3. 9. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Přiměřená sleva z nájemného v případě pronájmu obecního bytu a projednání žádosti občana v oblasti samostatné působnosti podle zákona o obcích

Nájemci žijí v bytě, který jim pronajímá městská část. Jedná se o běžný bytový dům bez sociálních bytů. Už roky trpí obtěžováním kouřem ze spodního bytu, který obývají vášniví kuřáci. Kouř se dostává nahoru do bytu stoupačkami i jakýmikoli škvírami v konstrukci stavby, a to nejen do koupelny a kuchyně, ale také do obývacího pokoje a ložnice. Proto musí během dne i pozdě večer několikrát větrat[1].

Nemají pak ale, kvůli nestandardně nastaveným **smluvním podmínkám nočního temperování bytů**, možnost v noci zatopit.

Noční temperování bytového domu od 22:00 do 6:00 je totiž nastaveno smlouvou uzavřenou mezi teplárenskou společností a městskou částí až od -4 °C. Běžně bývá od 0 °C.

Nájemci si u teplárenské společnosti ověřili, že společnost je ochotná změnu smlouvy akceptovat a sama upozorňuje na její nestandardní nastavení. Porovnali také rozpisy vyúčtování služeb ohledně dodávek tepla z předchozího bydliště, kde byly dodávky tepla celoroční, a zjistili, že se v podstatě neliší od rozpisů vyúčtování v novém bydlišti, kde si nemají možnost na noc zatopit. Kontaktovali proto teplárenskou společnost, která potvrdila, že pokud by došlo k úpravě teploty pro povolení nočního útlumu z mínus 4 °C na 0 °C, nebudou rozdíly ve spotřebách dramatické.

Tímto nájemci argumentovali ve své žádosti o změnu smlouvy o dodávkách tepla adresované městské části. Ze strany městské části však nedostali žádnou reakci, pouze vedoucí bytového odboru je odbyl slovy, že z jeho úhlu pohledu nevidí důvod pro změnu smlouvy.

Městskou část jako pronajímatele také požádali o slevu z nájemného podle § ust. § 2212 odst. 3 občanského zákoníku[2], avšak na tuto žádost neobdrželi žádnou odpověď.

Teprve až po stížnostech zaslaných magistrátu a Ministerstvu vnitra, tedy po více než půl roce od doručení žádosti, městská část žádost o změnu smlouvy s teplárenskou společností zařadila na program schůze rady městské části. Ani tehdy však neprojednala žádost o slevu z nájemného.

Stanovisko teplárenské společnosti však nebylo v rámci zpracovaného materiálu přiloženo, jen část z něj byla použita v textu materiálu. Z materiálu naopak vyplynulo, že *„ … je určitě jisté, že dojde ke změně nákladů a tím k navýšení nákladů na vytápění jednotlivým nájemníkům …“.* Toto tvrzení ovšem odbor ničím nedoložil, a to ani vlastním výpočtem.

Bytový odbor navíc v materiálu uvedl nepravdivé informace, totiž, že kouř vniká nájemcům do bytu okny při větrání, což zcela popírá jakoukoli logiku, vyjdeme-li ze skutečností výše uvedených.

Co mohou nájemci dělat, pokud se nechtějí roky bez nejistého výsledku soudit a prokazovat, že kouř

je obtěžuje nad míru přiměřenou poměrům?

Právní úprava

1. Postup podle občanského zákoníku

Ustanovení § 2205 písm. c) občanského zákoníku zavazuje pronajímatele mj. k tomu, aby zajistil nájemci nerušené užívání věci po dobu nájmu.

Byť má nájemce podle ustanovení § 2211 občanského zákoníku právo domáhat se ochrany svých práv sám[3], pronajímatel by se neměl zbavovat své odpovědnosti zajistit nájemci nerušené užívání věci po dobu nájmu.

Je to pronajímatel, který by měl chránit nájemce, kteří řádně a včas platí nájemné, a to prostředky, které pronajímateli dává právní řád k dispozici, tedy i žalobou na uložení povinnosti zdržet se škodlivého jednání ze strany rušitelů, kterým pronajímatel umožnil užívat další byty v domě nebo doručením výpovědi problematickému nájemci jako krajní možnosti.

Laxního pronajímatele pak může nájemce motivovat k činnosti žádostí o slevu z nájemného podle ust. § 2212 odst. 3 občanského zákoníku. Nájemce by měl včas oznámit pronajímateli, k jakému jednání ze strany rušitele dochází a požadovat slevu z nájemného. Výše slevy se určí částkou přiměřenou omezení v užívacím právu s přihlédnutím k výši nájemného a ujednanému stavu pronajaté věci[4].

Pokud je tak jako v našem případě pronajímatelem obec, rozhodne o slevě z nájemného rada obce (v obci, kde se rada volí).

I když v tomto konkrétním případě stojí na straně pronajímatele městská část, stále se jedná o klasický právní vztah mezi pronajímatelem a nájemcem. Městská část by se proto měla chovat jako pronajímatel, na kterého se obrací řádně platící nájemce. Nájemce vstoupil do právního vztahu s pronajímatelem, tedy s městskou částí, který by měl jako solidní pronajímatel jednat, zvláště, pokud se nájemce kvůli pronajímateli dostává do problémů každodenně.

2. Postup podle zákona o obcích

Jelikož se v našem případě jedná o městskou část resp. obec, je možnost využít ještě postup podle ustanovení **§ 16 odst. 2 písm f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích** (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)[5].

Podle tohoto ustanovení má občan obce, který dosáhl věku 18 let, **právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti** radou obce nebo zastupitelstvem obce (tzv. **prostá žádost**).

Pokud je žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů (tzv. **kvalifikovaná žádost**).

Žádost by měla být adresována příslušnému orgánu obce a mělo by z ní být zřejmé, čeho se občan domáhá a to, že požaduje projednání určité záležitosti v orgánu obce.

Prostá žádost

Prostou žádost může adresovat kterýkoli občan obce radě obce nebo zastupitelstvu obce za účelem jejího projednání.

Žádost **musí být zařazena do návrhu programu schůze či zasedání rady nebo zastupitelstva obce.** Termín, dokdy by se tak mělo stát, není v zákoně o obcích výslovně uveden, proto by se tak mělo stát **bez zbytečných průtahů ode dne podání žádosti.** Jiná lhůta k zařazení žádosti do programu tedy bude platit u neúplné žádosti, k níž je třeba doplnit další informace a jiná u žádosti kompletní.

U prosté žádosti **bude záležet na rozhodnutí příslušného orgánu, zda žádost do programu také skutečně zařadí a bude se jí věcně zabývat, tj. zda ji věcně projedná.**

Ministerstvo vnitra ve stanovisku odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR č. 5/2008, aktualizovaném ke dne 1. 1. 2014 **doporučuje, aby příslušné orgány věcně projednávaly i prosté žádosti** a odmítaly je např. jen v případech, kdy už stejná záležitost stejného žadatele byla projednána a nová žádost neobsahuje žádné nové skutečnosti.

Mám za to, že pokud bytový odbor resp. městská část neřeší problémy v rovině soukromého práva, měla by se rada obce řídit doporučením ministerstva a věcně projednat i prostou žádost nájemce, pokud se na ni obrátí.

I když zákon o obcích tuto povinnost výslovně nestanoví, stále platí principy dobré správy a respektování názoru a doporučení orgánu, který vykonává nad příslušným subjektem dozor a který není možno ignorovat.

Kvalifikovaná žádost

Kvalifikovanou žádost musí občan podat v písemné formě, neboť zákon o obcích požaduje, aby byla podepsána nejméně 0,5 % občanů obce.

Ve fázi jejího projednání se od prosté žádosti liší tím, že kvalifikovanou žádost musí příslušný orgán obce **věcně projednat vždy ve lhůtách, které k tomu stanoví zákon o obcích v ustanovení § 16 odst. 2 písm. f).**

Postup ve věci od doručení podání a pojem „projednání“ podání

Ustanovení **§ 16 odst. 2 písm. f)** zákona o obcích se vztahuje na podání občanů, adresovaná radě nebo zastupitelstvu obce, které se týká samostatné působnosti[6].

Jak komentář zákona o obcích[7] uvádí, *„ … v praxi může být sporné, zda se uvedené právo vztahuje na veškeré záležitosti, které se týkají samostatné působnosti obce, nebo zda svou povahou má jít jen o záležitosti týkající se veřejného zájmu (v samostatné působnosti). Tedy zda například žádost občana obce o prodej či pronájem nemovitosti má povahu žádosti ve smyslu § 16 odst. 2 písm. f), když se svým způsobem jedná o výzvu k jednání v soukromoprávní záležitosti. K zodpovězení této otázky je nutné vycházet z čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jehož je komentované ustanovení provedením (srov. výše). To chápe petiční právo jako právo obracet se na státní orgány nebo orgány územní samosprávy ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Nejedná se o záležitosti zájmu ryze soukromého, což takové žádosti nepochybně jsou. Lze tudíž učinit závěr, že typicky různé žádosti o majetkoprávní jednání nemají povahu výkonu práva podle § 16 odst. 2 písm. f). Takové požadavky je nutné předložit příslušnému orgánu (například zastupitelstvu) s ohledem na zákonné rozdělení pravomocí rozhodovat o majetkoprávních jednáních …“.*

Mám za to, že v našem případě se dá situace, kdy se jedná o nastavení nočního temperování bytů ve větším počtu bytových domů vlastněných městem, podřadit pod pojem „jiný společný zájem“.

Právo občana, požadovat podle uvedeného ustanovení projednání jeho záležitosti v samostatné

působnosti, dává zastupitelstvu nebo radě obce možnost rozhodnout, zda záležitost projednají[8]. Pokud by se však jednalo o žádost kvalifikovanou, ta musí být projednána vždy v zákonem stanovených lhůtách.

Naproti tomu ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) zákona o obcích dopadá na podání občanů, která se týkají samostatné působnosti a která jsou adresovaná jinému orgánu obce než radě nebo zastupitelstvu (např. starostovi apod.). *„ … Tomuto právu odpovídá povinnost příslušného orgánu obce návrh, připomínku či podnět vyřídit (věcně posoudit a zaujmout k němu stanovisko). Pod pojmem „vyřízení“ se rozumí jeho věcné vyřízení, tzn., že příslušný orgán zaujme k návrhu či podnětu stanovisko, případně rozhodne o realizaci adekvátních opatření nebo o tom, že taková opatření nejsou nutná, ledaže by se jednalo o podnět téhož občana, který byl již dříve vyřízen a nové podání neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo půjde-li ze strany občana obce o zjevné zneužívání práva. Za součást „vyřízení“ podání lze považovat i informování občana obce o způsobu, jakým bylo jeho podání věcně posouzeno a s jakými závěry …“* [9].

Nicméně zpátky k § 16 odst. 2 písm. f). Je totiž důležité, v kontextu ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, správně rozumět **významu slova „projednat“.** Zákon o obcích k tomu žádné vodítko nedává.

Ministerstvo vnitra uvádí, že v každém případě, ať se jedná o žádost prostou nebo kvalifikovanou, by měla být součástí programu zasedání.

Jestliže je adresována zastupitelstvu a spadá do jeho pravomocí, měla by být při jejím projednání otevřena diskuze a občané by měli mít možnost k projednávané věci uplatnit své stanovisko podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích.

Bude pak záležet zejm. na povaze věci, zda rada či zastupitelstvo přijmou v dané věci usnesení (zda ve věci rozhodne nebo žádost pouze vezme na vědomí).

Prostou i kvalifikovanou žádost je tedy třeba vždy zařadit do návrhu programu schůze či zasedání. Bylo by porušením zákona o obcích, pokud by žádost zůstala ležet na stole úředníka, který by ji příslušnému orgánu obce vůbec nepředložil, a příslušný orgán obce se tak ani nedozvěděl, že byla podána. Úředník není oprávněn vyřešit věc jedním e-mailem, tak, jako v našem případě, který má za cíl odbýt „obtěžujícího nájemce“ a se žádostí příslušný orgán městské části neseznámit. Jeho zaměstnavatel by měl proto přijmout opatření, aby se takový postup již neopakoval.

Z hlediska požadavků dobré správy[10] ministerstvo také doporučuje, aby byl občan o tom, zda bude jeho žádost projednána i o výsledku případného projednání informován, neboť zákon o obcích tuto povinnost rovněž neukládá.

Jestliže nájemci nebyli v našem případě informováni, zda bude jejich žádost projednána, jedná se o postup, který není v souladu s principy dobré správy.

Pokud se městská část resp. obec nehodlá principy dobré správy zatěžovat, může se občan obrátit na obec se žádostí o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., jakým způsobem byla jeho žádost vyřízena, včetně poskytnutí kopie kompletního materiálu.

Jestliže Ministerstvo vnitra doporučuje ve svém stanovisku věcně projednat i prostou žádost s tím, že k odmítnutí takového projednání by měl orgán obce přistoupit jen v odůvodněných případech (a jako příklad uvádí situaci, kdy už žádost občana projednána byla a jeho nová žádost nepřináší žádné nové skutečnosti), svědčí to v našem případě nejen o neochotě zvolených zástupců zabývat se záležitostmi občanů obce a ale i o „respektu“ k doporučením ministerstva, které nad nimi vykonává dozor.

Ministerstvo vnitra tak může přistoupit ke kontrole výkonu samostatné působnosti obce podle zákona o obcích.

Ministerstvo vnitra

Ministerstvo vnitra konstatuje, že je žádoucí, aby orgány obcí vyřizovaly všechna podání občanů, neboť se jedná o jedno z jejich základních práv – podílet se na správě věcí veřejných a ovlivňovat rozhodování orgánů obce.

Také by neměly vznikat nedůvodné rozdíly při řešení obdobných případů.

K porušení práva občana podle § 16 odst. 1 písm. f) dojde už tím, že požadavek na projednání určité záležitosti není příslušnému orgánu vůbec předložen, nebo tím, že v případě kvalifikované záležitosti není záležitost projednána v zákonem stanovené lhůtě.

Ministerstvo vnitra může kontrolovat zákonnost postupu obcí tj. soulad s konkrétními ustanoveními veřejnoprávních předpisů.

Jak v případě prosté, tak v případě kvalifikované žádosti, je možné provedení kontroly výkonu samostatné působnosti podle § 129a zákona o obcích. Pokud by k porušení práva občana došlo usnesením rady či zastupitelstva obce, poukazuje Ministerstvo vnitra na další možnost, kterou má, a to provedení dozorových opatření podle § 124 zákona o obcích.

Pokud jde o projednání slevy z nájemného ze strany orgánu obce, i když tato věc patří do oblasti samosprávy[11], domnívám se, že jestli ze strany obce nebylo na žádost nájemce žádným způsobem reagováno, může se nájemce rovněž obrátit na odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra (popř. magistrát v případě městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst) se žádostí o prošetření a provedení dozoru či kontroly **z důvodu nevyřízení věci**.

Veřejný ochránce práv

Pokud se týká činnosti veřejného ochránce práv, ten může ze zákona prošetřit, zda Ministerstvo vnitra (příp. magistrát) vykonává dozor a kontrolu nad samostatnou působností obce podle zákona příp. zda samo není nečinné.

Závěr

Solidní pronajímatel by měl využít možností, která mu dává právní řád, aby mohl nájemce nerušeně užívat pronajatý byt.

I pokud je pronajímatelem obec, vztahuje se na právní vztahy mezi obcí jako pronajímatelem a občanem jako nájemcem, občanský zákoník.

Pokud pronajímatel občanovi nevyhoví v rovině soukromého práva, může se občan pokusit o vyřešení jeho věci podle zákona o obcích, pokud nechce jít cestou podání žaloby.

Pokud občan potřebuje pro podání žádosti konkrétní údaje, může požádat obec o zaslání těchto informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Úředník obce je povinen se žádostí občana seznámit příslušný orgán obce, který rozhodne, zda žádost zařadí do programu schůze či zasedání, bude se jí zabývat a věcně ji projedná

Podle doporučení odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV ČR č. 5/2008, aktualizovaném ke dne 1. 1. 2014, v části věnované vyřizování žádostí občanů, upřednostňuje ministerstvo věcné projednání i prostých žádostí, tedy nejen žádostí kvalifikovaných.

V našem konkrétním případě je vlastníkem bytových domů magistrát. Je tím, kdo svěřil bytové domy městské části za účelem jejich pronájmu, a proto by se měl zajímat o to, jakým způsobem s bytovými domy městská část nakládá.

V rámci kontroly postupu městské části podle zákona o obcích se magistrát nezabýval postupem vedoucího bytového odboru, který si v podstatě přisvojil pravomoc, která náleží orgánům obce a „rozhodl“ o žádosti bez nich resp. je se žádostí vůbec neseznámil.

Stížnost občana na nevyřízení jeho záležitosti z úrovně městské části měl magistrát řádně prověřit a vyvodit z porušení zákona o obcích a pravidel dobré správy následky.

Jestliže nájemci nebyli informováni, zda bude jejich žádost projednána (a vlastně ani být nemohli, pokud úředník žádost nepředal), jedná se o postup, který není v souladu s principy dobré správy.

Magistrát také chybně vyhodnotil, že se podle zákona o obcích jednalo o prostou žádost a příslušný orgán městské části (rada) s ní měl být seznámen, a to bez zbytečných průtahů. Magistrát naopak zcela nelogicky poukázal na to, že nájemci měli dodržet zákonné požadavky na podání kvalifikované žádosti. To by ovšem prakticky znamenalo, že by kvůli obtěžování kouřem ze spodního bytu měli nájemci k projednání věci v orgánech obce získat podpisy 0,5 % občanů celé městské části.

Magistrát měl věc uzavřít tím, že ze strany městské části došlo k porušení práva občana obce, které která mu zaručuje § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích i k porušení principů dobré správy, což neučinil.

Zákon o obcích a principy dobré správy tedy nebyly v tomto případě respektovány ani ze strany městské části, ani ze strany magistrátu.

Pro úplnost dodávám, že pokud se příslušný orgán rozhodl záležitost věcně vyřídit, bylo třeba zpracovat materiál a předložit jej k projednání. Materiál však fakticky neobsahoval náležitosti, které byly v jeho obsahu uvedené a uváděl nepravdivé informace.

Materiál by měl obsahovat kompletní žádost občana a potřebná vyjádření, v tomto případě vyjádření teplárenské společnosti, aby odbor nebyl podezírán z toho, že zkresluje informace, ať již záměrně nebo z nedbalosti.

Pokud odbor tvrdí, že by se zcela jistě zvýšily náklady na vytápění i ostatním nájemcům bytů, měl doložit, jak k tomuto závěru došel a v jaké výši by náklady vznikaly.

Uvedená kauza je příkladem toho, jak by práce bytového odboru, orgánů městské části (či obecně orgánů obce) a magistrátu neměla vypadat. Pokud tímto způsobem přistupuje městská část v roli pronajímatele ke svým nájemcům a z hlediska samosprávy k občanům obce, a magistrát tento postup přehlíží, resp. v podstatě schvaluje, nabízí se z takového postupu vyvodit také politickou odpovědnost.

Mgr. Marcela Fadrná,
autorka článku je právničkou Kanceláře veřejného ochránce práv, Brno

Tento článek shrnuje osobní názory autorky. Článek nevyjadřuje názor Kanceláře veřejného ochránce práv nebo veřejné ochránkyně práv

[1] Život nad bytem vášnivých kuřáků, kteří zvládnou vykouřit dohromady před 60 cigaret denně, se dá přirovnat k bydlení nad restaurací. Ve Švédsku přitom zakazují kouření i před restauracemi, aby nebyli obtěžováni obyvatelé bytů nad restaurací. Podle České televize, „ … Zákaz kouření zpřísnilo Švédsko. Zapálit si cigaretu v restauraci tam nemohou lidé již několik let, nyní se zákaz rozšířil i na prostranství před hospodami, informovala agentura DPA. Kouřit se od pondělka nesmí ani na dalších veřejných místech …“. K dispozici >>> zde.

[2] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Ohrozí-li třetí osoba nájemce v jeho nájemním právu nebo způsobí-li nájemci porušením nájemního práva újmu, může se ochrany domáhat nájemce sám.

[4] Hulmák a kol., Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014), 1. vydání, 2014.

[5] Práva podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) mají povahu zákonného provedení petičního práva dle čl. 18 Listiny základních práv a svobod.

[6] Ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích: Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

[7] Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.

[8] Poznamenávám, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2016, č.j. 4 As 153/2016, www.nssoud.cz, garantuje zákon o obcích občanovi to, že může požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti orgány obce. Obec má rozhodnout o návrhu na zařazení bodu do diskuze. Tím jsou však práva občana podle soudu vyčerpána. Neschválení požadavku občana na zařazení bodu do programu jednání není rozhodnutím podle § 65 odst. 1zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují jakákoli práva či povinnosti. Případnou žalobu občana, kterým by se domáhal zrušení usnesení o nezařazení jeho žádosti jako samostatného bodu do programu podle uvedeného ustanovení by soud musel odmítnout.

[9] Viz Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.

[10] Viz principy dobré správy zveřejněné veřejných ochráncem práv k dispozici >>> zde.

[11] Blíže k vymezení samosprávy odkazuji např. k dispozici >>> zde.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Předběžné opatření jako nástroj ochrany vlastníka nemovitosti
- Povolení kamerového systému s identifikací osob na letišti
- Environmentální tvrzení společností v hledáčku EU: Jak se vyhnout greenwashingu a obstát v nové regulaci?
- Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)
- Rozvod? Už k němu nemusíte. Shrnutí podmínek, za jakých nebudete u soudu vyslýcháni, dokonce ani nebude nutná Vaše osobní účast
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Byznys a paragrafy, díl 26.: Smírčí řízení jako alternativní nástroj řešení sporů mezi podnikateli
- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026