





nevybočuje z mezí daných hledisky stavebněprávními, tedy pokud je byt užíván k přebývání oprávněných osob způsobem odpovídajícím povaze, kdy ze stavebněprávního hlediska je nepodstatné, zda jsou byty pronajímány či přenechávány do pronájmu krátkodobě či dlouhodobě, nedochází k porušení stavebního zákona. Dále se dovolatel odvolal na své vyjádření ze dne 16.11.2020. Do spisu založil odvolatel smlouvu o nájmu uzavřenou na dobu neurčitou dne 11.10.2020 a text rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 39/2007. 9.2.2021 zaslala právní zástupkyně emailem stavebnímu úřadu 3 kusy fotografií předmětné bytové jednotky.

Dne 8.3.2021 vydal stavební úřad odvoláním napadené rozhodnutí.

Odvolatel v odvolání uvádí níže uvedené odvolací námitky (psány kurzívou ve zkrácené, upravené verzi) a odvolací správní orgán k nim připojuje následující stanovisko.

*- Stavební úřad nepředložil jediný důkaz o tom, že by bytová jednotka byla užívána nepovoleným způsobem, když na kontrolní prohlídce nebyly zjištěny žádné stavební úpravy jednotky.*

K tomu odvolací správní orgán uvádí, že provedení stavebních úprav není podmínkou pro to, aby mohla být naplněna skutková podstata přestupku podle ust. § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona. Je třeba vycházet z právní úpravy změny v užívání stavby obsažené ve stavebním zákoně. Ustanovení § 126 odst. 1 a 2 stavebního zákona zní:

*(1) Stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby.*

*2) 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. Ustanovení § 81 není dotčeno.*

Souhlasu nebo povolení stavebního úřadu tedy změna v účelu užívání stavby podléhá vždy, pokud se jedná o změnu v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření, pokud se jedná o změnu v činnosti pak pouze tehdy, pokud by tato změna činnosti mohla ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí.

Stavební úprava jednotky tedy není podmínkou.

Při určení, zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku stavební úřad vycházel z vyjádření odvolatele ze dne 16.11.2020, kde se uvádí, že **již** krátkodobě pronájmy v bytě neprovozuje. Je tedy zřejmé, že dříve byl byt ke krátkodobým pronájmům poskytován. Jednatelé odvolatele sami upozornili při ústním jednání, že ve věci jednali s živnostenským

úřadem. Stavební úřad zjistil z veřejně přístupného živnostenského rejstříku, že v bytě na adrese ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ ■■■■■ je zřízena provozovna odvolatele ■■■■■ ■■■■■ pro provozování živnosti Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, obor podnikání Ubytovací služby se zahájením provozování této činnosti dne 12.2.2018. Odvolací správní orgán zjistil, že činnost v provozovně byla ukončena dne 12.4.2021.

Nelze tedy potvrdit, že důkazy o provozování podnikání spočívající v poskytování ubytovacích služeb stavební úřad neměl k dispozici. V rozhodnutí jasně popsal, z jakých indicií vycházel při hodnocení, zda je naplněna skutková podstata předmětného přestupku.

*- Odvolatel zpochybňuje kompetenci stavebního úřadu k posouzení způsobu užívání předmětného bytu s odkazem na ustanovení § 3 písm. g) vyhlášky č. 268/2009 Sb., když zde jsou uvedeny pouze veřejnoprávní požadavky na byt ve smyslu způsobilosti k bydlení, nikoliv ve smyslu oprávnění byt užívat pro přebývání určitého okruhu osob po určitou dobu. Odvolatel cituje z judikatury správních soudů.*

Odvolací správní orgán k tomu pro přesnost uvádí, že stavební úřad ustanoveními vyhlášky č. 268/2009 Sb. neargumentuje. Přesto je třeba poznamenat, že všechny prováděcí vyhlášky a nařízení, které v průběhu posledních let na území hl. m. Prahy upravovaly pojem bytu ( vyhl. č. 268/2009, vyhl. č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, nař. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy) shodně jako soubor místností, popřípadě jednu obytnou místnost, který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen. Je třeba upozornit na to, že tyto prováděcí předpisy vydané na základě zmocnění ve stavebním zákoně shodně akcentují určení k trvalému bydlení, když stavebně technické požadavky na přebývání osob, a to dlouhodobé i krátkodobé, mohou splňovat i jiné prostory, třeba i ubytovny. Právě **určenost** k trvalému bydlení činí rozdíl mezi bydlením a ubytováním, protože zohledňuje i jiné oblasti, jejichž dodržování je v kompetenci stavebních úřadů, a to zejména povinnost zajistit soulad stavby a jejího užívání s územním plánem (§ 126 odst. 3 stavebního zákona: „Změna v užívání stavby musí být v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy.“).

Tato definice je důležitá vzhledem k pojmu „bydlení“, který je s pojmem bytu jednoznačně spjat. Proč správní orgán považuje pojem „bydlení“ za rozdílný od pojmu „ubytování“ bude vysvětleno níže spolu s vysvětlením rozdílu mezi bydlením a ubytováním při posuzování účelu užívání.

Odvolatel poukazuje na položku 55 přílohy č. 4 k nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, kde uvádí, že ubytovacími službami se rozumí: Poskytování ubytování ve všech ubytovacích zařízeních (například hotel, motel, kemp, ubytovna) a v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci. Dovojuje tedy, že krátkodobé ubytování v bytech je možné. K tomu odvolací správní orgán uvádí, že i toto citované ustanovení rozlišuje mezi ubytovacím zařízením a ubytováním ve stavbách pro bydlení a rodinnou rekreaci. A právě z tohoto ustanovení je více než zřejmé, že zákonodárce takto upravil ubytování v části staveb pro bydlení a pro rodinnou rekreaci, kde vlastník přenechává jinému část stavby, ve které bydlí, tedy obvyklý způsob

přivýdělků bydlících osob v průběhu sezóny. Již vzhledem k datu vzniku tohoto předpisu nebylo jistě úmyslem zákonodárce přeměnit bytové domy na ubytovny. Navíc i v bytovém domě mohou být po schválení změny v užívání jednotek poskytovány ubytovací služby. Je patrné, že v současné době došlo k posunu od poskytování ubytování se snídaní ve „vlastním domově“ k pravidelnému neomezenému využívání bytu k ubytovacím službám, a to bez splnění legislativních nároků kladených na hotely a ubytovny.

Odvolatel v odvolání poukazuje na obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 39/2007-80 ze dne 2008, ze kterého vyplývá, že nevykročí –li způsob užívání bytu z mezí daných hledisky stavebněprávními, tj. byt bude užíván k přebývání oprávněných osob způsobem odpovídajícím povaze bytu, nepřipadá v úvahu postih za užívání stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, a to ani je-li byt pronajímán krátkodobě. K tomu odvolací správní orgán uvádí, že předmětný rozsudek zavazuje správní orgány pouze v řízení, ke kterému byl vydán. Zatímco se dříve jednalo o ojedinělý problém, v současné době má fenomén krátkodobých pronájmů za následek proměnu centra hl. m. Prahy v oblast bez stálých obyvatel. Hlavní město Praha reguluje v územním plánu využití jednotlivých ploch a stanovuje koeficient podílu bydlení v centrální části města, aby tomuto trendu zabránilo. Koeficient podílu bydlení vyjadřuje poměr hrubých podlažních ploch sloužících pro bydlení k ostatním podlažním plochám (nesloužícím k bydlení), a to vždy vztažený k posuzovanému stavebnímu záměru (společně řešenému celku). Je tedy zřejmé, že jak orgán územního plánování tak stavební úřad musejí disponovat informacemi potřebnými k posouzení zachování tohoto podílu.

Podle výkresu platného územního plánu č. 36 – Bydlení v centrální části města je stanoven minimální podíl bydlení v místě spáchání přestupku na 50 %.

Stavebnímu úřadu zákon ukládá, aby dodržování územního plánu zajistilo, mimo jiné i v ust. § 126 odst. 3 stavebního zákona. Jedná se tedy o hledisko stavebně právní. Výsledkem postupu, o kterém předmětný rozsudek hovoří, by bylo umožnění obcházení zákona, neboť v místech, kde je třeba v souladu s územním plánem sledovat vzájemný poměr jednotlivých funkcí ve smíšených funkčních plochách, by bylo možné zřídit neomezený počet ubytovacích zařízení aniž by k tomu stavební úřad přivolil a mohl tak splnit svou povinnost dohledu nad souladem užívání staveb s územním plánem.

Odvolací správní orgán skutečnost, že změna užívání, ke které došlo v projednávaném případě, podléhá schválení stavebním úřadem, nepovažuje za regulaci podnikání, ale za regulaci funkčního využití v plochách, kde to územní plán požaduje.

Odvolatel dále poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 Ca 180/2001 ze dne 11.12.2001. Podstatu tohoto rozsudku shrnul Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku č.j. 9 As 171/2016-44 z 20.7.2017, kdy uvedl:

„[12] Stěžovatelé se v kasační stížnosti dovolávali na přesné znění rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové a citovali v ní následující: Stavbu nebo její část lze užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení (§ 85 stavebního

zákona). I takto stanovený účel užívání má ale svoji variabilitu. Realizuje-li se totiž v určitém prostoru stavby takový účel užívání, který oproti účelu stanovenému v kolaudačním rozhodnutí nevyžaduje změny v jeho stavebně technickém uspořádání, nemůže ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, pak k takovéto změně ve způsobu užívání stavby není ani třeba rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny v užívání stavby. Nejvyšší správní soud se však již v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008-67, č. 1627/2008 Sb. NSS, vyslovil, že judikatura není atomizovaný soubor izolovaných vět odůvodnění soudního rozhodnutí bez zřetele na situaci, kterou dané rozhodnutí řešilo. Nelze tedy přihlídnout pouze k doslovnému znění vytržených vět z odůvodnění, ale je nutno posuzovat skutkovou situaci, za jaké bylo uvedeno.

[13] V dané věci se jednalo o to, že žalobkyně užívala stavbu, která byla kolaudována jako rodinný dům, k poskytování ubytovací služby. To však pouze v takovém rozsahu, že průměrná denní obsazenost v roce nebyla ani jedno celé lůžko. Za tohoto stavu Krajský soud v Hradci Králové dospěl k závěru, že využívání části rodinného domu k ubytovacím službám marginálního charakteru ještě nemění stanovený účel užívání, totiž to, že nadále zůstává určen pro rodinné bydlení. Z rozsudku je naopak patrné, že pokud by prostory byly k ubytování užívány primárně, neobešlo by se to bez rozhodnutí o změně v užívání stavby. Nejvyšší správní soud souhlasí s interpretací uvedeného rozsudku městským soudem, že v citovaném rozsudku tak šlo pouze o změnu v činnosti a nikoliv o změnu účelu užívání stavby ve smyslu § 126 odst. 2 stavebního zákona, neboť ten byl i nadále zachován....“

S tímto názorem Nejvyššího správního soudu se odvolací správní orgán ztotožňuje, neboť přesně vnímá rozdíl mezi občasným nebo trvalým pronajímáním pokoje nebo pokojů v bytě nebo rodinném domě, který je trvale obydlen a kde má takový výdělek skutečně formu „přivýdělku“ k příjmům pronajímatele, a mezi trvalým a úplným pronajímáním bytu ke krátkodobým pronájmům, kde „přivýdělkem k důchodu“ je podnikání právnické osoby v oboru ubytovací služby, jak uvedl odvolatel, resp. jednatele odvolatele do protokolu z ústního projednání přestupku.

K rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 28 Cdo 1589/2012 ze dne 4.10.2012 odvolací správní orgán uvádí, že se ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu v tom, 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.*“ Takovým veřejným zájmem je např. zájem na ochraně životů před nebezpečím požáru. Nař. č. 10/2016 Sb. HMP v ustanovení § 42 odkazují v otázce požární bezpečnosti na ustanovení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb. a vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci), ve znění vyhlášky č. 221/2014 Sb. Vyhláška č. 23/2008 Sb. odkazuje mimo jiné na ČSN 73 0833 Požární bezpečnost staveb – Budovy pro bydlení a ubytování, kde se uvádí:

„3.5

Budovy, jejich části nebo prostory pro bydlení a ubytování (dále jen budovy) se pro účely této normy třídí do čtyř skupin s tímto označením:

- a) budovy skupiny OB1 – rodinné domy a rodinné rekreační objekty s nejvýše třemi obytnými buňkami, s jedním podzemním a s nejvýše třemi užitnými nadzemními podlažími (užitným nadzemním podlažím je i podkrovní prostor, je-li tam pokoj apod.) a nejvýše s celkovou půdorysnou plochou všech podlaží objektu do 600 m<sup>2</sup>;
- b) budovy skupiny OB2 – bytové domy přesahující kritéria budov skupiny OB1 (např. mající více než tři obytné buňky);
- c) budovy skupiny OB3 – domy pro ubytování o projektované ubytovací kapacitě nejvýše:
  - 1) 75 osob umístěných nejvýše do 3. nadzemního podlaží; nebo
  - 2) nejvýše 55 osob umístěných mezi 1. až 8. nadzemním podlaží;
- d) budovy skupiny OB4 – domy pro ubytování s ubytovací kapacitou větší než podle bodu c).“

Jsou stanoveny různé požadavky na požární bezpečnost pro budovy pro bydlení a pro budovy pro ubytování:

- budovy skupiny OB1 mají stanovené mezní velikosti, stupně požární bezpečnosti ve vazbě na konstrukční systémy, jakož i doplňující požadavky na stavební konstrukce; nově jsou také určeny požadavky na hasicí přístroje a zařízení pro protipožární zásah;
- budovy skupiny OB2 mají nově stanovené požadavky na výškové budovy ( $\geq 20$  NP), včetně instalace SHZ nebo DHZ, zpřesněné požadavky na únikové cesty - včetně přetlakového větrání chráněných únikových cest; doplněny jsou také požadavky na hasicí přístroje a zařízení pro protipožární zásah, což zahrnuje i instalaci autonomní detekce a signalizace (totéž je i u ostatních skupin OB); ve skupině budov OB2 mohou být i obytné buňky pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace, aniž by šlo o prostory sociální péče;
- budovy skupiny OB3 mají zvýšené kapacity osob v objektech do 3 NP a v objektech s více než 3 NP a to do 8. NP, zpřesněné požadavky na únikové cesty a nově stanovené hasicí přístroje a doplněné jsou i požadavky na zařízení pro protipožární zásah;
- budovy skupiny OB4 – hotely mají určené konstrukční systémy ve vztahu na počet podlaží, mají nově stanovené případy, kde musí být instalováno SHZ nebo DHZ, doplněny jsou požadavky i na záclony a čalounické materiály (50 obytných buněk nebo více než 100 osob), zpřesněny jsou případy přetlakově větraných chráněných únikových cest včetně jejich osvětlení apod., nově jsou stanoveny požadavky na hasicí přístroje a na zařízení pro protipožární zásah (včetně EPS či autonomní detekce a signalizace).

Z toho je zřejmé, že zákonodárce projevil vůli k tomu, aby ubytovací zařízení a bytové domy byly jasně odlišeny co do stupně požární ochrany. Aby bylo možné tuto ochranu vymáhat, je zřejmé, že správní orgány musí mít informace o tom, k jakému účelu, zda k bydlení nebo ubytování, jsou jednotlivé byty užívány, a to dokonce včetně jejich kapacity, protože u krátkodobého ubytování ve většině bytů v činžovním domě, může počet ubytovaných dosáhnout limitů pro zvýšenou požární ochranu. Proto je tak důležité schválení změny v užívání na ubytovací jednotku u každého bytu, aby v součtu mohla být kapacita krátkodobých lůžek posouzena.

Závěrem odvolací správní orgán k pojmům „bydlení“ a „ubytování“ konstatuje, že nelze tyto pojmy směřovat již jen proto, že zákonodárce v četných předpisech, zejména prováděcích vyhláškách ke stavebnímu zákonu, požárních předpisech, daňových předpisech) tyto pojmy rozlišuje, byť nedefinuje. Přesto je jejich obsah na první pohled zřejmý. Bydlení je uspokojování základní sociální potřeby člověka ohledně pocitu bezpečí, soukromí, odpočinku, znalosti prostředí, sociálních vazeb. Z toho také vyplývá způsob, jaký se takto bydlící chová ke svému okolí, ke stavbě, ve které bydlí, jakým způsobem uspokojuje své potřeby a tím modeluje strukturu služeb ve svém okolí, jaké požadavky má na veřejnou infrastrukturu apod. Proto velká města tak akcentují potřebu zachování bydlení ve svých centrech. Hlavní město Praha není výjimkou, jak je uvedeno výše. Ubytování naproti tomu slouží jako přechodné místo pobytu, ať už dlouhodobě nebo krátkodobě, nevytváří sociální prostředí a jeho účelem je uspokojování ekonomických potřeb pronajímatele, nikoliv sociálních potřeb bydlícího. Jedná se vždy o provizorium, ať už jakékoliv kategorie. Aniž by bylo potřeba přesné zákonné definice, jedná se o prostý rozdíl mezi domovem a hotelem.

K tvrzení odvolatele, že v současnosti pronajímá byt na dobu neurčitou, odvolací správní orgán uvádí, že toto není pro projednání přestupku relevantní stejně tak, jako ve spisu založená emailová korespondence neznámých osob ohledně jiné stavby.

Odvolací správní orgán uzavírá, že má za to, že u bydlení a ubytování se jedná o rozdílné způsoby užívání staveb pro bydlení a že odvolatel neužíval byt v souladu s povoleným stavem, tj. neužíval prostory jako byt k trvalému bydlení, ale jako ubytovací jednotku za účelem krátkodobých pronájmů. Dopustil se tedy jednání popsáno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Z výše uvedených důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je zvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

#### **Poučení o odvolání:**

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se podle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu.

Ing. Markéta Vacínová  
ředitelka odboru  
podepsáno elektronicky



[REDACTED]

II. ostatní

2. Úřad městské části Praha 1, stavební úřad, IDDS: b4eb2my

sídlo: Vodičkova č.p. 681/18, 110 00 Praha 1-Nové Město

III. na vědomí

MHMP STR - spis