

Zpráva o šetření ve věci užívání stavby rodinného domu na adrese Z

Obdržel jsem společný podnět manželů A., bytem xxx (dále též „manželé A.“), a manželů B., bytem yyy (dále též „manželé B.“), dále též „stěžovatelé“, k prošetření postupu odboru výstavby – stavebního úřadu Městského úřadu Železná Ruda (dále „stavební úřad“) a odboru regionálního rozvoje Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále „krajský úřad“) ve věci změny v užívání stavby rodinného domu a garáže na adrese Z, na pozemcích parc. č. Y, X, st. W a st. V, to vše v k. ú. U. Předmětná stavba je inzerována pod názvem Chalupa Z (dále také „Chalupa“). Vlastníkem nemovitosti jsou dle informativního výpisu z katastru nemovitostí manželé C. Manželé A. jsou vlastníci sousedního domu č. p. T, manželé B. jsou vlastníci sousedního domu č. p. S.

A. Shrnutí závěrů

Stavbu je možné užívat jen k účelu vymezenému v rozhodnutích či opatřeních stavebního úřadu s tím, že změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby nebo změna dočasné stavby na stavbu trvalou, je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu.¹

Podle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území² se stavbou pro bydlení rozumí rodinný dům, v němž více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena.

Dovozuji, že užívání stavby povolené jako „rodinný dům a garáž“ tak, že celá stavba slouží k poskytování krátkodobého ubytování cizích osob za úplatu a fakticky neslouží k zabezpečování trvalých bytových potřeb rodiny, nelze považovat za užívání stavby v souladu s povoleným účelem v mezích variability jejího účelu užívání jako rodinného domu.

Na základě shromážděných materiálů a zjištěných skutečností mám za to, že stavební úřad i krajský úřad užívání stavby posoudily nesprávně, když vyslovily, že krátkodobé pronajímání střídajícím se skupinám osob nemění způsob užívání stavby.

B. Skutková zjištění

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti s Městským úřadem Železná Ruda, Krajským úřadem Plzeňského kraje a stěžovateli.

1 Ustanovení § 126 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také "stavební zákon").

2 Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších změn.



Zjistil jsem, že stavební úřad rozhodl o umístění chalupy spolu s dalšími třemi stavbami pro rodinné bydlení rozhodnutím ze dne 31. 8. 2009.³ Následně stavební úřad vydal dne 20. 8. 2010⁴ rozhodnutí o změně výše uvedeného územního rozhodnutí (dále „změnové rozhodnutí“). Ve změnovém rozhodnutí je předmětná stavba označena jako „rodinný dům a garáž“. Dle doložky právní moci změnové rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 9. 2010. Souhlas stavebního úřadu ze dne 27. 10. 2010⁵ s provedením stavby nabyl právních účinků dne 13. 11. 2010. S užíváním Chalupy jako rodinného domu stavební úřad souhlasil opatřením ze dne 8. 11. 2013⁶ účinným od téhož dne.

V červnu roku 2019 se stěžovatelé samostatně obrátili⁷ na stavební úřad s upozorněním, že Chalupa je místo rodinného bydlení využívána výlučně ke krátkodobému pronájmu pro vyšší počet osob, obvykle na jeden týden.

Stavební úřad provedl dne 22. 8. 2019 kontrolní prohlídku, při které zjistil, že je objekt užíván ke krátkodobému ubytování, nebyly však provedeny žádné stavební úpravy, a proto stavební úřad dospěl k závěru, že je Chalupa užívána v souladu se schváleným účelem jako rodinný dům. Stavební úřad též v protokolu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 2 As 39/2007.⁸

Následně stavební úřad o svých zjištěních informoval stěžovatele⁹ a dodal, že účel užívání rodinného domu nemůže být porušen tím, že je v něm určitý počet osob, byť dočasně a za úplaty, ubytován. Z toho důvodu stavební úřad neshledal důvody pro projednání změny v účelu užívání stavby podle § 126 stavebního zákona.

Stěžovatelé následně podali u Městského úřadu Železná Ruda stížnost na činnost stavebního úřadu. Starosta města Železná Ruda Ing. Filip Smola stěžovatelům podle § 175 odst. 5 správního řádu¹⁰ odpověděl,¹¹ že v postupu stavebního úřadu neshledal žádné pochybení.

Po neúspěchu se stěžovatelé obrátili¹² na krajský úřad a požádali jej o přešetření závěrů stavebního úřadu. Krajský úřad stěžovatelům odpověděl ve dvou různých, obsahově však totožných, sděleních ze dne 2. 10. 2020.¹³ Krajský úřad se ztotožnil se stavebním úřadem a dodal, že ze stavebního zákona nevyplývá, že by stavbu určenou k rodinnému bydlení mohli tímto způsobem využívat jen její vlastníci. Odkázal též mimo jiné na přílohu č. 4,

3 Č. j. VÚP/3368/08/29 – 330/4.

4 Č. j. VÚP/1163/10/69 – 330/3.

5 Č. j. VÚP/3290/10/69 – 330.

6 Č. j. VÚP/2972/13/69 – 330.

7 Písemnostmi datovanými 17. 6. 2019 a 20. 6. 2019.

8 Dostupné na nssoud.cz.

9 Sdělení ze dne 2. 12. 2019 č. j. VÚP/1805/19/69 – 330/2.

10 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

11 Sděleními ze dne 29. 7. 2020, č. j. 1112/20 a č. j. 1113/20.

12 Písemnostmi datovanými 18. 8. 2020 a 19. 8. 2020.

13 Č. j. PK-RR/3847/20 a č. j. PK-RR/3897/20.



položku č. 55 nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností,¹⁴ ze které vyplývá, že ubytovací služby je možno poskytovat i ve stavbách rodinných domů.

Ve vyjádření k zahájení šetření¹⁵ krajský úřad zopakoval, že vlastník rodinného domu, který stavbu krátkodobě pronajímá, neporušuje povolený způsob užívání rodinného domu. V rozporu s povoleným způsobem užívání by však dle krajského úřadu „byla situace, kdy by vlastník stavby poskytoval ve své nemovitosti ubytovací služby, tedy poskytoval např. snídani, úklid používaných prostor, ložní prádlo nebo ručníky“.

C. Právní hodnocení

Podle zákona o veřejném ochránci práv¹⁶ je mým úkolem poskytovat ochranu osob před jednáním úřadů, které postupují v rozporu s právními předpisy, principy demokratického právního státu nebo principy dobré správy. Zasáhnout mohou i proti nečinnosti úřadů.

Jedním ze základních principů veřejného stavebního práva je požadavek, aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu. Uvedený princip konkretizuje § 126 a násl. stavebního zákona, který stanoví, že stavbu je možné užívat jen k účelu vymezenému v rozhodnutích či opatřeních stavebního úřadu s tím, že změna v účelu užívání stavby či změna činnosti ve stavbě, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, je přípustná na základě souhlasu nebo rozhodnutí stavebního úřadu.

Projednání ve standardním správním řízení vyžadují takové změny v užívání, u kterých je pochybnost, zda jsou v souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy, které chrání zvláštní právní předpisy, a dále takové změny v užívání, které se dotýkají práv třetích osob, změn, u kterých je třeba stanovit podmínky pro užívání či podmínky k ochraně veřejných zájmů.¹⁷

Pojem „rodinný dům“ je z hlediska stavebních předpisů definován zejména v § 2 písm. a) bodu 2. vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Podle citovaného ustanovení se stavbou pro bydlení rozumí rodinný dům, v němž více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví. Dodávám, že podle § 2 písm. c) stejné vyhlášky je stavbou ubytovacího zařízení stavba nebo její část, kde je poskytováno ubytování a služby s tím spojené; stavbou ubytovacího zařízení není bytový a rodinný dům a stavby pro rodinnou rekreaci.

Stavební úřad i krajský úřad v šetřeném případě setrvávají na názoru, že krátkodobým pronajímáním střídajícím se skupinám osob se nemění účel užívání stavby jako rodinného domu. Z toho důvodu dle dotčených úřadů není možné projednávat změnu v užívání podle § 126 stavebního zákona.

Stavební úřad při kontrolní prohlídce pro podporu svých tvrzení odkázal na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 39/2007. Obsah uvedeného rozhodnutí

14 Nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších změn.

15 Sdělení ze dne 15. 2. 2021, č. j. PK-KŘE/164/21.

16 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

17 Ustanovení § 127 odst. 2 a odst. 4 ve spojení s § 126 odst. 3 stavebního zákona.



znám. Dle mého názoru však pro tento případ není zcela přiléhavé, neboť se týká užívání některých bytů v bytovém domě, nikoliv způsobu užívání stavby jako celku.

Za relevantnější považuji rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále „krajský soud“) ze dne 11. 12. 2001, sp. zn. 30 Ca 180/2001,¹⁸ na který rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 39/2007 odkazuje. V tomto rozhodnutí se krajský soud zabýval tzv. variabilitou užívání. Ačkoliv krajský soud rozhodoval za účinnosti předchozí právní úpravy, mám za to, že jeho závěry je možné vztáhnout i na aktuální právní předpisy.

Krajský 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 nelze je 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 určitý omezený počet osob bydlí či je ubytován, byť jen dočasně a za úplatu.

Rozhodnutí odkázalo v této souvislosti také na tehdy účinné ustanovení § 3 písm. c) vyhlášky o obecných technických požadavcích,¹⁹ které definovalo rodinný dům jako stavbu 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. Krajský soud k definici stavby rodinného domu vyslovil, že „*definice naopak umožňuje, aby případně i téměř celá jeho polovina podlahové plochy místností a prostorů sloužila i jiným účelům než bydlení. To platí tím spíše, jde-li v daném případě v podstatě o stejný účel bydlení – ubytování.*“

Krajský soud v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že využívání části rodinného domu k ubytovacím službám tak ještě nemění jeho stanovený účel užívání (tedy to, že nadále zůstává určen pro rodinné bydlení), resp. není s ním v rozporu.

Podstatné je tedy posouzení, jak velká je část podlahové plochy rodinného domu, která slouží k rodinnému bydlení, a jak velká je část, která slouží k ubytování osob za úplatu. Pokud by například jeden z pokojů v rodinném domě byl nabízen ke krátkodobému ubytování zákazníků, zatímco ostatní pokoje by sloužily k rodinnému bydlení, k porušování účelu užívání by zřejmě nedocházelo. Naopak využití celé stavby rodinného domu ke komerčnímu krátkodobému ubytování schválený účel užívání porušuje.

Dodávám, že v definici pojmu „rodinný dům“ ve vyhlášce o obecných požadavcích na využívání území zákonodárce oproti starší právní úpravě vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu klade zřetelný důraz na „trvalost“ rodinného bydlení. Je tak zřejmý úmysl zákonodárce, aby alespoň polovina podlahové plochy rodinného domu vždy skutečně sloužila trvalému rodinnému bydlení. Dle mého názoru pak za trvalé rodinné

18 In: ASPI verze [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 8. 3. 2021]. ISSN 2336-517X. ASPI ID: JUD20145CZ.

19 Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění do 30. 12. 2006 (dále „vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu“).



bydlení v rodinném domě není možné označit krátkodobé ubytování cizích osob za úplatu.

Z informací, dostupných o rodinném domě online, zjišťuji, že rodinný dům je inzerován na vlastních internetových stránkách [\[odkaz na web\]](#) jako chalupa k pronájmu.

Z těchto internetových stránek si dovoluji citovat: „Nabízíme k pronájmu luxusně vybavenou chalupu. Ubytovaní až pro 12 osob ve dvou dvoulůžkových a dvou čtyřlůžkových pokojích.“ Na totožné internetové stránce je uveden též ceník s oznámením: „Uvedené ceny jsou za celý objekt na týden. Jiné pobyty jsou možné po dohodě. Vždy je nutno uhradit ještě spotřebované energie a místní poplatky, ty nejsou v ceně zahrnuty. Při pobytu kratším než 3 noci účtujeme ještě poplatek za závěrečný úklid ve výši 1.000,- Kč.“

Na těchto internetových stránkách je též veřejně přístupný rezervační systém, ze kterého je zřejmý rozpis obsazenosti zpravidla podle jednotlivých týdnů. Rezervovat si pobyt v Chalupě je možné celoročně. Zjišťuji, že dle rozpisu obsazenosti není v současnosti Chalupa obsazena hosty. Manželé A. mě však dne 28. 1. 2021 informovali, že i přes prázdný rezervační kalendář jsou v Chalupě ubytováni hosté.

Další inzerce rodinného domu jako ubytovacího zařízení je zřejmá i z jiných internetových stránek specializujících se na zprostředkování nájmu chat a chalup. Jako příklad uvedu portál www.e-chalupy.cz, kde je v současnosti rodinný dům inzerován v katalogu pro rok 2021.²⁰

Z výše uvedené inzerce je zřejmé, že rodinný dům je nabízen celoročně jako rekreační objekt. Za podstatné též pokládám, že rodinný dům je poskytován k rekreaci ubytovaných celý. Účelem rodinného domu tak v žádném případě není trvalé rodinné bydlení, ale prozatímní pobyt s cílem zabezpečit jiné než bytové potřeby.

Rád bych nyní reagoval též na výrok krajského úřadu, že se nejedná o ubytovací služby (viz výše). Poplatek za úklid, účtovaný pouze při kratších pobytech, indikuje, že vlastník rodinného zajišťuje úklid používaných prostor. Na výše zmíněných oficiálních stránkách i portálu www.e-chalupy.cz jsou též dostupné fotografie, na kterých jsou ložnice zřetelně vybaveny ložní soupravou s ložním prádlem a ručníky. Není možné, abych jen na základě těchto zjištění mohl jednoznačně vyslovit, že vlastník rodinného domu poskytuje ubytovaným doprovodné služby. Minimálně se však jedná o zřetelné indicie toho, že doprovodné služby jsou poskytovány. Skutečnost, že z hlediska živnostenského práva²¹ je možné poskytovat ubytovací služby v rodinném domě, nemění nic na tom, že musí být současně respektovány stavebněprávní předpisy a kolaudovaný statut dané stavby. Jinými slovy, ubytovací služby je možné poskytovat v rodinném domě, avšak jen v takovém rozsahu, při kterém bude zachován stavebním úřadem deklarovaný účel užívání stavby jako objektu k trvalému rodinnému bydlení.

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

²⁰ [\[odkaz na web\]](#), stav ke dni 8. 3. 2021.

²¹ Zejména zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů a nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností.



rodinného domu jsou v tomto případě maximálně překračovány. Stavba v tomto případě vůbec jako celek nezajišťuje trvalé rodinné bytové potřeby, ale zajišťuje potřeby krátkodobého ubytování většího počtu osob za účelem jejich rekreace. Rodinný dům je užíván v rozporu se schváleným účelem.

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

Dospěl jsem proto k závěru, že stavební úřad pochybil, když v daném případě nepostupoval podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého měl vyzvat vlastníka stavby k ukončení nepovoleného způsobu užívání stavby. Případně měl stavební úřad tuto povinnost uložit vlastníkově rozhodnutím a její splnění vymáhat správní exekucí. Dále měl stavební úřad zjistit, zda se vlastník svým jednáním nedopouští přestupku uvedeného v § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

Těmito donucovacími prostředky měl stavební úřad docílit, aby byla Chalupa užívána v souladu s povoleným účelem nebo donutit vlastníka stavby k podání oznámení nebo žádosti o změnu užívání stavby, tu následně projednat a vyhodnotit, zda je změna v účelu užívání možná.

Ve vztahu ke krajskému úřadu jsem dospěl k závěru, že pochybil, když na základě podnětu stěžovatele nepřijal vůči stavebnímu úřadu opatření proti nečinnosti.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostovi města Železná Ruda a řediteli Krajského úřadu Plzeňského kraje a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 23. března 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)