firma. V květnu 2012 byl zdemolován jeden z domů v lokalitě ve vlastnictví města. Podle stavebního úřadu se tím, že objekty v lokalitě zůstaly v majetku jednoho vlastníka, změnil statut kanalizace na kanalizační přípojku, jejíž řešení je kompetencí vlastníka, nikoli vodoprávního úřadu. Vlastník však i nadále setrval v pasivitě a navzdory řadě kroků zainteresovaných úřadů (především KHS), se situaci nepodařilo efektivně řešit.

V polovině roku 2012 se na Veřejného ochránce práv (VOP) obrátilo místní občanské sdružení se žádostí o prošetření situace domů v lokalitě. Osm domů ve vlastnictví soukromého vlastníka bylo již tehdy odpojeno od dodávek pitné vody z důvodu neplnění povinností vycházejících ze smluvního vztahu mezi tímto vlastníkem a společností spravující vodovody a kanalizace a hrozilo další epidemiologické riziko. Tehdy zjištěný rozsah stavebně-technických závad se různil – od chybějících střešních konstrukcí, krovů, výplní oken a dveří, konstrukcí stropů a přiček až po natolik rozsáhlou devastaci většiny objektů, která vylučovala obývání. Nefunkční odvod splaškových vod – jak v důsledku havarijního stavu kanalizační přípojky, tak jako následek devastace objektů – vedl k plnění sklepních prostor fekáliemi a prosakování vlhkosti na povrch a do obytných prostor.

V době šetření VOP v červenci 2012 zde evidovala ohlašovna více než 460 osob včetně dětí přihlášených k trvalému pobytu, reálný počet osob však byl podle zainteresovaných stran nižší (cca poloviční, příp. nižší¹⁸). V menší části objektů, vykazujících menší závady, stále žilo několik desítek nájemníků. Začátkem srpna 2012 bylo nařízeno vlastníkovi a obyvatelům lokality, aby neprodleně vyklidili oblast. Podle Odboru sociálních věcí, školství, sportu a volnočasových aktivit bylo tehdy v lokalitě cca 177 osob (včetně 101 dětí) a ke konci října

¹⁷ Tehdy funkční oddělení magistrátu vykonávající stavební dozor

¹⁸ Např. podle vedoucího Stavebního úřadu byl počet přihlášených cca 400, avšak reálně se zde v té době zdržovalo 100-150 osob.

2012 tento počet klesl na 25 osob (včetně 4 dětí). Celkem se podařilo zajistit ubytování 152 osobám (včetně 97 dětí), ve většině na ubytovnách v okolí. Řada respondentů označuje výše uvedené události a následné přesuny obyvatel lokality po ubytovnách za počátek prohlubujícího se sociálního vyloučení v daném městě.

Případová studie II

Pozemek s dvěma ubytovnami v malé obci koupila v roce 2014 soukromá firma se záměrem bytové výstavby. Výstavba však v obci nebyla schválena a ubytovny byly pronajaty postupně dvěma provozovatelům. Druhý z nich, který budovy spravoval od roku 2017, začal provozovat ubytovací služby pro cca 100 lidí, sestěhovaných převážně z různých ubytoven blízkého velkého města. Ubytovnám byl v létě 2017 schválen provozní řád a na konci roku proběhla kontrola ze strany KHS, která neshledala žádné nedostatky.

Podle vyjádření zástupců obecního úřadu však provozovatel od jisté doby neplatil poplatky z ubytovací kapacity, které byly stanoveny místní vyhláškou, a odmítal s obcí komunikovat. V těsném sousedství ubytovny také začaly vznikat problémy v občanském soužití a sousedé z běžné zástavby zasílali stížnosti vedení obce na znečišťování okolí pozemku aj.

V březnu 2018 proběhly dvě další kontroly ze strany KHS, přičemž obě zjistily řadu nedostatků: V jedné z ubytoven – určené dle provozního řádu pouze pro muže – bydlely i ženy a velmi malé děti; stav sociálních zařízení a kanalizace byl velmi špatný a minimálně v jedné z budov se vyskytovaly štěnice. KHS uložila odstranění nedostatků, které nicméně v dané lhůtě odstraněny nebyly. Mimořádná opatření, která by zakládala na vyklizení ubytovny, KHS nevydala. (Vedení obce následně podalo v této věci na KHS stížnost dle správního řádu, která však byla shledána jako nedůvodná – postup KHS splňoval zákonné požadavky.) Mezitím provozovatel ubytovny změnil jednatele.

Protože se situace neměnila, požádalo v dubnu vedení obce příslušný stavební úřad a městský úřad příslušné ORP o prošetření funkčnosti kanalizace a revizi odběru elektrické energie. Stavební úřad však nereagoval; nečinnost následně vysvětlovali jeho pracovníci kapacitním přetížením a technickými problémy.

Souběžně s tím byl podán podnět občana sociálnímu odboru krajského úřadu na porušování živnostenských předpisů. Na základě řešení tohoto podnětu provedl v květnu právní odbor městského úřadu na ubytovnách šetření a uvedl, že situaci bude dále sledovat a spolupracovat s institucemi, které mají v dané věci relevantní pravomoci.

V červnu byla vinou technické závady do ubytoven přerušena dodávka elektrické energie. Životní podmínky v obou budovách se dále zhoršily – přerušeni dodávky znemožnilo vaření, ohřev vody a využívání spotřebičů (ledničky aj.); kanalizace a sociální zařízení byly stále nefunkční. Stavební úřad údajně provedl „předběžnou prohlídku“ (která nebyla vedena jako kontrola na místě), která ovšem nezjistila problémy. Vedení obce znovu žádalo stavební úřad o kontrolu a zároveň upozornilo vedení příslušného městského úřadu na nečinnost SÚ. Starostka obce podala další podnět KHS a také krajskému úřadu, který se následně vyjádřil, že přerušeni dodávky energie situace nemá vliv na využívání stavby, přičemž odkázal na potřebu ověření místně příslušným stavebním úřadem.

Na začátku července provedla KHS na podnět vedení obce další kontrolu, která znovu konstatovala závažné problémy, a pracovníci KHS znovu vyzvali k odstranění nedostatků. Vedení obce podalo podnět ke krajskému úřadu na nečinnost stavebního úřadu. Stavební

úřad následně provedl kontrolu na místě a nařídil vlastníkovi stavby provést nezbytné udržovací práce (kanalizační přípojka, elektrická přípojka) a revize zařízení (elektra, plynu, plynové kotle, posudek spalinových cest); zároveň došlo k předání protokolů mezi KHS a SÚ. Protože majitel neodstranil nedostatky, jak bylo uloženo KHS, byla ze strany hygieniků opakována výzva.

Vedení obce následně oslovovalo různé aktéry, o kterých se jeho pracovníci domnívali, že by mohli zakročit. Byla podána žádost Generálnímu ředitelství Úřadu práce (GŘÚP) o prošetření stavu z hlediska přiznávání doplatku na bydlení pro osoby žijící na ubytovnách (ředitelství uvedlo, že věc prověří). Mimo to byly v průběhu léta osloveny i příslušné vodárny, krajský odbor životního prostředí, OSPOD a větší nezisková organizace zabývající se sociální prací. Na konci července byl osloven Úřad vlády; na tento podnět provedla Agentura pro sociální začleňování v místě terénní šetření. Na jeho základě ASZ vyzvala ředitele krajského úřadu, aby svolal koordinační schůzku KHS, příslušných sociálních odborů, krajského úřadu, OSPOD, stavebního úřadu, GŘÚP, obce, majitele a provozovatele. Následně stavební úřad nařídil vyklizení ubytoven k polovině září; většině obyvatel se podařilo zajistit bydlení v azylových domech nebo ubytovnách.

Závěry a doporučení

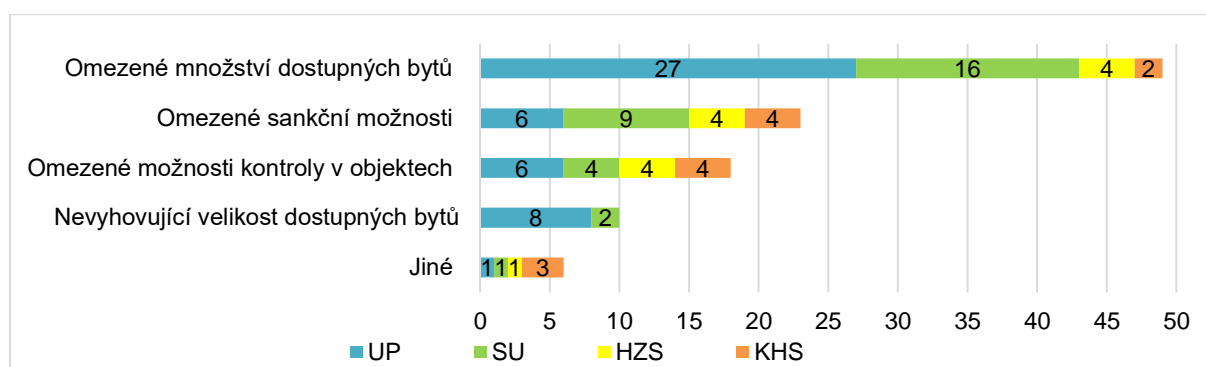
Systemová rovina regulace standardů bydlení

Zástupci všech institucionálních aktérů se shodovali na několika problémech, které lze vztáhnout na celý systém regulace standardů bydlení. V tomto kontextu zmiňovali zejména obtížné jednání s majiteli nemovitostí, kteří často nejsou ochotni spolupracovat v případě kontrol, a zvyšování standardů v jimi vlastněných objektech, pokud dané prostory umožňují nájemníkům pobírat dávky v hmotné nouzi. Někteří respondenti z řad pracovníků SÚ se domnívají, že řada prostor, které nesplňují požadavky na kolaudaci jakožto byt, by po relativně nenáročných úpravách mohla být zkvalitněna a jako byt kolaudována; majitelé však odmítají do objektů vkládat víc prostředků, než je nezbytně nutné. (Jeden z respondentů také zmiňuje příklady, kdy jsou majiteli aktéři lokální politiky, kteří „mají dobré právní zázemí a dávají to (danému úřadu) najevo“.)

Jednání majitelů do velké míry souvisí s faktem, že nájemníci prakticky nepodávají podněty a nespolečně z obav, že by přišli o současné – byť substandardní – bydlení. Respondenti se shodují, že v situaci, kdy pro tyto skupiny lidí není dostupné jiné adekvátní bydlení, je tento problém jen těžko řešitelný: „Oni jsou do jisté míry rukojmí pronajímatelů“. Tento tlak je nejsilnější v případě obyvatel jiných než obytných prostor a ubytovacích zařízení: „Z důvodu nedostatku vhodných bytů, jsou klienti nuceni bydlet v nevyhovujících prostorách, ale za vysoký nájem.“

Omezené množství dostupných (sociálních) bytů je respondenty vnímáno jako nejdůležitější okolnost, která špatnou úroveň bydlení zapříčiňuje (Graf 13). Většina respondentů vnímá tento nedostatek jako systémový problém, který nelze vykompenzovat rozsáhlejšími kontrolními sankčními možnostmi jednotlivých institucí. Nejzávažnějším doporučením vyplývajícím z tohoto materiálu tedy je zajištění dostatečného počtu nájemních bytů standardní kvality ve velikostech a uspořádáních odpovídajícím potřebám cílové skupiny,¹⁹ a to ideálně v obecním vlastnictví. Navrhovanými opatřeními je primárně vznik zákona o sociálním či dostupném bydlení a podpora dotačního titulu Výstavba.

Graf 13: Odpovědi na otázku „Vnímáte některé z následujících témat jako aktuální problémy, které negativně ovlivňují standardy bydlení ve Vašem kraji? Pokud ano, která?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n= 84

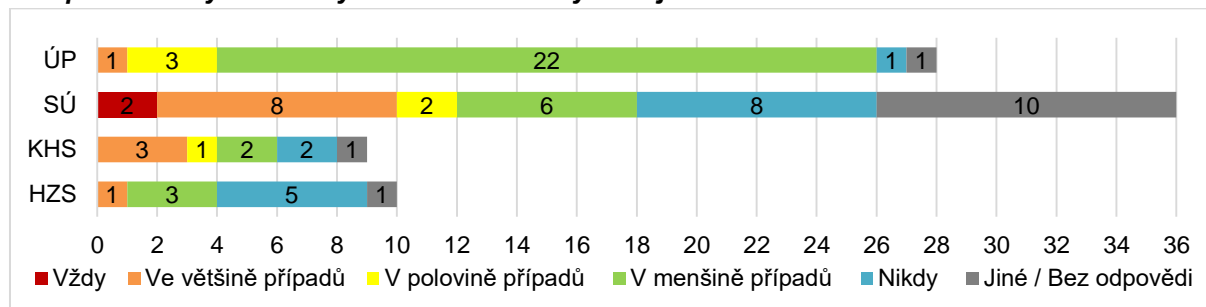
¹⁹ Velikost a struktura skupin osob bez domova a osob vyloučených z bydlení, 2016, http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_419.pdf

Přestože situaci, v níž se nacházejí obyvatelé substandardního bydlení, lze účinně měnit především zvýšením dostupnosti adekvátního bydlení, lze doporučit i jiné kroky, které by dané skupiny osob podpořily. Především jde o systematickou sociální práci, již lze zintenzivnit např. rozšířením dotačního titulu Sociální práce na obcích, který byl zaveden novelou zákona o sociálních službách č. 254/2014. Současně s tím lze doporučit zřízení kontaktních míst pro bydlení na obecní úrovni. Pracovníci těchto center by mohli podpořit nájemníky nevyhovujících bytů a prostorů v hledání standardního bydlení mimo sociálně vyloučené lokality. Jako doporučení pro řešení tohoto problému by bylo vhodné vytvořit dotační titul na vznik kontaktních center v obcích.

Využívání neformální praxe

Řada respondentů si překerní situaci obyvatel substandardních objektů v SVL uvědomuje, přičemž někteří z nich v tomto kontextu vnímají důslednou aplikaci zejména stavebních a hygienických norem jako dvojsečnou. Vyjadřují se ve smyslu, že snahou o vymáhání nápravy zjištěných nedostatků v kontrolovaných objektech v některých případech nezajistí obyvatelům kvalitnější životní podmínky, ale přiměje je se vystěhovat, což může jejich životní situaci (krátkodobě či dlouhodobě) výrazně zkomplikovat. K tomuto problému pak přistupují jako k „dilematu mezi špatným a žádným bydlením“. Tento rozpor nejvíce vnímají pracovníci ÚP (ačkoli většina z nich jen v menšině případů, které posuzují); v případě HZS se projevuje nejméně. To lze dát do souvislosti s vnímanou důležitostí požárně-bezpečnostních pravidel, s jejichž zanedbáním se pojí závažná rizika pro obyvatele.

Graf 14: Odpovědi na otázku „Dostáváte se ve své praxi do situací, v nichž vnímáte rozpor mezi aplikací zákonných norem a praktickým ohledem na sociální či životní situaci žadatele o doplatek na bydlení / obyvatel kontrolovaných objektů?“

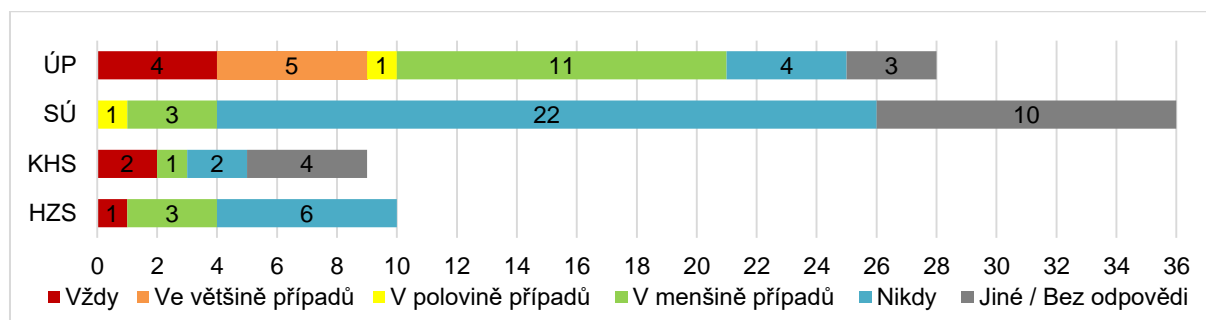


Zdroj: Dotazníkové šetření, n= 84

Z výzkumu také vyplývá, že řada institucionálních aktérů tento rozpor – případně jiné ohledy – reflektuje ve své kontrolní činnosti, v níž berou v úvahu nejen skutečnosti dané zákonnou normou, ale i jiné okolnosti související se situací obyvatel kontrolovaných objektů. To se děje zejména v případě práce ÚP – jednak se jeho rozhodování bezprostředně týká pouze přiznání či nepřiznání dávky v hmotné nouzi spíše než přímo nedostatků ve standardu bydlení, jednak toto rozhodování poskytuje určitý prostor pro posuzování sociální situace žadatele. Méně často se tato situace týká stavebních úřadů, jejichž činnost je pevněji navázána na konkrétní předpisy, a také KHS. Pracovníci HZS ve svých odpovědích nejčastěji uváděli, že k sociální či životní situaci obyvatel přihlíží zejména při uplatňování či vyměřování sankcí, nikoli při samotném posuzování nedostatků.

Dilemata, se kterými se pracovníci relevantních institucí setkávají, do velké míry odráží výše zmíněnou překerní situaci obyvatel substandardního bydlení, kterou je třeba řešit systémovými zásahy.

Graf 15: Odpovědi na otázku „Přihlížíte při kontrolách objektů ke skutečnostem, které souvisí se sociální či životní situací obyvatel, ale nevycházejí přímo ze zákonných norem?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n= 84

Pravomoci týkající se kontroly a sankcí

Další problematickou rovinou v regulaci standardů bydlení je její roztříštěnost na jednotlivé oblasti, která žádnému z relevantních institucionálních aktérů neukládá – a de facto ani neumožňuje – posuzovat celkovou úroveň bydlení. Zástupci všech oslovených institucí vnímají svou úlohu v kontrole standardů bydlení jako velmi přesně vymezenou, ohraničenou dílčí zákonnou úpravou. V souvislosti s tím také respondenti z žádné instituce nevnímají agendu regulace standardů bydlení jako oblast, která by jim gesčně náležela.

Ze strany ÚP je ohled na úroveň bydlení v SVL uplatňován v souvislosti s vyplácením doplatku na bydlení, mimo jeho nepřidělení však žádnými kompetencemi ani sankčními nástroji nedisponuje a na stav obývaného prostoru tak může mít především nepřímý vliv. V posuzování stavebně-technických, hygienických i bezpečnostních standardů se musí opírat o stanoviska ostatních institucí, což může být jednou z příčin častého postoje, který vyjadřuje jeden z pracovníků: „ÚP prakticky nemá s agendou či tématem standardů v bydlení nic společného.“

Z pohledu ostatních institucí leží největší zodpovědnost v této oblasti na stavebních úřadech, které však svou pravomoc vnímají jako omezenou na kontrolu stavebně-technických předpisů. Zároveň mezi pracovníky SÚ převládá nesouhlas s využíváním jiného než obytného prostoru; přidělování doplatků na bydlení do těchto prostor však spadá pod rozhodovací pravomoc ÚP.

Pracovníci KHS se k agendě standardů bydlení dostávají v rámci zajišťování ochrany veřejného zdraví, která se oblasti bydlení dotýká, ale pouze ve specifických případech; na hygienický standard není definována žádná norma. KHS má nicméně relativně velké možnosti kontroly a sankcionování v případě ubytovacích zařízení. Pravomoci HZS jsou velmi přesně dané; nad rámec kontroly požární ochrany se standardy nezabývají a respondenti oblast bydlení nepovažují za svou agendu.

Úzké vyměření pravomocí a jejich rozdělení mezi jednotlivé instituce s sebou nese i aspekt nepřehlednosti. Zástupci některých institucionálních aktérů nemají vždy zcela přesnou představu o pravomocech a praxi ostatních.

V tomto směru lze doporučit posílení mechanismů koordinace a spolupráce zúčastněných institucí. K tomu by mohla napomoci formulace metodických pokynů ohledně součinnosti daných aktérů, případně zřízením pozice koordinátora daných institucí. (Z dotčených institucí se jako nejvhodnější pro tuto pozici jeví ÚP).

Inkonzistence právních předpisů v případě jiného než obytného prostoru

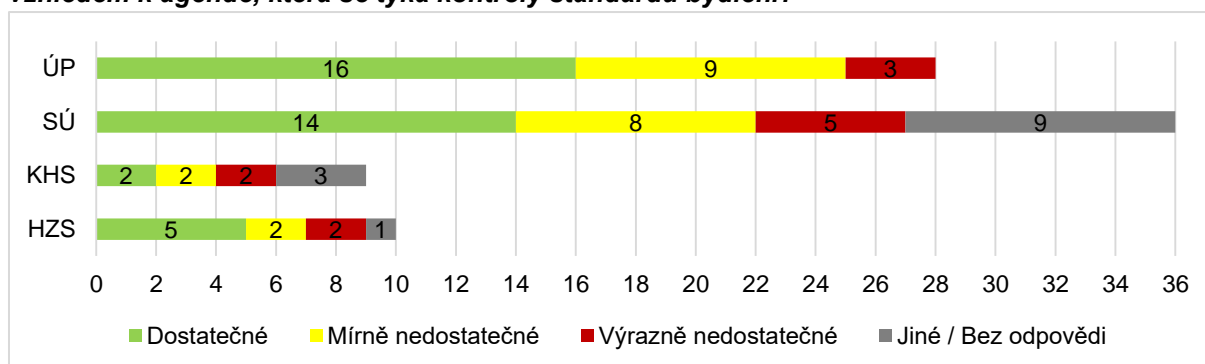
Problematický aspekt lze vidět v inkonzistenci zákona o pomoci v hmotné nouzi a stavebního zákona v případě přiznání doplatku na bydlení do jiného než obytného prostoru, na kterou poukazují zejména pracovníci SÚ. Systém, podle nějž by měl SÚ vyžadovat pokuty po obyvatelích jiného než obytného prostoru, který na bydlení v daném místě pobírá doplatek na bydlení, vnímají respondenti velmi kriticky. Kromě inkonzistence, kterou někteří označují za nesmyslnou, poukazují také na administrativní náročnost pro jednotlivé úřady.

Ve snaze o řešení této situace je ovšem nutné se znovu vrátit k základnímu problému, kterým je absence vhodných nájemních bytů ve standardní kvalitě. Jako nerealizovatelné doporučení se jeví rekolaudace, ačkoli je respondenti opakovaně zmiňovali. Je pravděpodobné, že rekolaudací by neprošla výrazná část bytového fondu z důvodu změn požadovaných standardů bytů (osvit, výška stropu, dostupnost parkovacích míst, hluchnost) v minulosti.

Omezené personální kapacity

Praktickým limitem, který institucionální aktéři často zmiňovali, byl nedostatek personálních kapacit, který by jim umožnil kontrolu standardů bydlení účinně provádět. Ze závěrů dotazníkového šetření nevyplývá, že by tento problém byl specifický pouze pro některé ze zkoumaných institucí, uváděli ho ve srovnatelné míře zástupci všech aktérů. Respondenti z ÚP zmiňovali v souvislosti s omezenými kapacitami zejména snížený počet a důkladnost šetření na místě, která mohou provádět; zástupci SÚ pak nemožnost provádět jiné kontroly než ty, které jsou nezbytně nutné (vyplývají z podnětů, na které je třeba reagovat). Členové HZS omezenost svých kapacit spojovali zejména s velkou administrativní náročností prováděných kontrol; pracovníci KHS okolnosti personálního nedostatku nezmiňovali. V tomto směru lze tedy zvážit navýšení personálních kapacit dotčených úřadů.

Graf 16: Odpovědi na otázku „Jak byste posoudil/a personální kapacity Vašeho pracoviště vzhledem k agendě, která se týká kontroly standardů bydlení?“



Zdroj: Dotazníkové šetření, n = 84