



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci užívání stavby rodinného domu

A. Závěry šetření

Dne 2. 5. 2016 jsem vydal zprávu o šetření (dále také „zpráva o šetření“) k podnětu YXZ, bytem XXXX (dále jen „stěžovatel“), v záležitosti postupu Městského úřadu Chrast, odboru výstavby a životního prostředí – stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), a Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ve věci užívání stavby č. p. XXX v Hroubovicích (dále jen „stavba“) kolaudované jako rodinný dům. Ve zprávě o šetření jsem apeloval, aby stavební úřad spolupracoval s příslušným živnostenským úřadem. Proto se v tomto závěrečném stanovisku vyjádřím také k postupu Městského úřadu Chrudim, obecního živnostenského úřadu.

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že vyhláška o obecných požadavcích na využívání území¹ v ustanovení § 2 pod písm. a), b) a c) samostatně definuje pojmy „stavby pro bydlení“, „stavba pro rodinnou rekreaci“, stavba „ubytovacího zařízení“. Neopomenutelným smyslem vymezení pojmů je také jejich rozdílný účel užívání. Na internetových stránkách, které obsahují inzerci k předmětné stavbě (viz část B zprávy o šetření), je zřejmé, že vlastníci stavbu prezentují jako stavbu, která svým účelem užívání obsahově odpovídá písm. b), tedy stavba pro rodinnou rekreaci, či písm. c) stavba ubytovacího zařízení.

Ve zprávě o šetření jsem dospěl k závěru, že stavební úřad dostatečně neproověřil namítané nepovolené užívání stavby.

Vzhledem k tomu, že jsem zjistil, že předmětná stavba je přinejmenším inzerována k jinému než povolenému účelu užívání, požádal jsem stavební úřad, aby tuto záležitost prošetřil. Doporučil jsem, aby provedl namátkovou kontrolní prohlídku, případně stavební dozor z veřejně přístupného místa, a aby ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu² požádal o součinnost příslušný živnostenský a finanční úřad a policii. Dále jsem stavebnímu úřadu doporučil, aby případně přistoupil k provedení podání vysvětlení relevantních osob (stěžovatele a jeho rodiny či dalších sousedů, nebo jiných osob, které se ve stavbě budou vyskytovat).

Krajský úřad v minulosti deklaroval, že e-mail stěžovatele postoupí příslušnému živnostenskému úřadu k dalšímu prošetření, resp. vyžádá si spis o vyřízení podnětu stěžovatele v této věci příslušným obecním živnostenským úřadem. Proto jsem krajský úřad požádal o sdělení, jaký byl výsledek postupu krajského úřadu v této záležitosti.

1 vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

2 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů



B. Vyjádření úřadů

B.1 Vyjádření tajemníka Městského úřadu Chrudim a Městského úřadu Chrudim, obecního živnostenského úřadu

Vyjádření tajemníka a živnostenského úřadu jsem obdržel dne 20. 5. 2016.

Z vyjádření živnostenského úřadu je zřejmé, že provedl kontrolu podnikatelské činnosti XXXXX. Ta se dne 15. 2. 2011 dostavila ke kontrole a do protokolu mimo jiné uvedla, že je společně s manželem spolumajitelkou objektu na adrese XXXX, přičemž tento rodinný dům pronajímají na základě ustanovení § 9 zákona o daních z příjmu,³ v žádném případě se nejedná o živnost.

Živnostenský úřad poukázal na ustanovení § 3 odst. 3 písm. ah) živnostenského zákona,⁴ podle kterého pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor je výslovně uveden jako činnost, která není živností. Proto živnostenský úřad podnět odložil a doporučil manželce stěžovatele, aby se obrátila na stavební úřad ve věci užívání stavby a případně policii.

Na základě dalšího podnětu manželky stěžovatele živnostenský úřad v roce 2013 opět kontaktoval paní XXXX. Ta sdělila, že ona ani její manžel nepodnikají podle živnostenského zákona, objekt v Hroubovicích i nadále pronajímají, a to prostřednictvím společnosti XXXXX.

Živnostenský úřad uvedl, že pokud je objekt pronajímán jako celek a jsou poskytovány pouze základní služby, nejedná se o živnost. Pokud je objekt využíván k živnostenskému podnikání, pak je živnostenský úřad příslušný k uložení pokuty za správní delikt spočívající v neoznámení zahájení provozování živnosti v uvedené provozovně.

Dále odkázal na nařízení o obsahových náplních jednotlivých živností,⁵ které obor č. 55 – „Ubytovací služby“ vymezuje jako „Poskytování ubytování ve všech ubytovacích zařízeních (...) a v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci“.

Živnostenský úřad má proto za to, že ubytovací služby je možné poskytovat nejen v objektu, který je zkolaudován jako ubytovna, či jako penzion, ale rovněž jako stavba pro rodinnou rekreaci i rodinný dům.

Živnostenský úřad zastává názor, že kolaudace předmětné stavby k trvalému rodinnému bydlení zjevně není na překážku, aby zde nemohly být provozovány ubytovací služby. Dále dospěl k závěru, že stavba je pronajímána jako nemovitost, nicméně i v případě, kdyby v ní byly poskytovány ubytovací služby, nešlo by ze strany vlastníka o neoprávněné podnikání, neboť subjekt vlastní příslušné živnostenské oprávnění. Protože objekt je zkolaudován k rodinnému bydlení, je faktický stav v souladu jak s obsahovou náplní oboru „Ubytovací služby“, tak s velmi podrobně a přesvědčivě odůvodněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 39/2007.

3 zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

4 zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů

5 nařízení č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů



Proto neshledal důvody k pozastavení činnosti podle ustanovení § 58 odst. 4 živnostenského zákona.

Uvedl, že v nadcházející turistické sezóně může provést novou kontrolu. Domnívá se však, že jejím výsledkem bude buď opět konstatování, že se nejedná o živnostenské podnikání, nebo závěr, že podnikatelka neoznámila zahájení provozování živnosti na provozovně XXXXX, a následná náprava tohoto stavu – tedy zápis oboru činnosti „Ubytovací služby“ a provozovny XXXX do živnostenského rejstříku k příslušnému podnikatelskému subjektu. V žádném případě by však nemohl udělit jakýkoli typ zákazu směřující k omezení vlastníka směrem k pronajímání nemovitosti hostům, resp. k poskytování ubytovacích služeb.

B.2 Vyjádření vedoucí kanceláře ředitele krajského úřadu

Vyjádření vedoucí kanceláře ředitele krajského úřadu (dále jen „vedoucí“) jsem obdržel dne 30. 5. 2016.

Ve vyjádření mě vedoucí informovala o tom, že Krajský úřad Pardubického kraje, odbor organizační a právní, a krajský úřad živnostenský, oddělení živnostenského podnikání (dále jen „krajský živnostenský úřad“), se podnětem stěžovatele zabýval v součinnosti s živnostenským úřadem. Živnostenský úřad průběžně informoval krajský živnostenský úřad o svém postupu v této věci, výsledcích šetření a závěrech, ke kterým dospěl.

Vedoucí dále ve svém vyjádření rovněž citovala vymezení oboru č. 55 nařízení o obsahových náplních jednotlivých živností. Uvedla, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, jestli je pronájem nemovitostí živností, je to, zda jsou zároveň poskytovány další dodatkové služby mimo základních služeb spojených s provozem nemovitosti.

Informovala mě, že z kontrolních zjištění živnostenského úřadu, z informací prezentovaných na internetových stránkách a z vyjádření majitelky nemovitosti paní XXXX vyplývá, že pronájmem nemovitosti jsou poskytovány pouze základní služby.

Vedoucí k věci dále uvedla, že pokud nelze prokázat, že jsou společně s pronájmem nemovitosti poskytovány další dodatkové služby, které by mohly vést k zařazení činnosti pod úpravu živnostenského zákona, jedná se o činnost podle ustanovení § 3 odst. 3 písm. ah) živnostenského zákona vyloučenou z jeho režimu.

Vedoucí navíc konstatovala, že případné poskytování ubytovacích služeb v režimu živnostenského zákona by nebylo ze strany vlastnice stavby nelegální, neboť z výpisu ze živnostenského rejstříku vyplývá, že je oprávněna provozovat volnou živnost od 12. 3. 1999. Vedoucí shrnula, že by se mohlo jednat pouze o porušení ustanovení § 17 odst. 3 živnostenského zákona, podle kterého je podnikatel povinen zahájení provozování živnosti v provozovně oznámit předem živnostenskému úřadu. Dále upozornila na povinnost zakotvenou v ustanovení § 17 odst. 4 živnostenského zákona, podle které je podnikatel povinen zajistit, aby provozovna byla způsobilá pro provozování živnosti podle zvláštních právních předpisů. Posouzení způsobilosti provozovny patří do kompetence příslušných odborných úřadů (stavební úřad, hygienická stanice). Porušení ustanovení § 17 odst. 4 živnostenského zákona není živnostenský úřad oprávněn sankcionovat.



Krajský živnostenský úřad podle vedoucí neshledal v postupu živnostenského úřadu při prošetřování podnětu stěžovatele pochybení a souhlasí se závěry živnostenského úřadu.

B.3 Vyjádření starostky města Chrast a stavebního úřadu

Vyjádření starostky a stavebního úřadu jsem obdržel dne 8. 6. 2016. Starostka ve vyjádření sdělila, že stavební úřad namátkovým místním šetřením, vyjádřením starosty obce Hroubovice a vyjádřením živnostenského úřadu dostatečně prověřil namítané nepovolené užívání stavby.

Namátkové místní šetření provedl dne 19. 5. 2016. Provedl obhlídku této nemovitosti z místa a pořídil fotodokumentaci. Zjistil, že se okolo stavby nezdržovaly žádné cizí osoby ani vlastníci nemovitosti, stavba je udržována a bez viditelných stavebních závad.

Stavební úřad požádal živnostenský úřad o součinnost ve věci užívání stavby. Závěry živnostenského úřadu jsou totožné s již dřívějšími závěry stavebního úřadu, tedy že využívání stavby rodinného domu nájemci nebo podnájemci k dlouhodobému nebo krátkodobému pobytu není živností a užívání stavby není v rozporu s oznámením o užívání stavby z roku 2007.

Stavební úřad požádal dne 19. 5. 2016 pana Marcela Samka – starostu obce Hroubovice – (jako relevantní osobu znalou místních poměrů) o podání informací k užívání stavby a k případným stížnostem k užívání stavby od obyvatel obce. Starosta uvedl, že v období jeho zvolení do funkce (listopad 2014) si kromě stěžovatele nikdo jiný z občanů obce na hluk či nepořádek v okolí stavby nestěžoval. Pan starosta na popud stěžovatele přivolal Policii ČR ze služebny Skuteč z důvodu podané stížnosti na hluk a rušení nočního klidu, dle jeho sdělení ani Policie ČR neshledala, že by noční klid byl rušen. Stavební úřad vlastníky ani stěžovatele nežádal o svědectví či vysvětlení k věci, a to z důvodu, že jejich požadavky a postoje k předmětné stavbě jsou dostatečně doloženy ve spisu.

Užívání stavby svou konstrukcí, stavebnětechnickým provedením a vybavením plně vyhovuje základnímu pojmu „rodinný dům“ podle ustanovení § 2 odst. 2 bod 2. vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, a svým stavebnětechnickým uspořádáním vyhovuje požadavkům na bydlení dle stavebního zákona a předpisů souvisejících.

Podle stavebního úřadu užívání stavby rodinného domu jejími vlastníky nebo jinými osobami k dočasnému pobytu nevyžaduje změnu v účelu užívání stavby ve smyslu ustanovení § 126 stavebního zákona, jelikož se „nemění provozní zařízení, způsob výroby ani nedochází ke změně činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí.“

Stavební úřad odmítá, že by nedostatečně prověřil namítané nepovolené užívání stavby.



C. Závěrečné hodnocení

C.1 Záležitost posouzení činnosti provozované ve stavbě

Po posouzení všech skutečností jsem dospěl k závěru, že živnostenský úřad řádně neproověřil skutečnosti o činnosti provozované ve stavbě.

V šetřeném případě není sporu o tom, že vlastníci svou stavbu pronajímají.

Dle platné právní úpravy lze ve vztahu k tomuto případu uvažovat o třech typech nájemních smluv. Prvním z nich je smlouva o nájmu dle ustanovení § 2201 a násl. občanského zákoníku,⁶ druhým smlouva o nájmu bytu a domu dle ustanovení § 2235 a násl. občanského zákoníku a třetím smlouva o ubytování dle ustanovení § 2326 a násl. občanského zákoníku. Každý typ smlouvy na sebe váže jiná práva a povinnosti smluvních stran.

Nájem obecně spočívá v tom, že pronajímatel přenechá nájemci věc k dočasnému užívání za úhradu (nájemné).

Nájem bytu či domu spočívá v přenechání nájemci bytu či domu nebo jejich částí k zajištění bytových potřeb. Předpokladem je, že nájemce či jeho rodina bude v bytě či domě skutečně bydlet (tj. uspokojovat své bytové potřeby). Podle ustanovení § 2235 odst. 2 občanského zákoníku se ustanovení pododdílu o nájmu bytu či domu, jako privilegované kategorii nájmu nepoužijí, přenechává-li pronajímatel nájemci byt nebo dům k rekreaci nebo jinému zjevně krátkodobému účelu.

Smlouva o ubytování (neboli o přechodném nájmu) je potom smlouva, kterou se ubytovatel zavazuje poskytnout ubytovanému přechodně ubytování na ujednanou dobu nebo na dobu vyplývající z účelu ubytování v zařízení k tomu určeném. Dle důvodové zprávy⁷ se tímto ustanovením spravuje ubytování v hotelích, noclehárnách, ubytovnách a jiných podobných zařízeních. Některé komentáře však uvádí, že se může jednat i například o rodinné domy.⁸

Účinky smlouvy o nájmu bytu se od smlouvy o ubytování liší svým účelem. Zatímco účelem smlouvy o nájmu bytu je umožnit nájemci bydlení, účelem smlouvy o ubytování je poskytnout mu přechodné ubytování.

V článku „Podnikání v bytě (§ 2255 odst. 2 o. z.) v souvislostech“⁹ jsem ve vztahu k bytu vyjádřil, že občanský zákoník by měl obsahovat jednoznačné ustanovení o tom, že pokud není byt dán do nájmu za účelem bydlení, pak se na takový nájem zvláštní ustanovení

6 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

7 Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník (konsolidované znění) In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000 – 2015 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 5. 12. 2016]. ASPI ID: LIT38253CZ.

8 Občanský zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. Rekodifikace. ISBN 9788074786389.

9 Bulletin-advokacie. Podnikání v bytě (§ 2255 odst. 2 o. z.) v souvislostech [on-line]. 14. 11. 2015 [cit. 5. 12. 2016]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/podnikani-v-byte-2255-odst.-2-o.-z.-v-souvislostech?browser=mobi>.



o nájmu bytu či domu nevztahují. V tomto článku jsem za nejasný označil záměr zákonodárce ohledně odstavce druhého ustanovení § 2235 občanského zákoníku. Dospěl jsem zde k závěru, že byt lze dát do nájmu i k jiným účelům než k bydlení a toto se dle mého názoru vztahuje i na nájem pro účely „timeshare“ (§ 1852 až § 1867 občanského zákoníku). Podle mého názoru tak byly vytvořeny dva typy krátkodobých smluv nájmu bytů. Mám za to, že tato situace však nepřispívá k přehlednosti práva.

Občanský zákoník upravuje pojem **podnikatel** zejména v ustanovení § 420 odst. 1 tak, že kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele. Podle odstavce druhého se pak pro účely ochrany spotřebitele a pro účely ustanovení § 1963 za podnikatele považuje také každá osoba, která uzavírá smlouvy související s vlastní obchodní, výrobní nebo obdobnou činností či při samostatném výkonu svého povolání, popřípadě osoba, která jedná jménem nebo na účet podnikatele

Živnostenský zákon v ustanovení § 2 uvádí, že živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Podle ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona živností není **prostý pronájem** nemovitostí, bytů a nebytových prostor.

Příloha č. 4 nařízení o obsahových náplních jednotlivých živností obor činnosti č. 55 „Ubytovací služby“ vymezuje jako poskytování ubytování ve všech ubytovacích zařízeních (například hotel, motel, kemp, ubytovna) a v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci. V případě ubytování v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci s kapacitou do 10 lůžek (včetně přistýlek) podávání snídaní ubytovaným hostům.

Z výše uvedeného vyplývá, že jakmile se jedná o soustavnou činnost provozovanou za účelem zisku, jejímž obsahem není jen prostý pronájem, ale též poskytnutí další služby (např. poskytování čistého povlečení, úklid, snídaně), jedná se o živnost „Ubytovací služby“.

Skutečnost, zda se jedná o příjem z prostého nájmu, nebo zda se jedná o příjem z poskytování ubytovacích služeb, má dopad také na podmínky danění jednotlivých příjmů. Příjem z poskytování ubytovacích služeb je příjmem dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů.¹⁰ Příjem z prostého nájmu je příjmem dle ustanovení § 9 zákona o dani z příjmu.

Ze sdělení živnostenského a krajského živnostenského úřadu není zřejmé, jak si tvrzení vlastníků o tom, že stavbu pouze pronajímají, ověřily. Postrádám zejména zjištění o tom, na základě jakého právního titulu, respektive jaký konkrétně typ z výše uvedených smluv vlastníci uzavírají. Sdělené informace působí dojmem, že při zjišťování této skutečnosti živnostenský úřad vycházel pouze z vyjádření, a to dokonce neformálního, vlastnice nemovitosti, aniž by si ověřil, zda, jak, s kým a za jakých podmínek vlastníci smlouvy

¹⁰ zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů



skutečně uzavřeli. Ve vyjádření úřadů není ani zmínka o tom, že by si živnostenský úřad při kontrole vyžádal originály smluv, neprovedl podání výpovědi zástupce cestovní kanceláře uvedené výše nebo například způsoby provádění plateb atd.

Mám za to, že právě právní titul má zásadní význam pro posouzení, zda vlastníci stavbu skutečně prostě pronajímají, či zda ve skutečnosti, byť při tvrzení prostého pronájmu, provozují živnost, respektive fakticky poskytují ubytovací služby.

Podle živnostenského i krajského živnostenského úřadu je rozhodujícím kritériem pro posouzení, jestli je pronájem nemovitosti živností to, zda jsou zároveň poskytovány další dodatkové služby mimo základních služeb spojených s provozem nemovitosti. Pokud nelze prokázat, že by dodatkové služby byly společně poskytovány, jedná se podle krajského úřadu o činnost vyloučenou z režimu živnostenského zákona ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona.

Ve vyjádření živnostenského i krajského živnostenského úřadu postrádám podrobnější informace, na základě jakých skutečností a podkladů dospěly k závěru, že dodatkové služby poskytovány nejsou. Krajský úřad jako jeden ze zdrojů, na základě kterého má za podložené tvrzení vlastnice o tom, že jsou poskytovány pouze základní služby spojené s provozem nemovitosti, uvedl internetové stránky, kde je předmětný objekt nabízen k pronájmu. Tyto internetové stránky však blíže nespecifikoval.

Na internetových stránkách XXXXXXXX nejsou o těchto skutečnostech uvedeny žádné informace. Na fotografii koupelny dostupné z fotogalerie¹¹ jsou však zachyceny ručníky. Dále na jedné z fotografií jsou zachyceny povlečené přikrývky a polštáře na postelích.¹² Tyto skutečnosti by mohly vzbuzovat podezření, že je poskytováno k pobytu ložní prádlo a ručníky. Na internetových stránkách YYYYYY je uvedeno, že cena zahrnuje ložní prádlo.¹³

Vzhledem k tomu, že živnostenský úřad má v tomto případě zejména prověřovat, zda nedochází k porušování právních předpisů, respektive, zda není dáno důvodné podezření pro zahájení sankčního řízení, tedy zahájení řízení ex offo, je jeho povinností postupovat v souladu s vyšetřovací zásadou. Mám za to, že si živnostenský úřad měl skutečnosti o poskytování, respektive neposkytování dalších dodatkových služeb řádně ověřit za pomoci všech dostupných prostředků, například podáním vysvětlení osob, které v minulosti ve stavbě přímo pobývaly.

Konečně postrádám správní úvahu živnostenského úřadu o tom, že se nejedná o soustavnou činnost provozovanou za účelem zisku.

Danou situaci vnímám tak, že potřebu zjistit všechny výše uvedené skutkové okolnosti umocňuje skutečnost, že vlastníci ve stavbě sami nebydlí.

Závěrem pro jisté srovnání jako příklad uvádím fungování portálu Airbnb. Ačkoli hostitelé uzavírají smlouvy o prostém nájmu, jsou podnikateli a jako podnikatelé v oblasti ubytování

11 XXXXX. [Online]. [citováno 6. 12. 2016]. Dostupné z: <http://xxxxxx.cz/fotogalerie.php>.

12 tamtéž

13 YYYYYY. [Online]. [citováno 6. 12. 2016] dostupné z: <http://ceska-republika.XXXX.cz/leto/3397>



jsou povinni ohlásit provozování živnosti kterémukoliv živnostenskému úřadu, a to ještě před zahájením podnikání (tj. před vyvěšením inzerátu na Airbnb). Pokud se podnikání týká výlučně hostitelské činnosti pro portál Airbnb, jde o živnost volnou, obor živnosti „Ubytovací služby“.¹⁴

C.2 Nepovolené užívání stavby rodinného domu

Závěr stavebního úřadu o tom, že stavba je užívána v souladu s kolaudačním souhlasem, tedy k rodinnému bydlení, nepřijímám.

Ve zprávě o šetření jsem požadoval, aby stavební úřad záležitost užívání stavby opět prověřil. Stavební úřad provedl kroky uvedené v části B tohoto stanoviska. Stavební úřad učinil téměř všechny kroky, které jsem navrhoval ve zprávě o šetření. Neprovedl podání vysvětlení relevantních osob (stěžovatele a jeho rodiny či dalších sousedů, nebo jiných osob, které se ve stavbě budou vyskytovat).

Na úvod k této problematice uvádím, že občanský zákoník rozlišuje mezi pojmy bydlení (k jeho umožnění podle občanského zákoníku má sloužit především smlouva o nájmu bytu a nemovitosti) a pojmem ubytování, kterým občanský zákoník rozumí prozatímní pobyt v prostoru, kde může uspokojit své základní životní a společenské potřeby. Ubytování tedy předpokládá, že bytová potřeba (bydlení) ubytovaného je saturováno jinde. Jde tedy např. o ubytování turisty, ubytování zaměstnance, který má bydliště mimo obec pracoviště, ubytování studenta, který studuje mimo obec svého bydliště apod.

Stavební úřad stejně jako živnostenský úřad odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 2 As 39/2007.¹⁵ Obsah uvedeného rozhodnutí znám. Dle mého názoru však pro tento případ není zcela přílehavé, neboť se týká užívání bytů v bytovém domě. Pokud by došlo ke změně účelu užívání jednoho bytu, stavba bytového domu, jehož je součástí, zůstane i nadále stavbou bytového domu.

Co již z hlediska hodnocení tohoto případu považuji za relevantnější, je skutečnost, že uvedené rozhodnutí odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 12. 2001, sp. zn. 30 Ca 180/2001. V tomto rozhodnutí se soud zabýval tzv. variabilitou užívání.

Soud řešil otázku, zda z hlediska stavebních předpisů je možno poskytovat v rodinném domě přechodné ubytovací služby. Žalobkyně poukazovala na skutečnost, že její podnikání je drobné a že je nelze v žádném případě z hledisek kvantitativních či kvalitativních srovnávat s ubytovacími zařízeními typů hotelu, motelu či penzionu. Své tvrzení dokládala přehledem, podle něhož průměrná denní obsazenost v roce není ani jedno celé lůžko. Soud za těchto okolností odpověděl na položenou otázku kladně. Dospěl k závěru, že je-li rodinný dům stavbou pro bydlení, nemůže být tento účel užívání porušen tím, že v něm

¹⁴ Právo pro podnikatele. Právo v online prostředí. Airbnb pronájem, právní povaha ubytování a doporučení pro podnikatele. Mgr. Anna Cervanová. [Online]. [citováno 6. 12. 2016] dostupné z: 26. 5. 2016 <http://pravopropodnikatele.cz/airbnb-pronajem-pravni-povaha-ubytovani-doporuceni-pro-podnikatele/>.

¹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 2 As 39/2007, č. 11/2008 dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0039_2As_0700080A_prevedeno.pdf



určitý omezený počet osob bydlí či je ubytován, byť jen dočasně a za úplat. **Využívání části rodinného domu** k ubytovacím službám tak ještě podle soudu nemění jeho stanovený účel užívání (tedy to, že nadále zůstává určen pro rodinné bydlení), resp. není s ním v rozporu.

Rozhodnutí odkázalo v této souvislosti také na ustanovení tehdy účinného ustanovení § 3 písm. c) vyhlášky č. 137/1998 Sb., které definovalo rodinný dům.¹⁶ V současné době je z hlediska stavebních předpisů pojem rodinný dům definován zejména v ustanovení § 2 písm. a) bodu 2. vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.¹⁷ Podle tohoto ustanovení se pro účely této vyhlášky stavbou pro bydlení rozumí rodinný dům, **ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena.** Může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.

Také Nejvyšší soud se zabýval otázkou změny v užívání podle starého stavebního zákona.¹⁸ V rozsudku ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 1589/2012,¹⁹ dospěl k závěru, že při posuzování otázky, zda v konkrétním případě dochází, či naopak nedochází ke změně v užívání stavby, je třeba vycházet z požadavků zvláštních předpisů chránících veřejné zájmy. Podle Nejvyššího soudu není nutné, aby schválení stavebního úřadu podléhala každá, byť sebemenší změna v užívání stavby, při níž prakticky nedochází k žádným stavebním zásahům (změna hračkářství na květinářství, změna knihkupectví na galanterii apod.). Naproti tomu je nepochybné, že změna klenotnictví na provozovnu s prodejem masa, uzenin a občerstvení ano.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 1 As 128/2014-59,²⁰ je mimo jiné účelem řízení o změně v užívání stavby dle ustanovení § 127 odst. 3 stavebního zákona podrobněji prozkoumat dopady navrhované změny v užívání stavby.

Konečně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, sp. zn. 8 As 126/2014,²¹ užívání stavby k jinému než povolenému účelu, nebo jiným než stanoveným způsobem považuje za závadu ve smyslu ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona.

Přímo na internetových stránkách xxxxxx je na hlavní stránce²² uvedeno, cituji: „*Nově zrekonstruovaný objekt „xxxxx xxxxx” je vhodný pro rodinnou dovolenou, firemní školení,*

16 Úplné znění ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 30. 12. 2006: „Rodinný dům je stavba pro bydlení, která svým stavebním uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinné bydlení a v níž je více než polovina podlahové plochy místností a prostorů určena k bydlení; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.“

17 vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

18 zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

19 rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. 28 Cdo 1598/2012, dostupné z: http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/74C0229FBA0897DBC1257A930031C5D8?openDocument&Highlight=0

20 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 1 As 128/2014, dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0128_1As_1400059_20141106162219_prevedeno.pdf

21 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, sp. zn. 8 As 126/2014-36, dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0126_8As_1400036_20150401112653_prevedeno.pdf



přátelská setkání i nejrůznější oslavy. Rodinný dům je umístěn na hranici Polabské nížiny a Vysočiny, konkrétně v krásném a poklidném prostředí u lesa, které je jako stvořené pro odpočinek. V kombinaci s okolní přírodou, kulturními památkami či sportovními možnostmi, které vybízí k rozmanitým výletům, se zde nabízí možnost strávení jedinečných chvil ve společnosti Vašich příbuzných, přátel i spolupracovníků. K ubytování je zde 27 lůžek. Více podrobných informací o možnostech ubytování a vybavení naleznete v sekci Ubytování.“

Výše uvedená inzerce na internetových stránkách dle mého názoru v žádném případě nenaplnuje znaky pojmu trvalého bydlení. Jejím účelem je prozatímní pobyt v prostoru stavby s cílem zabezpečit jiné než bytové potřeby. Při poměření velikosti stavby a uvedené kapacity lůžek mám za to, že stavba je inzerována k tomuto účelu celá.

Na internetových stránkách XXXXXX (dále jen „XXXX“), je stavba opět inzerována jako nový, luxusně zařízený **rekreační objekt** s bazénem vhodný k ubytování pro náročné klientely. Na stránkách je také uveden rozpis obsazenosti podle jednotlivých týdnů v termínech od 8. 4. 2017 do 26. 8. 2017. Přitom v době vyhotovování tohoto stanoviska bylo volných pouze sedm týdnů z celkového počtu dvacet.²³

Cena dle informací dostupných na internetových stránkách XXXX nezahrnuje místní poplatek. Ten se hradí až na místě.²⁴ K této skutečnosti si dovoluji uvést, že podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o místních poplatcích²⁵ se poplatek z ubytovací kapacity vybírá v obcích a městech v zařízeních určených k přechodnému ubytování za úplatu. Určující pro možnost zpoplatnění ubytovací kapacity je tak skutečnost, že kolaudační rozhodnutí stanoví pro předmětný stavební objekt nebo jeho část jako účel využití přechodný pobyt za úplatu.²⁶ Těmito zařízeními jsou především hotely, motely, penziony, studentské koleje, internáty, ubytovny a také kempy a podobná ubytovací zařízení vybavená pro poskytování přechodného ubytování. Z uvedeného plyne závěr, že místní poplatek z ubytovací kapacity nemůže být vybírán v bytových a rodinných domech a ve stavbách pro individuální rekreaci. Poplatek v těchto stavbách by mohl být vybírán pouze za předpokladu, že by došlo v souladu se stavebními předpisy ke změně jejich užívání. Skutečnost, že podle všeho je v tomto případě poplatek vybírán, z mého pohledu podporuje můj závěr o tom, že stavba je fakticky celá užívána jako zařízení určené k přechodnému ubytování za úplatu a v rozporu s jejím kolaudovaným účelem jako stavba rodinného domu.

Ve světle uvedeného jsem dospěl k závěru, že tento případ se vymyká závěrům ohledně možné variability užívání stavby. Mám za to, že mantinely variability užívání stavby rodinného domu jsou v tomto případě **maximálně překračovány**. Stavba totiž v tomto

22 YYYYY. [Online]. [citováno 6. 12. 2016] dostupné z <http://YYYYY.cz/index.php>.

23 XXXX. [Online]. [citováno 6. 12. 2016] Online. dostupné z: <http://ceska-republika.XXXX.cz/leto/3397/>

24 <http://ceska-republika.XXXX.cz/leto/3397/>

25 zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

26 Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad). Edice dobré správní praxe. 2. vyd. Kancelář veřejného ochránce práv, Ministerstvo vnitra (odbor dozoru a kontroly ve veřejné správě), Ministerstvo financí (sekce Daně a cla), 2010, 159 s. ISBN 978-80-254-6259-1.



případě vůbec jako celek nezajišťuje rodinné bytové potřeby (viz výše). Stavba v tomto případě zajišťuje potřeby krátkodobého ubytování velkého počtu osob. U pronájmu k firemním akcím není ani dle mého názoru převažujícím účelem uspokojení potřeby krátkodobého ubytování, ale uspokojení společenské potřeby a poskytnutí prostoru za účelem sdružení osob k jejich zábavě, případně vzdělání. Není dodržen předpoklad, že by více než polovina podlahové plochy fakticky byla určena k trvalému rodinnému bydlení.

Užívání stavby takovým způsobem má nepochybně zcela jiné dopady na okolí, než kdyby byla stavba skutečně užívána jako rodinný dům, byť případně v rámci mantinelů její variability užívání.

Pokud bych přijal závěr stavebního úřadu, jednalo by se o výklad ad absurdum. V tomto momentě by bylo zcela irrelevantní veškeré rozlišování jednotlivých druhů staveb ve stavebních a normových předpisech.²⁷ Při realizaci nového záměru by pak nebylo vůbec nutné jednotlivé stavby rozlišovat a stavební úřad by povoloval pouze stavby bez určení.

Ve vazbě na uvedené jsem dospěl k závěru, že by stavební úřad měl postupovat v tomto případě podle ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona. Měl by vyzvat vlastníka stavby (případně XXXX) ke zjednání nápravy podle ustanovení § 134 odst. 3 stavebního zákona, tedy zjednání nápravy rozhodnutím nařídit a rozhodnutí případně vymáhat správní exekucí. Dále by měl zahájit sankční řízení (viz zpráva o šetření), popřípadě přijmout i další opatření (§ 171 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Těmito donucovacími prostředky by měl docílit podání žádosti o změnu užívání stavby a vést řízení o této změně.

Srovnání stavebního úřadu vzhledem k jiným nemovitostem nepovažuji za relevantní, neboť otázka, zda jde o takovou změnu v užívání stavby, která již vyžaduje zásah stavebního úřadu, záleží na posouzení konkrétních okolností každého jednotlivého případu na základě úplného zjištění jeho skutkového stavu.

D. Opatření k nápravě

Opatření úřadů nepovažuji za dostatečná. Proto vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Živnostenskému úřadu navrhuji, aby:

Ve vazbě na skutečnosti uvedené v části C tohoto stanoviska řádně, za pomoci všech dostupných prostředků, zjistil skutečnosti o právním titulu a dodatkových službách a doplnil svou správní úvahu o tom, že se nejedná o soustavnou činnost provozovanou za účelem zisku.

Stavebnímu úřadu navrhuji, aby:

27 ČSN 76 1110 Služby cestovního ruchu - Klasifikace ubytovacích zařízení - Kategorie hotel, hotel garní, penzion, motel a hotel



postupoval podle ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona, vyzval vlastníka stavby (případně XXXX) ke zjednání nápravy podle ustanovení § 134 odst. 3 stavebního zákona, tedy nařídil zjednání nápravy, zahájil sankční řízení, popřípadě přijal i další opatření.

Závěrečné stanovisko zasílám starostovi města Chrudim a starostce města Chrast a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli a ředitelce Krajského úřadu Pardubického kraje.

Pokud Městský úřad Chrast, odbor výstavby a životního prostředí – stavební úřad a Městský úřad Chrudim, obecní živnostenský úřad, nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Městského úřadu Chrast, odboru výstavby a životního prostředí – stavebního úřadu a Městského úřadu Chrudim, obecního živnostenského úřadu.

Brno 2. ledna 2017

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)