

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Barbora Roznětinská**

**Nájemní bydlení jako způsob uspokojování práva  
na bydlení a aktuální problémy jeho dostupnosti**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michael Zvára, LL.M., Ph.D.

Katedra: Katedra občanského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10. ledna 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 230.648 znaků včetně mezer.

.....  
Barbora Roznětinská

V Praze dne .....

## Poděkování

Nejprve bych chtěla vzpomenout na cenné rady a laskavý přístup MUDr. JUDr. Alexandra Thöndela, Ph.D., jenž mi jednak umožnil zvolit si individuální téma diplomové práce, jednak mi byl významným průvodcem při jejím zpracování.

Mé neméně podstatné poděkování patří JUDr. Michaelovi Zvárovi, LL.M., Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, zejména za jeho připomínky a vstřícnost při konkretizaci předmětu diplomové práce a také za užitečnou zpětnou vazbu k jejím pasážím.

Je mou radostí poděkovat mým blízkým. V souvislosti s diplomovou prací se v první řadě nabízí poděkovat mému příteli, o kterého mě *alma mater* obohatila. Děkuji Ti, Viktoro, za trpělivost a multidimenzionální podporu, především pak za sdílení svých spisovatelských zkušeností, díky kterým jsi mi mnohé vyvstalé otázky pomohl lehce objasnit, a také za to, že jsi mě nasměroval, když jsem se ztratila, případně si byla nejistá. Těší mě, že právě my dva spolu sdílíme *hezke* společné bydlení.

Má rodina byla a je mou oporou. Děkuji Vám rodiče, že jste mi umožnili, respektive výrazně usnadnili se seberealizovat. Vážím si Vašeho dobrého úmyslu, se kterým mě dlouhodobě, nejen při studiích, podporujete. Nanejvýš oceňuji, jaké přívětivé místo k bydlení jste, navázáním na babiččino odhodlání, dokázali naší rodině vybudovat a tím i podnítili můj vztah k bydlení a nemovitostem. „*Nemáme my se jako na zámku?*“ Rodičům i sestře, bratrovi, babičkám, dědečkům a přátelům vděčím za společné chvíle radosti a také za schovívavost, kterou se mnou měli jak po dobu psaní diplomové práce, tak v průběhu celého období předcházejícího završení mých studií.

Děkuji Vám.

*Beatus ille homo, qui sedet in sua domo.*

*Blažený onen člověk, který sedí ve svém domě.*

**Nájemní bydlení jako způsob uspokojování práva  
na bydlení a aktuální problémy jeho dostupnosti**

# Obsah

|  |            |
|--|------------|
| <b>ÚVOD</b> .....  | <b>7</b>   |
| <b>1. POTŘEBA BYDLENÍ, JEDNA ZE ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH POTŘEB</b> .....                     | <b>9</b>   |
| <b>2. PRÁVNÍ RÁMEC NÁJEMNÍHO BYDLENÍ</b> .....   | <b>13</b>  |
| 2.1. ÚSTAVNĚ A MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ ZÁKLAD PRÁVA NA BYDLENÍ.....                           | 14         |
| 2.2. ROLE STÁTU V BYTOVÉ POLITICE.....   | 22         |
| 2.3. NÁJEMNÍ BYDLENÍ JAKO JEDEN Z PRÁVEM PŘEDVÍDANÝCH ZPŮSOBŮ BYDLENÍ.....               | 24         |
| 2.4. ZÁKONNÁ ÚPRAVA NÁJEMNÍHO BYDLENÍ.....   | 26         |
| 2.4.1. Historický exkurz.....  | 26         |
| 2.4.2. Tradiční občanský zákoník pro moderní společnost.....                             | 34         |
| <b>3. ZÁKLADNÍ PŘÍČINY SOUČASNÉ BYTOVÉ KRIZE A OČEKÁVANÁ PRÁVNÍ ŘEŠENÍ</b> .....         | <b>43</b>  |
| 3.1. VÝVOJ TRŽNÍCH CEN NEMOVITOSTÍ K BYDLENÍ.....  | 43         |
| 3.2. „BEST IN“ STAVEBNÍ ŘÍZENÍ.....  | 47         |
| 3.3. NEMOVITOSTI K BYDLENÍ JAKO INVESTIČNÍ PŘÍLEŽITOST.....                              | 49         |
| 3.4. NE(Z)ŘÍZENOST KRÁTKODOBÉHO UBYTOVÁVÁNÍ.....   | 53         |
| 3.4.1. Dílčí stávající právní úprava a otázka jejích změn.....                           | 56         |
| 3.4.2. Omezení plynoucí ze sousedských práv.....   | 65         |
| <b>ZÁVĚR</b> .....   | <b>79</b>  |
| <b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b> .....  | <b>85</b>  |
| <b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ</b> .....   | <b>86</b>  |
| 1. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....  | 86         |
| 2. SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ.....  | 89         |
| 3. SEZNAM POUŽITÝCH MEZINÁRODNÍCH SMLUV.....   | 95         |
| 4. SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ.....   | 95         |
| 5. SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY.....  | 98         |
| 6. SEZNAM OSTATNÍCH ZDROJŮ.....  | 99         |
| <b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....   | <b>102</b> |
| PŘÍLOHA Č. 1 – VÝVOJ CEN NEMOVITOSTÍ K BYDLENÍ MEZI LETY 2000 A 2017.....                | 103        |
| PŘÍLOHA Č. 2 – INDEX CEN BYDLENÍ VYBRANÝCH ZEMÍ EVROPSKÉ UNIE MEZI LETY 2005 A 2017..... | 104        |
| PŘÍLOHA Č. 3 – INDEX CEN BYDLENÍ VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ MEZI LETY 2020 A 2022.....    | 105        |
| <b>ABSTRAKT A KLÍČOVÁ SLOVA</b> .....  | <b>106</b> |
| <b>ABSTRACT AND KEY WORDS</b> .....  | <b>108</b> |

# ÚVOD

Diplomová práce se zaměřuje na některé aktuální problémy spojené s právní úpravou nájemního bydlení. Nejedná se však o zkoumání zcela ve smyslu právně dogmatickém. Podstatou práce je vystihnout, alespoň částečně, souvislost mezi společenským stavem nájemního bydlení a jeho právní úpravou. Domnívám se, že na právní úpravu nájmu bytu a domu, a především na efektivní realizaci zákonem stanovených práv a povinností, mají vliv také mimoprávní faktory, jejichž význam by neměl být zanedbán. Nesnažím se sice o empirický výzkum na poli socioekonomickém, mám však za to, že bez zohlednění některých společenských reálií nelze právní úpravu s dostatečnou vypovídací hodnotou analyzovat.

Na základě právě uvedeného je cílem práce zodpovědět otázku, jak je nastavena právní úprava (nájemního) práva na bydlení z hlediska dostupnosti bydlení a jak na současné právní problémy reaguje. Hledáním odpovědi na tuto otázku se line ověření hypotézy, zda dochází k proměně vlastnického bydlení na nájemní.

Jinými slovy se lze také ptát, jaký vliv mohou mít na současný stav nájemního bydlení (zejména na jeho preferování, cenu a dostupnost) některé společenské změny, ekonomický stav a politické okolnosti. Neméně podstatnou otázkou je, zda tento stav dovoluje efektivně či důstojně realizovat (základní) právo na bydlení, prostřednictvím kterého se uspokojuje potřeba bydlení jako (základní) lidská potřeba. Za tímto účelem je práce rozdělena do tří kapitol.

V první kapitole je čtenáři poskytnut obecný vhled do problematiky bydlení, a to především prizmatem bydlení jako základní lidské potřeby.

Na tento obecný základ navazuje v druhé kapitole objasnění právního základu s tématem souvisejícího. Pro důsledné vymezení právních mezí práce je nájemní bydlení zařazeno do lidskoprávního kontextu jako součást základního práva na bydlení. Od těchto východisek je postupováno k základní právní úpravě v občanském zákoníku, a to spolu s poukazem na odlišné způsoby bydlení a ingerenci státu do regulace dané problematiky.

Třetí kapitola obsahuje přehled nejvíce se nabízejících příčin tzv. bytové krize. Tyto příčiny jsou v nutném rozsahu vysvětleny tak, aby je na jednu stranu bylo možno hodnotit podle platné právní úpravy, a na druhou stranu, aby mohla být na jejich základě hodnocena i samotná právní úprava. Bude znázorněno, že daná problematika není výjimkou v tom smyslu, že také u ní společenský vývoj a vznikající problémy v některých ohledech, někdy i značně, předstihují jejich legislativní řešení.

Z hlediska metodologie je první kapitola s ohledem na její účel a obsah zpracována především deskriptivní metodou výzkumu. Druhá a třetí kapitola využívají převážně nejprve metodu deskriptivní a po uvedení nezbytných základů také analytickou, obsahující (kritickou) reflexi relevantní právní úpravy. Při zasazení práva na bydlení do kontextu základních lidských práv je částečně pracováno také s metodou komparativní. Závěr je tradičně zpracován zejména analyticko-synteticky. Na základě podaných výkladů je kriticky hodnocen současný stav nájemního bydlení a jsou představeny některé obecné návrhy možných řešení. Součástí závěrů je také odůvodnění postoje k určitým dosud patrným snahám o změny právní úpravy.

Cílem práce tohoto rozsahu pochopitelně nemůže být úplné prozkoumání všech souvisejících problémů, jakož ani podání vyčerpávajících odpovědí na vytyčené otázky. Přesto se domnívám, že jde o téma značně aktuální a ze své povahy dostatečně podstatné na to, aby i jen částečné osvětlení vztahu právní úpravy (nájemního) bydlení a jeho současné dostupnosti mělo smysluplný význam.

V posledku hodno zmínit, že zvolené téma, jakkoli vhodné ke zpracování, je stále dostatečně komplexní na to, aby realistickým cílem nebylo navržení nové, taktéž komplexní zákonné úpravy. Budou-li na následujících řádcích shledány dílčí zákonné nedostatky, bude sice poukázáno na některá v úvahu připadající řešení, nicméně vlastní snaha o návrh konkrétní novelizace dotčených zákonných ustanovení by již nutně zvolené téma přesahovala.



# 1. POTŘEBA BYDLENÍ, JEDNA ZE ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH POTŘEB

Hlavním účelem a zároveň podstatou nájemního bydlení je uspokojování potřeby bydlení, která s právem na bydlení úzce souvisí.<sup>1</sup> Bydlení je charakterizováno rozličnými aspekty, jako jsou přístřeší, soukromí a prostor, kde si člověk může skladovat své věci, přičemž tyto složky jsou zároveň samy o sobě dílčími lidskými potřebami. Stěžejní význam potřeby bydlení spočívá ve skutečnosti, že právě bydlení má zásadní vliv na pocit bezpečí, neboť mu dává širší prostor pro realizaci navazujících potřeb na cestě k dosažení životního naplnění.

Všeobecné uznání provázanosti jednotlivých potřeb a jejich vlivu na život člověka je do značné míry zásluhou Abrahama H. Maslowa, který jednak formuloval základní lidské potřeby, do kterých vedle fyziologických zařadil i ty psychologické, jednak je hierarchicky a vývojově utřídil. Hierarchické uspořádání založil jak na důležitosti konkrétních potřeb, tak na jejich vzájemné souvztažnosti, vycházející z názoru, že uspokojení potřeb nižšího stupně podmiňuje a zároveň ve člověku iniciuje touhu po uspokojení potřeb vyššího stupně.

Zásadnost potřeby bezpečí, pro níž je naplnění potřeby bydlení klíčové, je patrná už z toho, že ji společně s potřebou ochrany Maslow umístil ihned za fyziologické potřeby, které považoval za zcela bazální. Naopak na splnění potřeby ochrany a bezpečí teprve navázal potřebu sounáležitosti, myšleno v rodině, komunitě, klanu či partě, zahrnující také přátelství, náklonnost a lásku, a následně pak potřebu tkvící v respektu, vážnosti, přijetí, důstojnosti a sebeúctě.

Na vrchol systému potřeb Maslow postavil potřebu spočívající ve svobodě rozvinout vlastní nadání a schopnosti, realizace vlastního já. Tuto vrcholnou potřebu pojmenoval sebeaktualizace a je ji třeba chápat jako potřebu člověka naplnit své možnosti.<sup>2</sup> V kontextu hierarchického uspořádání potřeb je tak vhodné na bydlení nahlížet nejen jako na základní lidskou potřebu, ale také jako na východisko pro uspokojování dalších základních lidských potřeb.

Má-li člověk ambici stát se aktivní a platnou součástí společnosti, je pro něj bydlení nezbytným nástrojem pro budování svého místa ve společnosti. Proto se do značné míry

---

<sup>1</sup> Uspokojování potřeby bydlení jako hlavní účel nájemního bydlení zákonodárce reflektuje už v § 2235 odst. 1 občanského zákoníku, kterým uvozuje samostatný pododdíl věnovaný zvláštní úpravě nájemního bydlení. Terminologie zákoníku užívá namísto sousloví „nájemní bydlení“ spojení „nájem bytu a domu“ a namísto „potřeba bydlení“ pak „bytová potřeba“. Zákonodárce odlišnou terminologii podle mého úmyslně klade důraz na zvláštní předmět nájmu, neboť právě ten je možné společně s účelem nájmu považovat za stěžejní znak pro odlišení nájemního bydlení jak od obecné právní úpravy nájmu v občanském zákoníku, tak od té zvláštní, která vedle nájemního bydlení počítá i s jinými zvláštními druhy nájmu.

<sup>2</sup> MASLOW, Abraham Harold. *O psychologii bytí*. Praha: Portál, 2014, s. 208-210, 255-256.

ztotožňuji s názorem Emmanuela Lévinase, který bydlení chápe primárně nikoli jako účel lidské činnosti, ale jako její podmínku a částečně i jako její začátek.<sup>3</sup> Lévinas tvrdí, že „[o]bydlí je podmínkou práce“.<sup>4</sup>

Ve prospěch této teze mimo jiné hovoří i nedávné výsledky tuzemských pilotních projektů zakládajících se na konceptu *Housing First*, česky překládaného jako *bydlení především*. Cílem konceptu je omezit bezdomovectví, případně bytovou nouzi a umožnit strádajícímu člověku začlenit se zpět do společnosti, a to tím, že je mu již v úvodu procesu začleňování bezplatně a bez náročných podmínek zajištěno standardní bydlení, doprovázené intenzivní podporou sociálních pracovníků.<sup>5</sup> Koncept v souladu s hierarchickým uspořádáním základních lidských potřeb počítá s tím, že člověk, jehož potřeba bydlení je uspokojena, přirozeně aspiruje na uspokojení dalších navazujících potřeb. Má touhu se rozvíjet a posunout své životní priority, s čímž úzce souvisí i snaha získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

Úspěšnost pilotních projektů v České republice kopíruje tu ze zahraničí, když 86 % do projektů zapojených domácností<sup>6</sup> bylo schopno řádně platit nájemné a bydlení si udržet i s odstupem tří let.<sup>7</sup> Koncept *Housing First* se tak jeví jako výrazně účinnější než doposud praktikovaný projekt *Housing Ready*, česky překládaný jako *prostupné bydlení*, který u nás prozatím stále převažuje a který se na bydlení ne dívá shodně s Lévinasem jako na podmínku práce, ale spíše jako na odměnu za ni, protože standardní bydlení považuje až za vyvrcholení procesu začleňování.<sup>8</sup>

Zdárným příkladem konkrétního projektu *Housing First* je v roce 2016 zahájený brněnský projekt *Rapid Re-Housing Brno*, jenž se zaměřil na 50 sociálně slabých rodin s dětmi nacházejících se v bytové nouzi. Projekt byl oceněn i na mezinárodním poli. V roce 2017 ho Evropská federace národních sdružení pracujících s bezdomovci (European Federation of National Organisations Working with the Homeless, FEANTSA) zvolila nejlepším projektem

<sup>3</sup> LÉVINAS, Emmanuel. *Totalita a nekonečno*. 2. vydání. Praha: OIKOYMENH, 2020, s. 131.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 140.

<sup>5</sup> Blíže k typologii bezdomovectví a bytové nouze viz FEANTSA. *ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR* [online]. FEANTSA, 1.4.2005 [cit. 27.5.2023]. Dostupné z [https://www.feantsa.org/download/cz\\_8621229557703714801.pdf](https://www.feantsa.org/download/cz_8621229557703714801.pdf).

<sup>6</sup> Domácnost zahrnuje všechny osoby, které spolu nemovitost k bydlení sdílí. Sdílení je pro uspokojování potřeby bydlení typické. Ačkoli nemůže být domácnost sama o sobě subjektem práva, jde o právní skutečnost, která má v nájemním právu svůj význam; KŘEČEK, Stanislav. *Slovník nájemníka*. 2. vydání. Praha: VICTORIA PUBLISHING, 1996. s. 11.

<sup>7</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Díky Housing First nově důstojně bydlí více než 700 lidí. Úspěšný projekt bude pokračovat s podporou MPSV a MMR*. Tisková zpráva [online]. Praha: MPSV ČR, 23.5.2022 [cit. 31.5.2022]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/diky-housing-first-nove-dustojne-bydli-vice-nez-700-lidi-uspesny-projekt-bude-pokracovat-s-podporou-mpsv-a-mmr>.

<sup>8</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Housing First v ČR* [online]. MPSV ČR, 2022 [cit. 31.5.2022]. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/housing-first-v-cr>. A Platforma pro sociální bydlení. *Housing First* [online]. Platforma pro sociální bydlení, 2022 [cit. 31.5.2022]. Dostupné z: <https://hf.socialnibydeni.org/housing-first>.

dotovaným Evropskou unií mezi lety 2010 a 2017, který řešil bytovou nouzi, a v roce 2018 projekt zvítězil při udělení evropských cen SozialMarie Prize for Social Innovation.<sup>9</sup>

Ačkoli koncept Housing First díky své úspěšnosti zažívá rychlý vzestup, má nemálo kritiků. Mám za to, že svůj podíl na tom má i v české společnosti silně vžitý názor, že bydlení, byť ve smyslu základní lidské potřeby, je věcí zásluhy za poctivou práci a mnohdy celoživotní píli člověka, případně i jeho předků. Domnívám se, že toto zásluhové chápání bydlení souvisí s ve společnosti hojně zakořeněným křesťanským pravidlem „*nechce-li někdo pracovat, ať také nejí*“,<sup>10</sup> potažmo jeho laickou obdobou v lidovém přísloví *bez práce, nejsou koláče*.

Osobně jsem toho názoru, že bydlení nelze prvotně chápat jako odměnu za práci, ale opravdu jako základní východisko rozvoje člověka, a to i po stránce pracovní. Netvrdím přitom kategoricky, že člověk bez bydlení nemá žádnou naději se rozvíjet a do společnosti se začlenit; jeho startovací pozice není nepřekonatelná, ale notně ztížená.

Ostatně je velmi problematické mít stejné morální požadavky na člověka, který bydlí, a člověka, který je bez bydlení. Díváme-li se na morálku jako na soubor hodnot, norem a vzorů chování, které kladou požadavky na regulaci společenských vztahů tím, že apelují na chování člověka, jeho chování hodnotí a je-li potřeba různými způsoby chování člověka i vynucují,<sup>11</sup> lze si jen těžko představit, že plnění morálních požadavků je pro každého stejně náročné. Shodneme-li se, že nedílnou součástí morálky je například pohostinnost, je nutné si zároveň přiznat, že morálka s ekonomickou situací každého jednotlivce úzce souvisí. Copak může být stejnou měrou pohostinný člověk, který je bez bydlení, případně jinak ekonomicky strádá, jako ten, který bydlí a žije v přebytku? Vždyť se pohostinnost sama o sobě realizuje převážně materiální pomocí druhému člověku.<sup>12</sup> Z uvedeného vyvozují, že bydlení je zároveň jednou z materiálních podmínek mezilidských vztahů.

V této souvislosti se nabízí připomenout podstatný znak moderní společnosti – princip solidarity. Solidaritu je vhodné chápat jako vztah uvnitř nějaké skupiny, ve které si navzájem rovní vzájemně dobrovolně pomáhají a jinak se podporují.<sup>13</sup> Význam solidarity ve státě spočívá v ochraně společnosti před nežádoucími následky strohé aplikace principu zásluhovosti, podle

<sup>9</sup> Blíže k projektu Rapid Re-Housing Brno viz Ostravská univerzita. Fakulta sociálních studií. *Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing). Závěrečná evaluační zpráva / Analýza cílového stavu. Dopady zabydlení po 12 měsících od nastěhování*. RIPKA, Štěpán, ČERNÁ, Eliška, KUBALA, Petr [online]. Ostrava: Ostravská univerzita, 2018 [cit. 15.11.2023]. 95 s. Dostupné z: [https://drive.google.com/file/d/1B8WJuQ1PG5k7J6V\\_EAuU8SQgQhFDY2t5/view](https://drive.google.com/file/d/1B8WJuQ1PG5k7J6V_EAuU8SQgQhFDY2t5/view).

<sup>10</sup> *Jeruzalémská Bible: Písmo svaté vydané Jeruzalémskou biblickou školou*. Praha: Krystal OP, 2009, s. 2063.

<sup>11</sup> PETRUSEK, Miloslav, MAŘÍKOVÁ, Hana, VODÁKOVÁ, Alena. *Velký sociologický slovník. I. svazek. A – O*. Praha: Karolinum, 1996, s. 648-650.

<sup>12</sup> LÉVINAS, Emmanuel. *Totalita a nekonečno*, op. cit., s. 151-152.

<sup>13</sup> PETRUSEK, Miloslav, MAŘÍKOVÁ, Hana, VODÁKOVÁ, Alena. *Velký sociologický slovník. II. svazek. P – Z*. Praha: Karolinum, 1996, s. 1185.

kterého míra podpory jednotlivce společností odpovídá míře jím odvedené práce. Zakotvením principu solidarity v právním řádu ústavodárce apeluje na zákonodárce a zároveň i na společnost,<sup>14</sup> aby nebyla lhostejná k nepříznivým sociálním situacím, zahrnujícím i bytovou nouzi, v nichž se někteří mohou ocitnout, a aby jim, pokud možno, poskytla potřebnou podporu. Začlenit člověka do společnosti totiž není jen v zájmu jednotlivce, ale i v zájmu společnosti jako celku, přičemž bydlení je základním východiskem tohoto začlenění.<sup>15</sup>

Není nadnesené tvrdit, že realizace potřeby bydlení je do značné míry klíčová pro formování, potažmo kvalitu života člověka. Ačkoli se představa o ideálních životních podmínkách může člověk od člověka lišit, lze teoreticky vymezit určité základní faktory, které ke kvalitě života člověka přispívají. Mezi hlavní patří dostupnost vzdělání, pracovních příležitostí, zboží a služeb, ale i kvalita životního prostředí a možnost širokého společenského využití. Většinové preference populace jsou patrné z územního rozložení obyvatelstva, které jde ruku v ruce s rozmístěním bytového fondu. Zdaleka nejvyšší hustota zalidnění je ve větších městech a jejich okolí. Právě okrajové části měst a vesnice v jejich dosahu se díky skloubení mnoha výhod těší podle průzkumu vůbec největší oblibě.<sup>16</sup>

Značnou roli při výběru místa pro život hrají ekonomické možnosti nedovolující každému žít podle svých preferencí. Obvykle neodráží jen umístění, ale i samotnou podobu bydlení, která se může dosti lišit. Vzhledem k jeho finanční náročnosti bývá pravidlem, že bydlení je odrazem životní úrovně člověka a zároveň jedním z jejích indikátorů.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Na ústavní úrovni zejména v čl. 30 Listiny.

<sup>15</sup> Srov. HOHMANN, Jessie. *The Right to Housing: Laws, Concepts, Possibilities*. Oxford: Hart Publishing, 2013, s. 167; citováno podle SAUL, Ben, KINLEY, David, MOWBRAY, Jacqueline. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 926-927.

<sup>16</sup> Raiffeisen stavební spořitelna. *Vysněné bydlení je pro Čechy na vesnici a na jihu republiky. Klid k životu nepotřebují, zahradu ovšem ano* [online]. NMS Market Research. 31.3.2023 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://www.rsts.cz/aktuality/vysnene-bydleni-je-pro-cechy-na-vesnici-a-na-jihu-republiky-klid-k-zivotu-nepotrebuji-zahradu-ovsem-ano/>.

<sup>17</sup> PETRUSEK, Miloslav, MAŘÍKOVÁ, Hana, VODÁKOVÁ, Alena. *Velký sociologický slovník. I. svazek. A – O*, op. cit., s. 140.

## 2. PRÁVNÍ RÁMEC NÁJEMNÍHO BYDLENÍ

*„Finální příčinou, cílem nebo záměrem, proč lidé, kteří ze své přirozenosti milují svobodu a panování nad jinými, zavádějí takové omezení, v jakém je vidíme žít ve státech, je anticipace vlastní sebezáchovy a spokojenějšího života, to jest vymanění se z onoho bědného stavu války, který [...] je nutným důsledkem přirozených vášní lidí, když neexistuje žádná viditelná moc, která by je udržovala v bázi a strachem před trestem je připoutala k plnění jejich úmluv a k dodržování těch zákonů přírody [...].“<sup>18</sup>*

Podle Thomase Hobbesa se lidé rozhodli žít ve státě a být jeho právním řádem nejen chráněni, ale do značné míry i omezováni, aby si zajistili vlastní sebezáchovu a spokojenější život. Vlastní sebezáchova je sice pro mnohé i dnes přítomnou prioritou, především pak v kontextu ve světě probíhajících ozbrojených konfliktů, dlouhodobým středobodem politiky vyspělých států se už stal spíše spokojenější život. Spokojenější život představuje dnešní terminologií záruku určité životní úrovně, obvykle se hovoří o snaze zajistit stále rostoucí životní úroveň.

Vymezit životní úroveň a její faktory není snadné, neboť v sobě zahrnuje řadu navzájem odlišných a často nesourodých sociálněekonomických prvků, které do značné míry odráží dlouhodobou politiku státu.<sup>19</sup> To, jak vysokou životní úroveň na svém území právní řád konkrétního státu zajišťuje, pak zpravidla určuje i jeho vyspělost.

Konstatováním, že potřeba bydlení je základní lidskou potřebou a podoba bydlení zároveň jedním z podstatných indikátorů životní úrovně, zdůrazňuji, jak je adekvátní zakotvení práva na bydlení a právní úpravy bydlení, včetně toho nájemního, nepostradatelnou součástí právního řádu. Ačkoli se vlastní podoba bydlení může značně lišit, je cílem společnosti zajistit určitý jeho minimální dostupný standard. V každém případě by mělo být bydlení alespoň lidsky důstojné.

Z toho důvodu považuji v nastoleném tématu za důležité pozastavit se, ještě před vlastní úpravou nájemního bydlení a otázkou jeho dostupnosti, u kořenů práva na bydlení v tuzemském právním řádu, neboť ty pokládají základ i bytové politice státu. Následující podkapitoly jsou proto postupně věnovány právu na bydlení, jak vyplývá z ústavního a mezinárodního práva, s ním související úloze státu v bytové politice a pozici nájemního bydlení mezi jinými způsoby

---

<sup>18</sup> HOBBS, Thomas, BERKA, Karel, CHOTAŠ, Jiří, MASOPUST, Zdeněk, BARABAS, Marina. *Leviathan, aneb, Látky, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: OIKOYMENH, 2009, s. 117.

<sup>19</sup> ČERVENKA, Jan. Co to je životní úroveň? *SOCIOweb. Sociologický webzín*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2003, roč. 2003, č. 2, s. 3.

bydlení. Završením je analýza právní úpravy nájemního bydlení v právním řádu, včetně jejího historického vývoje.

## 2.1. ÚSTAVNĚ A MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ ZÁKLAD PRÁVA NA BYDLENÍ

Ačkoli je otázka nájemního bydlení převážně předmětem soukromoprávní zákonné úpravy, nelze opomenout nezbytný veřejnoprávní základ, který právní řád v souvislosti s problematikou práva na bydlení nabízí. Nejdříve považují za vhodné připomenout některé z hlavních mechanismů ústavního práva, díky nimž je možné právo na bydlení do tuzemského právního řádu začlenit.

Pavel Holländer k postavení ústavních pramenů, označujících se jako ústavní pořádek, v právním řádu uvádí: „*Pokud vycházíme z předpokladu, dle něhož principy obecné pro celý právní řád jsou obsaženy na ústavní úrovni, stává se tímto ústava<sup>20</sup> nejen zmocňovacím základem a rámcem pro jednoduché právo, nýbrž rovněž „obsahovým středem právního systému“, lze mluvit o konstitucionalizaci právního řádu.*“<sup>21</sup>

V souladu s uvedeným a shodně s judikaturou Ústavního soudu Holländer dále připomíná smysl ústavního pořádku. Ten je třeba spatřovat „*nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod*“.<sup>22</sup> Práva a svobody obsažené v ústavním pořádku se považují za základní, a to také v tom smyslu, že je zejména Listina jako přirozená pouze zaručuje. Zároveň se na ně hledí jako na právní, ústavní principy, které *prozařují* celým právním řádem.<sup>23</sup>

Holländer prozařování základních práv a svobod upřesňuje vytyčením tří možných variant, ve kterých může ústavní pořádek sehrávat zásadní roli při interpretaci a aplikaci práva jednoduchého. První variantou je kontrola ústavnosti, rozumějme případ, kdy soud dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, a věc z tohoto důvodu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předloží Ústavnímu soudu. Ostatně právě z čl. 95 Ústavy vyplývá základ hierarchické výstavby právního řádu České republiky.<sup>24</sup> Druhou

<sup>20</sup> Pojem *ústava* je třeba chápat ve smyslu *ústavní pořádek*, tj. nezahrnuje toliko jen Ústavu.

<sup>21</sup> HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 214-215.

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 216.

<sup>23</sup> Tamtéž.

<sup>24</sup> Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Článek 95 Ústavy ČR jako prostor pro přímou aplikaci ústavních norem. In: HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 168-171.

variantou je konkurence interpretací – stav konkurence více výkladových alternativ jednoduchého práva, přičemž konečný výběr pro přijetí rozhodnutí se odvíjí od vzájemného posouzení kolidujících účelů daných alternativ s účely a hodnotami chráněnými ústavním pořádkem. Třetí a poslední variantou je konkurence norem, tedy konkurence více relevantních norem jednoduchého práva, přičemž konečný výběr závisí, ve smyslu principu proporcionality, od poměrování ústavní souladnosti účelů, jež tyto normy sledují.<sup>25</sup>

Zdrojem základních práv a svobod nemusí být nutně jen ústavní předpisy. Stát právní ochranu poskytuje rovněž právům a svobodám obsaženým v pro něj závazných pramenech mezinárodního práva a také v obecných právních principech, a to i v těch jako je například zásada *zákaz retroaktivity* nebo zásada *neznalost práva neomlouvá*, které nejsou ve formálních pramenech práva výslovně vyjádřeny.<sup>26</sup>

Článek 10 Ústavy k závaznosti mezinárodních smluv říká, že: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ V důsledku uvedeného se ono prozařování základních práv a svobod mimo jiné odráží i v obecném, Ústavním soudem hojně zdůrazňovaném, požadavku, že: „*Vždy je třeba usilovat o výklad konformní s ústavními předpisy a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR,*“ vysloveném v právní větě nálezu Ústavního soudu ze dne 23.4.1996, sp. zn. II. ÚS 15/95.<sup>27</sup> Proto je třeba na veškerá ustanovení právního řádu týkající se nájemního bydlení nahlížet ústavně a mezinárodně právním prizmatem. V souvislosti se závazky vyplývajícími pro Českou republiku ze vstupu do Evropské unie se pak specificky hovoří o tzv. *eurokonformním výkladu*.

Listina se otázkám souvisejícím s bydlením obšírně nevěnuje. V daném kontextu se nabízí vzpomenout její čl. 11 odst. 1 a 3 a čl. 12. Uvedené odstavce čl. 11 se týkají v prvním případě rovného obsahu a rovné ochrany vlastnického práva,<sup>28</sup> v druhém případě zákazu zneužití vlastnického práva.<sup>29</sup> Ačkoli se tak výslovně nezabývají ani nájemním bydlením, ani právem na bydlení, ale vlastnickým právem, nelze jim provázanost s bydlením upřít. Ta vystupuje do

<sup>25</sup> HOLLÄNDER, Pavel. Správní soudnictví a ústavněprávní argumentace. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 39-40.

<sup>26</sup> Obecný zákaz retroaktivity právní řád výslovně neobsahuje, v Listině je upraven pouze zákaz retroaktivity pro trestní právo (čl. 40 odst. 6). A také srov. HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: LINDE, 2003, s. 51.

<sup>27</sup> Obdobně například nálezu Ústavního soudu ze dne 12.3.2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

<sup>28</sup> Článek 11 odst. 1 Listiny: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*“

<sup>29</sup> Článek 11 odst. 3 Listiny: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“

popředí především ve spojení s cenovými regulacemi nájemního bydlení a případy omezení smluvní autonomie ze strany státu; obojí by mělo být, v souladu s názorem Ústavního soudu, spíše výjimečné.<sup>30</sup> „K zásahu do svobody jednotlivce se může státní moc uchýlit pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem, jestliže je takový zásah proporcionální (přiměřený) s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo.“<sup>31</sup>

Obdobně je podle mého nutné vykládat čl. 12 Listiny, který zakotvuje nedotknutelnost obydlí (odst. 1) a stanovuje podmínky přípustnosti jednak domovní prohlídky (odst. 2), jednak jiných zásahů do nedotknutelnosti obydlí (odst. 3).<sup>32</sup> Význam pro nájemní bydlení spatřuji především v tom, že *obydlí*, tj. prostoru k bydlení, je garantována ochrana, čímž zároveň Listina chrání i soukromí osoby v něm bydlící, byť i na základě nájemního vztahu.<sup>33</sup> „*Nejobecněji vyjádřeno – účelem základního práva na nedotknutelnost obydlí je respekt a záruka práva nebýt rušen v soukromé (prostorové) sféře.*“<sup>34</sup>

Z výčtu relevantních ustanovení Listiny vyplývá, že právo na bydlení explicitně neupravuje, přičemž u ostatních předpisů ústavního pořádku je tomu stejně. Výslovné ustanovení postrádají i předpisy na úrovni zákonné. Neznamená to ovšem, že by právní řád jako celek právo na bydlení nezaručoval.

Právo na bydlení je, i podle názoru Ústavního soudu, základním lidským právem, přestože to Listina ani jiný právní předpis výslovně neuvádí.<sup>35</sup> Zákodárce nicméně absencí jeho výslovného ústavního zaručení příliš nevybočil z evropské praxe, neboť takové právo lze nalézt pouze v ústavách Belgie, Portugalska, Španělska a Nizozemí.<sup>36</sup> Česká republika, stejně jako většina evropských států, odvozuje existenci práva na bydlení jako základního lidského práva z mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, kterými je vázána podle čl. 10 Ústavy ve spojení s čl. 49 Ústavy.<sup>37</sup> Některé mezinárodní smlouvy operují přímo s formulací *právo na bydlení*, jiné s obdobně vykládaným ekvivalentem. V každém případě mají

<sup>30</sup> KÜHN, Zdeněk, KRATOCHVÍL, Jan, KMEC, Jiří, KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 604-611.

<sup>31</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28.2.2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

<sup>32</sup> Článek 12 Listiny: „(1) *Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí.* (2) *Domovní prohlídka je přípustná jen pro účely trestního řízení, a to na písemný odůvodněný příkaz soudce. Způsob provedení domovní prohlídky stanoví zákon.* (3) *Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.*“

<sup>33</sup> Obdobně KÜHN, Zdeněk, KRATOCHVÍL, Jan, KMEC, Jiří, KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*, op. cit, s. 641.

<sup>34</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18.7.2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

<sup>35</sup> Viz například nález Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

<sup>36</sup> Tamtéž.

<sup>37</sup> Srov. SPÁČIL, Jiří. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 201.



příslušné mezinárodní závazky přímé důsledky pro realizaci tohoto základního lidského práva ve vnitrostátním právním řádu.

Ačkoli nejsou názory na právní sílu mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ve vnitrostátním právu zcela jednotné, značná část odborné veřejnosti jim přiznává sílu ústavního zákona.<sup>38</sup> Tento, při nejmenším v judikatuře převažující, názor vychází ze známého nálezu Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, někdy zjednodušeně označovaného jako *konkursní nález*. Po tzv. euronovele Ústavy,<sup>39</sup> která mimo jiné změnila znění čl. 10 Ústavy, dospěl v tomto nálezu Ústavní soud k zásadnímu závěru, že „*překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogacími důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*“

K tomuto posouzení vedlo Ústavní soud také hledisko nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratické právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Princip v něm obsažený bývá označován za materiální ohnisko Ústavy. Ústavní soud z tohoto imperativu dále dovodil „*i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“<sup>40</sup> Ocitne-li se tak základní právo nebo svoboda zaručená mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách v kolizi, byť s některým článkem Listiny, je třeba postupovat tak, aby byla dotčenému subjektu poskytnuta ochrana širší, tj. použije se, ve smyslu zásady *in dubio pro libertate* – *v pochybnostech ve prospěch svobody* – výklad pro něj a obecně pro ochranu základních práv a svobod příznivější.

V kontextu uvedeného je tak třeba nazírat na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách splňující podmínky podle čl. 10 Ústavy jako na součást ústavního pořádku, tedy alespoň z hlediska výkladového, přičemž je nutno ctít jejich jistou judikaturou vymezenou aplikační pozici. Považovat ovšem tyto mezinárodní smlouvy přímo za součást ústavního pořádku podle mého přísně vzato možné není. Zprvu proto, že Ústavní soud se sice může octnout v pozici negativního zákonodárce, není ale oprávněn být zákonodárcem

<sup>38</sup> Opačně například KÜHN, Zděněk, KYSELA, Jan. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2002, roč. 10, č. 3, s. 208.

<sup>39</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

pozitivním, rozumějme nemá pravomoc konstituovat nové znění právních předpisů.<sup>41</sup> Z tohoto důvodu Ústavní soud ani nesmí rozšiřovat, případně ani jinak měnit znění čl. 112 odst. 1 Ústavy, který obsahuje taxativní výčet právních předpisů tvořících ústavní pořádek.

Názory nejsou zcela jednotné. Václav Pavlíček v souvislosti s výčtem v čl. 112 odst. 1 Ústavy uvádí: „*Má-li být možná komunikace v daném oboru, nelze do tohoto normativně vymezeného pojmu zahrnovat něco jiného, než právní norma stanoví.*“ Zároveň dodává, že: „*Někteří autoři se i proti tomuto základnímu požadavku prohřešují.*“<sup>42</sup> Stejně tak ale přiznává, že se jedná o kontroverzní téma, především pak v kontextu judikatury Ústavního soudu.<sup>43</sup> K zakomponování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách do ústavního pořádku pak Pavlíček ještě dodává, že by se tím výrazně rozšířil právní řád; už by jeho součástí nebyly jen desítky právních předpisů, jak je tomu dnes, ale stovky právních předpisů a mezinárodních smluv.<sup>44</sup>

Z mezinárodních lidskoprávních pramenů je právo na bydlení obsaženo v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966<sup>45</sup> a v Revidované Evropské sociální chartě z roku 1996.<sup>46</sup> Problematika bydlení je pochopitelně předmětem i mnoha jiných mezinárodních smluv,<sup>47</sup> žádná z nich už ovšem nepředstavuje z hlediska samotného zakořenění práva na bydlení tak stěžejní přínos jako právě Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Revidovaná Evropská sociální charta.

Podle čl. 11. odst. 1. Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jehož znění vychází z dikce čl. 25 odst. 1. Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948,<sup>48</sup> uznávají smluvní státy „*právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj*

<sup>41</sup> Srov. čl. 87 Ústavy.

<sup>42</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda.* 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 14.

<sup>43</sup> K judikatuře Ústavního soudu blíže HOLLÄNDER, Pavel. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky.* Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 131-135.

<sup>44</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky.* 3. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 341-342.

<sup>45</sup> Do českého právního řádu začlenila Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

<sup>46</sup> Česká republika se jako nástupnický stát České a Slovenské Federativní Republiky považuje i za signatáře původní Evropské sociální charty z roku 1961, která byla jejím jménem podepsána v roce 1992. Všechna práva obsažená v Evropské sociální chartě plně přebírá a zároveň doplňuje a rozvádí Revidovaná Evropská sociální charta, která má za cíl Evropskou sociální chartu nahradit.

<sup>47</sup> Například lze vzpomenout Chartu Organizace Spojených národů z roku 1945 (čl. 55), Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (čl. 8 odst. 1.), Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965 [čl. 5 písm. e) bod iii)], Úmluvu o právech dítěte z roku 1989 (čl. 27 odst. 3.), Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 [čl. 14 odst. 2. písm h)] a Listinu základních práv Evropské unie z roku 2000 (čl. 7).

<sup>48</sup> Srov. čl. 25 odst. 1. Všeobecné deklarace lidských práv: „*Každý má právo na životní úroveň přiměřenou zdraví a blahobytu jeho i jeho rodiny, čítajíc v to potravu, šatstvo, bydlení, lékařskou péči a nezbytné sociální služby; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při pracovní nezpůsobilosti, při ovdovění, v stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli.*“

a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt a neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.<sup>49</sup> Terminologie paktu sice užívá formulace *právo na byt*, je nicméně zřejmé, že se materiálně jedná o právo na bydlení.

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) pověřený dohledem nad prováděním paktu a zároveň jeho výkladem specifikoval základních sedm faktorů, na které by se ve svých právních řádech měly smluvní státy v souvislosti s právem na byt zaměřit. Zvláštní pozornost by měla být věnována právní jistotě ohledně možných práv k nemovitostem k bydlení, dále s nimi související dostupnosti služeb, stavebních materiálů, bytového vybavení a infrastruktury, ale i jejich cenové dostupnosti, obyvatelnosti, přístupnosti, umístění a kulturním požadavkům na ně kladeným.<sup>50</sup>

Revidovaná Evropská sociální charta se zabývá právem na bydlení obšírněji. Nejprve ve své části I bodě 31. výslovně stanovuje, že: „Každý má právo na bydlení.“, čímž právo na bydlení řadí mezi ostatní práva a principy, k jejichž účinnému naplňování se smluvní strany zavázaly. Zakotvení práva na bydlení rozvíjí čl. 31: „S cílem zajistit účinné uplatnění práva na bydlení se smluvní strany zavazují přijímat opatření s cílem : 1. podporovat dostupnost bydlení přiměřené úrovně; 2. předcházet a omezovat bezdomovství s cílem jeho postupného odstranění; 3. stanovit ceny bydlení tak, aby byly přístupné těm, kteří nemají dostatek prostředků.“ Smluvní státy si neuložily povinnost dosáhnout určitého výsledku, pouze povinnost, aby pro dosažení adekvátních a stále se zlepšujících podmínek bydlení využily všech vhodných prostředků nejen na úrovni vnitrostátní, ale i té mezinárodní. Konkrétní prostředky nechaly na uvážení jednotlivých států.<sup>51</sup>

Bydlením se zabývají i jiné články věnující se zranitelným skupinám obyvatelstva, čímž dává Revidovaná Evropská sociální charta podle mého názoru jasně najevo, jak podstatnou sociální otázkou bydlení je.<sup>52</sup> I proto by měly být prostředky k dosažení jejich cílů ohledně

<sup>49</sup> K výkladu *práva na přiměřenou životní úroveň zahrnující v to dostatečný byt* podle čl. 11. odst. 1. Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech blíže nález Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

<sup>50</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Report on the Sixth Session (25 November-13 December 1991. Supplement No. 3* [online]. Economic and Social Council, Official Records. E/1992/23, E/C.12/1991/4. New York: Organizace spojených národů, 1992 [cit. 3.12.2023], s. 115-117. Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G92/153/07/PDF/G9215307.pdf?OpenElement>.

<sup>51</sup> LUKAS, Karin. *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 330-331.

<sup>52</sup> Z článků Revidované Evropské sociální charty se kromě čl. 31 bydlením, případně ubytováním u jednotlivých práv výslovně zabývají následující články: čl. 15 *Právo osob s postižením na nezávislost, sociální integraci a na účast v životě společnosti* (odst. 3.), čl. 16 *Právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu*, čl. 19 *Právo migrujících pracovníků a jejich rodin na ochranu a pomoc* [odst. 4. písm. c)], čl. 23 *Právo starých osob na sociální ochranu* (odst. 2.) a čl. 30 *Právo na ochranu před chudobou a sociálním vyloučením* (odst. 1.).

bydlení voleny tak, aby zranitelné skupiny obyvatelstva zohledňovaly. Domnívám se, že v našem právním řádu by měla být zvýšená pozornost věnována situaci Romů, z nichž jsou mnozí v otázce bydlení dlouhodobě diskriminováni.<sup>53</sup>

Za podstatné ze shora sděleného považuji, že ani mezinárodní smlouvy do právního řádu nevnášejí nárok na bydlení, nýbrž toliko právo na bydlení. Stejně tak je důležité zdůraznit, že ve smyslu citovaných mezinárodních smluv se jedná o právo na *přiměřené* bydlení, ať už je v uvedených smlouvách vymezeno jako součást širšího *práva na přiměřenou životní úroveň, zahrnující v to dostatečný byt*, potažmo jako *právo na dostupnost bydlení přiměřené úrovně*.

Jelikož právo na bydlení je právem, není svobodou, plynou z něj jako ze subjektivního veřejného práva pro oprávněné subjekty určité nároky vůči státu. Nárok ovšem nelze chápat jako absolutní nárok na zajištění bydlení, ale jako nárok na vytvoření podmínek umožňující realizaci práva na bydlení. Ten může mít podobu povinnosti státu jednak zdržet se neoprávněného zásahu do bydlení, jednak ho aktivně vytvářet, případně mu poskytovat náležitou ochranu. Zejména druhá forma povinnosti, tj. povinnost aktivní činnosti státu, vystupuje v případě práva na bydlení do popředí, ostatně jako u jiných sociálních práv. Stát má povinnost činit kroky, respektive jednotlivá opatření, z vlastní iniciativy, a to alespoň v takovém rozsahu, který jejím adresátům umožní právo na bydlení naplnit.

Dosažená právní úprava týkající se bydlení, včetně toho nájemního, do značné míry předurčuje roli státu v této oblasti. Jeho aktivita spočívá nejen v povinnostech, ale také v pravomocích konkrétní právní poměry upravovat. Způsob, jakým stát s daným konglomerátem povinností a pravomocí naloží, v důsledku ovlivňuje také právem přípustný rozsah práv a povinností dotčených subjektů.

Právo na bydlení, včetně nároku z něj vycházejícího, přísluší pouze osobě fyzické, nikoli právnické. Podle § 20 občanského zákoníku je právnickou osobou „*organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.*“ Právo na bydlení se s právní povahou právnické osoby neslučuje už ze své podstaty *lidského* práva. Je-li právnická osoba uměle vytvořenou entitou, které právní osobnost přiznává až zákon, nevztahuje se na ni potřeba bydlení. Neznamená to ovšem, že by právnická osoba nemohla být subjektem právních vztahů z práva na bydlení vycházejících. Je například zcela běžné, že vlastníkem nemovitosti k bydlení, která je předmětem nájemního nebo jemu obdobného právního vztahu, je právě právnická osoba. Proto se i na právnické osoby budou z velké části vztahovat jednotlivá opatření státu k naplnění práva na bydlení fyzických osob.

---

<sup>53</sup> Srov. LUKAS, Karin. *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, op. cit., s. 332.

Od rozsahu ingerence státu do oblasti bydlení se odvíjí i jeho role v bytové politice. V každém případě by měl stát věnovat dostatečnou pozornost jeho dostupnosti. Nelze přehlédnout, a pro nastolené téma je podstatné, že uvedené ostatně plyne i z analýzy mezinárodních smluv, přičemž jazykové znění Revidované Evropské sociální charty se zdá být propracovanější. Podle Revidované Evropské sociální charty je předpokladem realizace práva na bydlení právě dostupnost bydlení. Ta souvisí jednak opět s aktivitou státu v této oblasti, jednak se domnívám, že k dosažení bydlení o přiměřené úrovni se zároveň předpokládá nutné přičinění jednotlivce.

Plyne-li z mezinárodního práva požadavek na dostupnost přiměřeného bydlení v tuzemsku, nemůžeme opomenout ani povinnost státu usilovat o přístupné ceny bydlení. Ostatně požadavek „*stanovit ceny bydlení tak, aby byly přístupné těm, kteří nemají dostatek prostředků*“ je obsahem čl. 31 bodu 3. Revidované Evropské sociální charty. Jakkoli může znění naznačovat pouze závazek členských států podporovat tzv. sociální bydlení, jsem toho názoru, že je třeba ho chápat širěji.

Z pouhého jazykového výkladu čl. 31 bodu 3. Revidované Evropské sociální charty je povinnost státu stanovit přístupné ceny bydlení ustanovením vyloženě solidárním, které míří pouze na osoby nemající dostatek finančních prostředků.<sup>54</sup> Jsem však toho názoru, že není možno daný bod vykládat separátně, aniž by byl uveden do souvislosti s předchozími částmi téhož článku. Má-li stát přijímat opatření s cílem podporovat dostupnost bydlení přiměřené úrovni, má patrně také činit dostatečná opatření k jeho cenové dostupnosti. Ačkoli je stanovení přístupných cen bydlení navázáno výslovně pouze na sociálně slabé, nabízí se tento výklad překonat. Podporu dostupnosti bydlení, u které podmínka omezených prostředků subjektů neplatí, totiž nelze vykládat omezeně, například jen co do samotného počtu nemovitostí k bydlení. Ba právě naopak. Na dostupnost bydlení je třeba nahlížet co možná nejkomplexněji. Dovožuji, že dostupnost práva na bydlení vedle jiných kritérií spočívá právě také v jeho ceně.

Na základě dosud nastíněného a s ohledem na princip svobody a rovnosti každého člověka v důstojnosti i v právech podle čl. 1 Listiny<sup>55</sup> a materiální pojetí demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i princip solidarity (jeden z předních principů sociálních práv), se v souvislosti s výkladem cenové dostupnosti bydlení nabízí do práva na bydlení zahrnout také legitimní očekávání přiměřené cenové hladiny nemovitostí k bydlení. Legitimní očekávání v tomto ohledu figuruje jako součást právní jistoty, dovozované právě už z materiálního právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Odpověď na otázku, zda může právní

<sup>54</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

<sup>55</sup> Princip svobody a rovnosti každého člověka v důstojnosti i v právech lze považovat za základ koncepce lidských práv a základních svobod, viz jeho systematické zařazení v čl. 1 Listiny.

řád zaručovat také očekávání určité úrovně jejich cen, které jsou výsledkem převážně tržních mechanismů, není jednoznačná a do značné míry se odvíjí od interpretace pojmu přiměřenosti.

Co je přiměřené je z velké části ovlivněno jak aktuální společenskou či ekonomickou situací, tak relevantní právní úpravou a souvisejícími politickými kroky. Jinými slovy na konkrétní právní úpravu nájemního bydlení a jeho dostupnost je třeba nahlížet odlišně podle toho, nejen jak kvalitní, ale také jak dostupné bydlení právě je. V této souvislosti je proto také důležitou a vcelku citlivou otázkou, jaké meze ústavně a mezinárodně právní základ ochrany potřeby bydlení prostřednictvím základního práva na bydlení vytyčuje. Tyto meze do značné míry předurčují možnosti naplnění práva na bydlení, jakož i rozsah povinností a pravomocí státu v tomto směru.

Načrtnout přesné hranice základního práva na bydlení je značně obtížné, nadto není pro řešení nastolených otázek nezbytné. Důležitý je dílčí poznatek, že ústavně a mezinárodně právní východiska kladou nutně, a je tomu tak správně, pouze základní podmínky dostupnosti bydlení. V důsledku svého abstraktního vyjádření, především s ohledem na neurčitost kritéria přiměřenosti, ovšem zároveň dávají prostor jejich obsah nejen rozšiřovat, ale také omezovat.

Ona neuzavřenost obsahu v každém případě posiluje význam odůvodnění při uplatňování práva na bydlení. Důkladné vysvětlení se vyžaduje zejména v souvislosti s vertikálním účinkem aktivit státu v oblasti politiky bydlení, kterými stát v reakci na zakotvení práva na bydlení zakládá odpovídající subjektivní veřejná práva. Stejně tak je ale třeba dostatečně odůvodnit zásahy státu do soukromoprávních vztahů s horizontálním účinkem, které mezi subjekty v souvislosti s právem na bydlení, případně nájemními a obdobnými právními vztahy vznikají. Také z těchto důvodů se dále nevěnuji pouze soukromoprávnímu aspektu nájemního bydlení, ale i tomu veřejnoprávnímu.

## 2.2. ROLE STÁTU V BYTOVÉ POLITICE

Z uznání práva na bydlení základním lidským právem pro stát vyplývá povinnost zajistit patřičné podmínky jeho realizace. Josef Salač k postavení státu v tomto ohledu trefně uvádí: „*V právním kontextu je tak nutné chápat právo na bydlení jednak jako ochranu soukromého prostoru (např. před svévolným vystěhováním), jednak jako právo občana, aby stát vytvářel legislativní a potažmo ekonomické podmínky pro co nejširší možnost získání bytu. Faktem je, že každý občan musí v tržní ekonomice cítit vlastní zodpovědnost v této oblasti. Vedle toho je ovšem nutné dodat, že lidská společnost musí být založena na určité solidaritě a stát se nemůže zbavit odpovědnosti za občany, kteří se ocitnou v tísní. [...] Je tedy nezbytné, aby stát bydlení*

*maximálně podporoval a učinil ho tak dostupným pro co nejširší okruh obyvatel. Nesmí se ovšem tak díť na úkor jiných osob. Je tak zřejmé, že právo na bydlení se promítá do celé řady aspektů života lidské společnosti.*<sup>56</sup>

Roli státu v bytové politice tak nelze chápat jako jeho povinnost bydlení osobám přímo zajišťovat. Jak bylo vysvětleno v podkapitole 2.1., právo na bydlení nelze zaměňovat s nárokem na bydlení. Je na každém, aby aktivně k zajištění svého bydlení přispěl ve smyslu zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, česky pojaté jako *právo patří bdělým, nechť každý stráží svá práva*. Osobní aktivita je nezbytnou podmínkou realizace práva na bydlení, které má pro naplnění požadavku přiměřenosti, odpovídat osobním potřebám. Proto se každý musí v této oblasti chovat zodpovědně a nesmí se spoléhat pouze na stát, že se o něj postará.

Stát se tak omezuje jen na dostatečnou podporu, pomoc a jinou ochranu bydlení tak, aby bylo dostupné ve své přiměřené podobě pro co nejširší okruh lidí. Primárně stát vytváří co nejvhodnější právní, ale i ekonomické a sociální prostředí, ve kterém má člověk možnost své právo na bydlení, respektive adekvátní bydlení aktivně realizovat.<sup>57</sup> Ochranu poskytuje nejen v rámci veřejnoprávních vztahů, ale i v rámci vztahů soukromoprávních, neboť ty hrají při realizaci práva na bydlení podstatnou roli. Zároveň je stát povinen zajistit, aby ochrana práva na bydlení byla ve vztahu k jiným právům vyvážená, respektive aby nebyla poskytována neproporčně na úkor jiných práv. Druhotně se stát nemůže v souladu s výše popsáním principem solidarity zcela zbavit odpovědnosti za ty, kteří se ocitnou v bytové nouzi.

Jedním z cílů státu v oblasti bydlení je zajistit minimální standard jeho kvality. Aby mohla být potřeba bydlení uspokojena, je nezbytné, aby byl i prostor k bydlení vůbec vhodný, a to jak po stránce věcné, tak zdravotní. Zároveň stát v oblasti bydlení usiluje o jeho dostupnost, stabilitu, dlouhodobost, nenarušování výkonu, ochranu soukromí, předvídatelnost a jistotu.<sup>58</sup>

Tyto úkoly jsou naplňovány tzv. bytovou politikou. Bytová politika, jejíž kořeny v tuzemsku sahají již do počátku 20. století,<sup>59</sup> je specifickou činností státu, jejímž účelem je vytvoření a udržení vhodného právního, institucionálního a fiskálního prostředí pro aktivity všech subjektů na trhu nemovitostí k bydlení.<sup>60</sup> Stát jejím prostřednictvím dostává své povinnosti

<sup>56</sup> SALAČ, Josef. *Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení*. Praha: Vodnář, 2003, s. 7.

<sup>57</sup> RABAN, Přemysl a kol. *Závazkové právo*. Brno: Václav Klemm, 2019, s. 199.

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 198.

<sup>59</sup> PETR, Pavel. *Vlastnictví bytů v Evropě*. Brno: Sokrates, 2013, s. 16.

<sup>60</sup> Blíže k bytové politice České republiky viz Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Bytová politika* [online]. MMR ČR, 2023 [cit. 27.5.2023]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/bytova-politika>. A také Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Koncepce bydlení České republiky 2021+* [online]. MMR ČR, březen 2021 [cit. 23.5.2022]. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-\\_komplet-web\(C\)\\_max.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web(C)_max.pdf.aspx?ext=.pdf).

odpovídající právu na bydlení. Aby ji ale mohl uskutečňovat, musí mít související oblast nejprve dostatečně zmapovanou.

V oboru práva se bytovou problematikou zabývá specifické právní odvětví – bytové právo. Specifičnost bytového práva nespočívá jen v předmětu jeho zkoumání, ale i ve skutečnosti, že se opírá o různá právní odvětví. Staví na právu veřejném i soukromém, dotýká se úpravy hmotněprávní a zároveň procesněprávní a reflektuje právo mezinárodní.<sup>61</sup>

Problematika bydlení je multidisciplinárním problémem, neboť není ovlivňována pouze právem, ale i mnohými mimoprávními aspekty, které jsou předmětem zkoumání jiných, od práva odlišných oborů. Významnou roli hraje sociologie bydlení, která se mimo jiné zabývá vztahem mezi úrovní bydlení a společenskými faktory, které jsou s ní spjaty. Tím, že bydlení představuje jednu z nejnákladnějších a zároveň nejzásadnějších investic člověka, respektive jeho domácnosti, nelze opomenout ani důležitost jeho ekonomické analýzy. Přínosné je sledovat ekonomické chování nejen osob, které nemovitosti k bydlení užívají, ale i chování jejich vlastníků či investorů. Mezi některé další obory, které se bydlením zabývají, patří urbanistika, architektura či behaviorální psychologie.<sup>62</sup>

Poznatky získané z jednotlivých vědních oborů by, v ideálním případě, měly sloužit jako podklady pro bytovou politiku státu, která je naplňována konkrétními právními předpisy a dále podpůrnými nástroji v oblasti bydlení; mezi ně patří například různé programy a podpory financované ze státního rozpočtu Ministerstvem pro místní rozvoj, případně Státním fondem rozvoje bydlení. Jednotlivé prostředky, kterými stát právo na bydlení zajišťuje, mohou mít různou podobu, do jisté míry korelují s vyspělostí státu, a bývají tak odrazem stavu ekonomiky v zemi. Konkrétní prostředky se liší také podle toho, na jaký právní důvod užívání bytu cílí.

## 2.3. NÁJEMNÍ BYDLENÍ JAKO JEDEN Z PRÁVEM PŘEDVÍDANÝCH ZPŮSOBŮ BYDLENÍ

Nájemní bydlení není jediným způsobem, kterým je možné potřebu bydlení uspokojovat a který je bytovou politikou státu usměrňován. Jednotlivé způsoby se odvíjí od povahy právního vztahu osoby k nemovitosti k bydlení, kterou užívá. Nabízí se rozlišení, zda je právním titulem věcné právo, závazkové právo nebo jiný právní důvod.

Nejčastějším způsobem bydlení z věcného práva je vlastnické bydlení na základě § 1011 a násl. občanského zákoníku, u kterého splývá osoba vlastníka a uživatele nemovitosti k

<sup>61</sup> SALAČ, Josef. *Bytové právo. Úvod, historický vývoj, bytová politika* [přednáška]. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 22.2.2016.

<sup>62</sup> PETR, Pavel. *Vlastnictví bytů v Evropě*, op. cit., s. 14.



bydlení. Jiným věcným právem, kterým může být uspokojováno právo na bydlení, je věcné břemeno, například služebnost bytu podle § 1297 a násl. občanského zákoníku. Služebnost bytu svědčí osobě odlišné od vlastníka a je úzce spojena jednak s konkrétní nemovitostí k bydlení, jednak s konkrétní osobou, která ji nemůže dále převést.

Ze závazkových práv je nejdůležitějším způsobem bydlení právě nájemní bydlení podle § 2235 a násl. občanského zákoníku, pro které je charakteristické, že se osoba vlastníka nemovitosti k bydlení liší od osoby jejího uživatele. Od způsobu bydlení vzniklého na základě smlouvy o výpůjčce podle § 2193 a násl. občanského zákoníku, která je dalším obligačním právem, se liší svou úplatností. Zatímco nájemní bydlení je vždy *onerózní*, tj. úplatné, bydlení ze smlouvy o výpůjčce je sjednáváno jako *lukrativní*, tj. bezúplatné. Dalším způsobem může být zřízení výměnku podle § 2707 a násl. občanského zákoníku, kterým si osoba vlastníka nemovitosti k bydlení v souvislosti s jejím převodem vyměňuje určitá práva, které nabyvatele omezují. Pokud se ovšem výměnek zapíše do Katastru nemovitostí, stává se právem věcným. Bydlení může vycházet i z pachtovní smlouvy podle § 2332 a násl. občanského zákoníku, bude-li plnit ve vztahu k předmětu pachtovní smlouvy pouze vedlejší roli.

Co se týče bydlení vzniklého na základě jiného právního důvodu, tedy nepramenícího z věcného nebo závazkového práva, je možné vzpomenout například právo bydlení druhého manžela podle § 744 občanského zákoníku nebo bydlení z důvodu členství v právnické osobě, která je vlastníkem nemovitosti k bydlení.<sup>63</sup> Velmi běžné je bydlení jen na základě souhlasu oprávněné osoby daného jinému k bydlení, jedná se o všechny rodinné a partnerské situace, pokud vlastníkem nemovitosti k bydlení je jen některá, případně některé z osob.<sup>64</sup>

Zaměříme-li se na tuzemskou strukturu bydlení z hlediska četnosti jeho jednotlivých způsobů, podle údajů z roku 2019 bylo nejpočetnějším vlastnické bydlení domácností. Ve vlastním domě jich bydlelo 38,7 % a ve vlastním bytě pak 29,6 %, celkem tedy na vlastnické bydlení připadalo 68,3 %. Nájemní bydlení, ať už bydlení v pronajatých domech nebo bytech, tvořilo celkem 19 %. Poslední početnější kategorií zaujímal se 7,4 % družstevní bydlení. Výskyt jiných způsobů bydlení byl vzhledem k procentuálnímu vyjádření zanedbatelný.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Bydlení z důvodu členství v právnické osobě, která je vlastníkem nemovitosti k bydlení, původně občanský zákoník zmiňoval výslovně v § 2241: „*Jedná-li se o byt, který je ve vlastnictví právnické osoby, obývaný z důvodu členství členem nebo společníkem této právnické osoby, upravují práva a povinnosti stran především stanovy nebo společenská smlouva.*“ Domnívám se, že zrušením uvedeného ustanovení bylo z občanského zákoníku odstraněno pouze výslovné zakotvení tohoto právního důvodu bydlení. Možnost nadále přetrvává, ostatně viz § 2279 odst. 5 občanského zákoníku, který zakotvuje přechod bydlení pro případ smrti člena bytového družstva na dědice jeho členského podílu.

<sup>64</sup> Srov. RABAN, Přemysl a kol. *Závazkové právo*, op. cit., s. 199.

<sup>65</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Koncepce bydlení České republiky 2021+* [online], op. cit., s. 29-30.

Struktura bydlení do značné míry vychází z historických konsekvencí, což je obzvláště patrné, srovnáme-li četnost jednotlivých způsobů bydlení v České republice s uspořádáním v jiných evropských zemích. Zatímco v České republice a ostatních postsovětských zemích dominuje vlastnické bydlení, na západě Evropy je mnohem patrnější trend nájemního bydlení. Nájemní bydlení u nás není tak rozšířené. Vlastnickou strukturu nemovitostí k bydlení do velké míry ovlivnily restituční řízení a privatizační projekty po roce 1989. Podle současné struktury bydlení sice převládá vlastnické bydlení nad nájemním, nicméně to neznamená, že by nájemní bydlení jako způsob uspokojování potřeby bydlení nemělo v tuzemsku dlouhodobou tradici.

## 2.4. ZÁKONNÁ ÚPRAVA NÁJEMNÍHO BYDLENÍ

Kořeny nájemního bydlení sahají hluboko do historie. Seznámení se se základními milníky právního vývoje považuji za přínosné zejména proto, že znalost dějinných souvislostí jednak přispívá k lepšímu pochopení, proč má platná právní úprava podobu, kterou má, jednak umožňuje na interpretaci a aplikaci současných právních norem dopadajících na nájemní bydlení nazírat jejím prizmatem. I z toho důvodů věnuji stručným dějinám nájemního bydlení, jejich popisu a částečnému zhodnocení samostatnou část 2.4.1.

V části 2.4.2. se zabývám současnou právní úpravou, i když k provázanosti s historickým vývojem se místy vracím. Vycházím z občanského zákoníku, který je středobodem pro otázky nájemního bydlení. Kromě zkoumání zvláštních ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu se zabývám jejich systematickým začleněním v občanském zákoníku a souvztažností s obecnou úpravou nájmu, dílčími druhy nájmu i jinými vybranými relevantními ustanoveními občanského zákoníku.

### 2.4.1. Historický exkurz

Nájemní bydlení doprovází lidstvo od počátku, proto i nejstarší dochované právní normy pocházejí už ze starověku. Tehdy se začaly formovat první státní útvary. Původně byl právní řád tvořen spontánně právními obyčejí. Teprve dlouhodobě zažitě a užívané chování postupně vedlo k obecnému přesvědčení společnosti o jeho právní závaznosti a případné vynutitelnosti při jeho nedodržení.<sup>66</sup> S rozvojem písma začalo do té doby nepsané právo ustupovat právu psanému. Vtisknutí vnější formy právním obyčejům s sebou přineslo především vyšší míru právní jistoty. Zároveň se jeho zásluhou do dnešní doby uchovaly alespoň některé právní prameny, díky kterým je možné se do určité míry obeznámit s tehdejšími právními systémy a problematikou nájemního bydlení.

<sup>66</sup> Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 134-135.

Vůbec nejstarší známý pramen obsahující právní úpravu nájemního bydlení pochází ze starověké Mezopotámie a jsou jím Zákony Chammurapiho, vladaře Babylónu (1792-1750 př. n. l.). Příslušné ustanovení, které se věnuje nájmu domu, zní: „*[Jestliže někdo pronajal svůj dům a] nájemník zapla[til] majiteli [domu] celé roční nájemné, [jestliže] majitel domu řekl nájem[níkovi], aby se vystěhoval, třebaže dny jeho [nájmu] nebyly naplněny, majitel domu, poněv[adž] dal vystěhovat nájemní[ka] ze svého domu, třebaže dny [nájmu], [přijde o] peníze, jež mu nájem[ník] [zaplatil].*“<sup>67</sup> Je známo, že při uzavírání smlouvy o nájmu domu se využívalo ustáleného formuláře, jehož podstatnými náležitostmi byla identifikace smluvních stran, určení výše nájemného a časové vymezení trvání nájmu.<sup>68</sup>

Z hlediska prvobytného formování nájemního bydlení má svůj význam nejen starověká Mezopotámie, ale i Egypt a Izrael. Existenci právního institutu nájmu ve starověkém Egyptě osvědčují pozdní nalezené texty *Soudní zápisy o pronájmu otrokyň a prodeji pole* (první polovina 1. st. př. n. l.)<sup>69</sup> a *Pronájem pole* (553 př. n. l.)<sup>70</sup>. To, že předmětem smluvních vztahů byly i nemovitosti k bydlení zas dokládá dochovaný text *Smlouva o koupi domu* (24.-23. st. př. n. l.).<sup>71</sup>

Přístup k nemovitostem byl ve starověké Izraeli neobvyklý. Ze psané Tóry (13. st. př. n. l.), konkrétně z knihy Leviticus, pasáže *Milostivé léto* (Lv 25,8-25,17), vyplývá, že půda, včetně nemovitostí na ní stojících, byla nezczizitelná.<sup>72</sup> Jednotliví vlastníci neměli možnost se půdy trvale vzdát a na jiného ji mohli převést pouze dočasně, přičemž po celou dobu jim a jejich dědicům náleželo předkupní právo. Doba převodu mohla být nejdéle na padesát let a po jejím uplynutí došlo naráz pro všechny členy izraelského národa, nezávisle na území, kde žili, k narovnání.<sup>73</sup> Veškeré převedené pozemky byly navraceny původním vlastníkům, případně jejich dědicům. Kupní cena pozemku proto pochopitelně s blížícím se centrálním narovnáním klesala.<sup>74</sup> *De facto* tak vlastník půdy s druhou stranou neuzavíral kupní smlouvu v pravém slova smyslu, ale jednalo se spíš o právní institut nájmu nemovité věci na dobu určitou, tak jak ho chápeme dnes.

Z dochovaných právních textů starověké Mezopotámie, Egypta a Izraele ovšem zdaleka nevyplývá, že by existovala komplexní právní úprava zabývající se nájemním bydlením, ba

<sup>67</sup> KLÍMA, Josef. Nejstarší zákony lidstva. Chammurapi a jeho předchůdci. Praha: Academia, 1979, s. 127-128.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 225.

<sup>69</sup> LEXA, František. *Veřejný život ve starověkém Egyptě. II. Doklady*. Praha: Československá akademie věd, 1955, s. 68-69.

<sup>70</sup> Tamtéž, s. 138.

<sup>71</sup> Tamtéž, s. 25-26.

<sup>72</sup> VĚTROVEC, Pavel. *Hospodinův Zákon v pěti knihách Mojžíšových*. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2016, s. 196.

<sup>73</sup> KAŠNÝ, Jiří. *Právo v hebrejské Bibli*. Praha: Vyšehrad, 2017, s. 15-16.

<sup>74</sup> SELTENREICH, Radim, ADAMOVIČ, Karolína, BĚLOVSKÝ, Petr a kol. *Dějiny evropského kontinentálního práva*. 4. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 52.

naopak lze usuzovat, že se tamní právní řády skládaly spíše z jednotlivých zvláštních ustanovení, která nikterak netvořila ucelenou právní úpravu. Skutečný přínos pro evropské právní dějiny tak přineslo až starověké Řecko, a především pak starověký Řím.

První právní systém na evropském kontinentu rozvinuli starověcí Řekové. Na rozdíl od ostatních starověkých právních systémů, ten jejich nebyl tvořen jednotným právem vztahujícím se na celé území, ale právními řády několika set městských států. Ačkoli tak byl jejich právní systém *de facto* souborem partikulárních práv a právní řády jednotlivých měst se od sebe mnohdy podstatně lišily, z dochovaných zdrojů je známo, že mezi nimi zároveň existovaly typické společné znaky. I proto se dnes běžně hovoří o řeckém právu jako celku.<sup>75</sup>

Nájemní smlouva k nemovitostem se už stala zcela běžným právním institutem. Jejím obsahem bylo úplatné a dočasné přenechání bytu nebo domu do užívání jiného. Ve městech představovaly úplatu obvykle peníze, na venkově pak naturálie. Rozvoji nájemního bydlení a jeho právní úpravě napomohla i skutečnost, že v Athénách nebylo dovoleno, aby cizinci i metoikové, tj. obyvatelé jiných řeckých obcí, nabývali tamní nemovitosti do svého vlastnictví. Nájemní bydlení se tak pro mnohé stalo jedním z mála prostředků, který jim umožňoval uspokojovat na území Athén svou potřebu bydlení.

Ačkoli dochované právní prameny starověkého Řecka mají pro evropský právní vývoj nepopiratelný význam, s odkazem starověkého Říma je není možné srovnávat. Ojedinelost práva starověkého Říma vychází především z jeho více než tisíciletého, téměř ničím nerušeného právního vývoje, ze kterého postupně vzešel velmi propracovaný právní řád, který do práva včlenil vyspělé mechanismy logického myšlení. Díky tomu, že se téměř v úplnosti zachoval dodnes, je cenným historickým zdrojem, na kterém stojí zejména evropské základy moderní právní vědy, ale i dnes platné právní pojmy, jejich znaky, právní kategorie i právně teoretické konstrukce a základní obecné zásady. Proto nepřekvapuje, že se římskému právu, především tomu soukromému, dostává nemalé pozornosti i nyní.<sup>76</sup>

Z římského práva vychází i dnešní základní právní vztahy ohledně nemovitostí k bydlení. Už tehdy rozlišovalo bydlení z věcného práva na základě jednak vlastnického práva, jednak práva bydlet v cizím domě a bydlení ze závazkového práva na základě nájemní smlouvy.<sup>77</sup> V římské společnosti převažovalo vlastnické bydlení, které bylo považováno za určitou životní jistotu a zároveň symbolizovalo i určité postavení ve společnosti, odtud staré římské přísloví *Domus propria, domus optima* neboli *Vlastní dům, nejlepší dům*.<sup>78</sup> I když bylo za

<sup>75</sup> Tamtéž, s. 57, 61 a 63.

<sup>76</sup> Tamtéž, s. 76-77.

<sup>77</sup> SALAČ, Josef. *Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení*, op. cit., s. 8.

<sup>78</sup> ČERMÁK, Josef, ČERMÁKOVÁ, Kristina. *Slovník latinských citátů. 4328 citátů s českým překladem a výkladem*. Praha: Euromedia Group, 2005, s. 118.

optimální považováno vlastnické bydlení, nájemní bydlení bylo, především chudinou, hojně využíváno. Také z toho důvodu, že ne všechny vrstvy římské společnosti byly oprávněny nemovitosti k bydlení vlastnit, například otroci tuto možnost neměli.<sup>79</sup>

Nájemní bydlení vycházelo z obecné právní úpravy nájemní smlouvy (*locatio conductio rei*), která byla, ostatně jako celé římské právo, kazuistická a jako taková se podrobně soustředila na konkrétní specifika nájemního vztahu. Nájemní smlouvou postupoval pronajímatel (*locator*) nájemci (*conductor*) do detence nějakou individuálně určenou věc, aby ji nájemce užíval po určitou dobu za sjednanou úplatu.<sup>80</sup>

V případě nájemního bydlení vyplývala pronajímateli z nájemní smlouvy povinnost převést nemovitost k bydlení do detence nájemce a zaručit mu, aby jí nebyl zbaven a ani v jejím užívání nijak rušen. Rovněž byl pronajímatel povinen udržovat nemovitost k bydlení v dobrém stavu a platit příslušné veřejné dávky (daně). Oproti tomu nájemce byl povinen nemovitost k bydlení užívat smluveným způsobem a platit za ni stanovené nájemné. Nájemce neodpovídal za běžné opotřebování, pokud vzniklo užíváním v souladu se smluveným způsobem, nadto byl oprávněn požadovat po pronajímateli náhradu případných užitečných nákladů. V římském právu existoval i právní institut podnájmu, neboť nebylo-li ujednáno jinak, byl nájemce oprávněn nemovitost k bydlení dát do užívání další osobě.

Vzájemná práva a povinnosti, které z nájemní smlouvy vyplývaly, byly chráněny dvěma žalobami lišícími se podle toho, zda příslušela nájemci proti pronajímateli (*actio conducti*) nebo pronajímateli proti nájemci (*actio locati*).<sup>81</sup>

Právní vývoj ve středověku ani v novověku, nepočítaje nejnovější dějiny, vyspělost právního řádu starověkého Říma nepřekonal. Proto se řada tvůrců práva moderní společnosti vrátila hluboko do minulosti, aby do značné míry vyšla ze základů, které položil starověký Řím. Ačkoli se v modifikované podobě římské právo užívá dodnes, například ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku,<sup>82</sup> Šrilanské demokratické socialistické republice, Jihoafrické republice a donedávna Řecké republice, stěžejní význam odkazu starověkého Říma spočívá v jeho silném vlivu nejen na právní vývoj států kontinentální Evropy, ale zprostředkovaně, zejména působením bývalých evropských koloniálních mocností, také na mnohé státy Afriky, Ameriky a Asie. Z těchto důvodů se i v dnešní době římské právo těší značné pozornosti.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> SALAČ, Josef. *Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení*, op. cit., s. 8-9.

<sup>80</sup> KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 253-254.

<sup>81</sup> Srov. tamtéž, s. 253-254.

<sup>82</sup> Na římském právu staví právo Skotů (Scots law), které je jedním z více platných právních řádů na území Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku; srov. ANDERSON, Craig. *Roman Law for Scots Law Students*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2021, s. 72-92.

<sup>83</sup> SELTENREICH, Radim, ADAMOVÁ, Karolina, BĚLOVSKÝ, Petr a kol. *Dějiny evropského kontinentálního práva*, op. cit., s. 76-77.

Z práva starověkého Říma vycházel i ABGB,<sup>84</sup> jehož právní úprava přetrvala i po rozpadu Rakousko-uherské monarchie. Do československého právního řádu byl ABGB převzat zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, který v zájmu zachování právní kontinuity ve svém čl. 2 uzákonil, že: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.*“ Ačkoli tehdy platil právní dualismus, neboť na východě nově vzniklé Republiky Československé bylo po celou první republiku ponecháno zvykové uherské právo, na území dnešní České republiky byl ABGB účinný, a to až do 31.12.1950, některá ustanovení přetrvala dokonce až do 31.12.1965.<sup>85</sup>

ABGB byl prvním občanským zákoníkem, který v tuzemsku právní institut nájmu zakotvil. Obdobně jako jiná ustanovení ABGB, i on měl předlohu v římském právu. Systematicky byla právní úprava řazena do dílu druhého *O právu k věcem*, hlavě dvacáté páté *O smlouvách nájemních (pachtovních), o dědičný pacht a o dědičný úrok*, kterou tvořily § 1090-1150. Poměrně již rozsáhlá právní úprava svědčí o její potřebě plynoucí z hojného využívání příslušného právního institutu.

ABGB rozlišoval mezi smlouvami nájemními a pachtovními. Charakterizoval je nejprve společně v § 1090: „*Smlouva, kterou někdo obdrží užívání nespotřebitelné věci na určitý čas a za určitou cenu, nazývá se nájemní (pachtovní) smlouvou vůbec.*“, aby posléze v § 1091 stanovil je rozlišující kritérium: „*Lze-li užívati pronajaté věci bez dalšího vzdělávání, nazývá se smlouva smlouvou nájemní; lze-li ji však užívati jen pílí a přičiněním, nazývá se smlouvou pachtovní. Byly-li smlouvou současně pronajaty (propachtovány) věci prvního i druhého druhu; budiž smlouva posuzována podle povahy hlavní věci.*“

Ačkoli se ABGB vysloveně nájmu nemovitostí k bydlení nevěnoval, v něm obsažená obecná úprava nájemní, případně pachtovní smlouvy s nemovitostmi, tedy i s nemovitostmi k bydlení, podle § 1093 počítala, neboť vlastníkově výslovně umožnila „*pronajmouti (propachtovati) jak své movité a nemovité věci, tak i svá práva*“. Nemovitosti k bydlení bylo možné i podnajmout, v souladu s § 1098 a za podmínek v něm stanovených, tj. „*může-li se to státi beze škody vlastníkově a není-li to ve smlouvě výslovně zapovězeno*“.

Politické události roku 1948 měly i rozsáhlý právní dopad, včetně nahrazení ABGB jiným občanským zákoníkem. Jednou z mnoha změn, které občanský zákoník z roku 1950 přinesl, byl odklon od třídění smluv na nájemní a pachtovní. Právní institut pachtu zrušil a situace, které se do té doby řídily ustanoveními o smlouvě pachtovní, nově podřadil pod právní

<sup>84</sup> KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář. § 2201-2357.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. XIII.

<sup>85</sup> Do 31.12.1965 byla z ABGB v tuzemsku účinná pouze ustanovení týkající se služební smlouvy, konkrétně § 1151-1164 ABGB, neboť ta byla zrušena až zákonem č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v rozhodném znění.

úpravu vztahující se na smlouvu nájemní. Právní úprava smlouvy nájemní se nacházela v části čtvrté *Právo závazkové*, hlavě dvacáté *Smlouva nájemní*, která zahrnovala § 387-409. Úvodní § 387 občanského zákoníku z roku 1950 vymezoval, že: „*Smlouvou nájemní přenechává pronajímatel za úplatu nájemci věc, aby jí dočasně užíval anebo z ní bral užitky.*“ I když hlava dvacátá postrádala zakotvení srovnatelné s tím v § 1093 ABGB, z jejího kontextu a z kontextu občanského zákoníku z roku 1950 jako takového bylo patrné, že předmětem smlouvy nájemní mohla být nejen věc movitá, ale i nemovitá.<sup>86</sup> Občanský zákoník z roku 1950 zakotvil v § 392, stejně jak tomu bylo v ABGB, podnájem a také možnost ho smluvně vyloučit.

Účinnost právní úpravy smlouvy nájemní, tak jak ji stanovil občanský zákoník z roku 1950, neměla dlouhého trvání. Pod politickým tlakem byla většina ustanovení občanského zákoníku z roku 1950 zrušena a nahradila je ta obsažená v občanském zákoníku z roku 1964. Důvodem, proč nebyl dosavadní občanský zákoník pouze novelizován, ale byl zároveň přijat další zcela nový občanský zákoník, byly především politické snahy o dosažení socialismu. Proměna soukromého práva, kterou občanský zákoník z roku 1964 přinesl, byla značná a nutno poznamenat, že průvodní změny byly k tíži soukromého práva, neboť znamenaly jeho značné potlačení a s ním se pojící jeho všeobecný úpadek.

Občanský zákoník z roku 1964 právní institut nájmu, až na nájem zemědělského pozemku, zcela opustil a nově ohledně věcí nemovitých zavedl právní instituty osobní užívání a přenechání věci nemovité. Problematice osobního užívání se věnovala část třetí *Osobní užívání bytů, jiných místností a pozemků*, hlava první *Osobní užívání bytů* a hlava druhá *Osobní užívání jiných obytných místností*, které společně zaujímaly § 152-195. Přenechání věci nemovité bylo řazeno v části páté *Práva a povinnosti z jiných právních úkonů*, hlavě druhé *Jiné smlouvy*, oddílu prvním *Přenechání bytu v rodinném domku*, oddílu druhém *Přenechání části bytu* a oddílu třetím *Přenechání nemovitosti k dočasnému užívání*, jejichž obsahem byly § 390-398.

Již z uspořádání občanského zákoníku z roku 1964 vyplývá, že osobní užívání bylo preferováno. Nejenže v systematické zaujímal dřívejší postavení, ale i množství ustanovení ho upravující bylo v porovnání s přenecháním věci nemovité daleko početnější. Zároveň se na ustanovení přenechání věci nemovité přiměřeně vztahovala ustanovení o osobním užívání.<sup>87</sup> Nadto i zařazení přenechání věci nemovité do zbytkové kategorie *jiných* právních úkonů, případně *jiných* smluv o mnohém vypovídá. Vyzdvižení osobního užívání před přenecháním věci nemovité ostatně korespondovalo s odlišným pohledem na soukromé vlastnictví a uspokojování potřeby bydlení v socialistickém zřízení.

<sup>86</sup> Srov. § 394 odst. 1, § 400 odst. 2, § 401, § 406 a § 409 občanského zákoníku z roku 1950.

<sup>87</sup> Ustanovení § 390 odst. 2 a 394 odst. 3 občanského zákoníku z roku 1964.

Ačkoli uspokojování potřeby bydlení mělo být, obdobně jako u dosavadní smlouvy nájemní, jedním z cílů jak osobního užívání, tak přenechání věci nemovité, ve svých znacích se tyto nově zavedené právní instituty podstatně lišily. Do osobního užívání občanům přenechávaly nemovitosti k bydlení v socialistickém společenském vlastnictví jednotlivé socialistické organizace, které je spravovaly, a to pouze k užívání, obvykle úplatnému a bez určení jeho doby.<sup>88</sup> Naopak u přenechání věci nemovité byly nemovitosti k bydlení přenechávány občanům k bydlení jinými občany, kteří je měli buď ve svém osobním vlastnictví, nebo v osobním užívání.<sup>89</sup> V případě občanů, kteří přenechávali nemovitosti k bydlení, které sami měli v osobním užívání, bývalo vyžadováno přivolení místního národního výboru, jiného příslušného orgánu nebo organizace,<sup>90</sup> z dnešního pohledu se tak *de facto* jednalo o podnájem. Proto se současné podobě nájemního bydlení spíše blížilo přenechání věci nemovité, v rámci kterého nemovitosti k bydlení náležely do osobního vlastnictví občanů.

Osobní vlastnictví bylo v té době ovšem velmi omezené, stejně tak i jeho ochrana. O přístupu socialistického zřízení k osobnímu vlastnictví do značné míry vypovídá § 130 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964, který zní: „*Věci nahromaděné v rozporu se zájmy společnosti nad míru osobní potřeby vlastníka, jeho rodiny a domácnosti nepoživají ochrany osobního vlastnictví.*“ Ne všechny věci nemovité mohly být předmětem osobního vlastnictví. V osobním vlastnictví bylo možné mít zejména rodinné domky a rekreační chaty, ovšem i na ně se, měly-li být předmětem osobního vlastnictví, vztahovala určitá omezení.<sup>91</sup> Podle § 129 občanského zákoníku z roku 1964 mohl být v osobním vlastnictví pouze jeden rodinný domek, který zároveň musel splňovat podmínky obsažené v § 128 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964, tedy že se jedná o „*obytný dům, u něhož aspoň dvě třetiny podlahové plochy všech místností připadají na byty. Rodinný domek může mít nejvýše pět obytných místností nepočítajíc v to kuchyně. Větší počet obytných místností může mít, jestliže úhrn jejich podlahové plochy nepřesahuje 120 metrů čtverečních; z obytných kuchyní se do tohoto úhrnu započítávají pouze plochy, o které výměra kuchyně přesahuje 12 metrů čtverečních.*“

Občanský zákoník z roku 1964 tak značně omezil, co z věcí nemovitých může být předmětem osobního vlastnictví a zároveň stanovil podrobné podmínky, jakou podobu mají mít, aby mohly být předmětem osobního vlastnictví. Byť možnost nájemního bydlení v podobě právního institutu přenechání věci nemovité nacházející se v osobním vlastnictví legálně existovala, její reálné využití nebylo vzhledem k potlačení vlastnického práva kdovíjak hojné.

<sup>88</sup> Srov. tamtéž, § 123 a 152-153.

<sup>89</sup> Srov. tamtéž, § 123, 390 odst. 1, 394 odst. 1 a 397 odst. 1.

<sup>90</sup> Tamtéž, § 394 odst. 1 a 2.

<sup>91</sup> Ustanovení § 127 občanského zákoníku z roku 1964.



Nastolená právní úprava byla několikrát novelizována, nicméně zdaleka nejvýraznější proměny se dočkala až po roce 1989. Vzhledem ke změně politického režimu bylo zřejmé, že občanský zákoník z roku 1964 v tehdejším značně socialistickém znění nemůže v nově vzniklém státě obstát. Z jeho osmi částí byly relativně použitelné nanejvýš tři, a to jen za předpokladu, že i ty projdou podstatnými změnami. Přesto se nakonec přistoupilo k překlenutí politických změn mimo jiné novelizacemi občanského zákoníku z roku 1964.<sup>92</sup>

Nadto k 1.1.1992 byla definitivně ukončena éra po dlouhá léta obsahově vyprázdněného občanského zákoníku z roku 1950, a to zrušením jeho posledního účinného ustanovení zákonem č. 513/1991, obchodní zákoník, v rozhodném znění.<sup>93</sup>

Ke stejnému dni se stal účinným i novelizující zákon č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, známý též jako tzv. *velká novela občanského zákoníku*, který do občanského zákoníku z roku 1964 přinesl vůbec nejvýraznější polistopadové změny přizpůsobující jeho znění novému politickému uspořádání. Mimo jiné obnovil i právní institut nájmu.

V souvislosti s navrácením právního institutu nájmu se proměnila jednak systematika občanského zákoníku z roku 1964, jednak jeho terminologie. Nájmem se nově zabývala část osmá *Závazkové právo*, hlava sedmá *Nájemní smlouva*, jehož poměrně rozsáhlá právní úprava byla zahrnuta v § 663-723. Zároveň se upustilo od mnohých pojmů užívaných v době socialistického zřízení. Sousloví *osobní užívání* bylo nahrazeno *nájmem*, což se terminologicky projevilo i v jeho jednotlivých druzích, *osobní užívání bytů* se stalo *nájmem bytu*,<sup>94</sup> *osobní užívání jiných obytných místností* pak *nájmem obytných místností v zařízeních určených k trvalému bydlení*,<sup>95</sup> a například *osobní užívání místností nesloužících k bydlení* se nově nazývalo *nájmem nebytových prostor*.<sup>96</sup> Výslovnou právní úpravu měl i podnájem bytu, případně jeho části,<sup>97</sup> stejně tak byl explicitně zmíněn i podnájem nebytových prostor.<sup>98</sup> Dosavadní *osobní vlastnictví* se terminologicky proměnilo ve *vlastnictví fyzické osoby*, přičemž samo vlastnické právo bylo upraveno v části druhé *Věcná práva*, hlavě první *Vlastnické právo*, konkrétně v §

<sup>92</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online]. konsolidované znění. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VI. volební období. Praha: PSP ČR, 3.2.2012 [cit. 20.11.2023], s. 8. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

<sup>93</sup> Osamoceným ustanovením občanského zákoníku z roku 1950, které zrušil § 772 bod 1. zákona č. 513/1991, obchodní zákoník, v rozhodném znění, byl § 352 týkající se závazků k náhradě škody při nekalé soutěži v hospodářském styku.

<sup>94</sup> Ustanovení § 685-716 občanského zákoníku z roku 1964.

<sup>95</sup> Tamtéž, § 717-718.

<sup>96</sup> Tamtéž, § 720. Konkrétní právní úprava nájmu a podnájmu nebytových prostor byla nicméně přenechána zákonu č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v rozhodném znění.

<sup>97</sup> Ustanovení § 719 občanského zákoníku z roku 1964.

<sup>98</sup> Tamtéž, § 720.

123-135c občanského zákoníku z roku 1964. Zvláštním zákonem upravujícím vlastnictví k bytům a nebytovým prostorům, na který ve svém § 125 odst. 1 občanský zákoník z roku 1964 odkazoval, se později stal zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), v rozhodném znění.

Občanský zákoník z roku 1964 byl v důsledku četných novelizačních zákonů značně proměněn. Nicméně i tak byly jeho novelizace většinou chápány pouze jako dočasné řešení pro překlenutí období, než bude přijata celková rekonstrukce občanského práva, které zároveň zajistí dostatečný časový prostor pro související legislativní práce.<sup>99</sup> Ačkoli nátlakům na rekonstrukci občanského práva silícím už od roku 1989 občanský zákoník z roku 1964 odolával,<sup>100</sup> nakonec musel snaze o vytvoření moderního právního předpisu, který by lépe reflektoval vývoj společnosti i současné potřeby jejích občanů a zároveň neměl nálepkou komunistického občanského zákoníku, přece jen ustoupit.<sup>101</sup>

Z rekonstrukčního pokusu zahájeného počátkem roku 2000 vzešel věcný záměr rekonstrukce, který byl následně úspěšně schválen vládou, a stal se tak východiskem pro návrh paragrafového znění připravovaného občanského zákoníku.<sup>102</sup> Výsledný občanský zákoník v roce 2014 zrušil a nahradil občanský zákoník z roku 1964, čímž skončilo téměř padesátileté období jeho účinnosti.<sup>103</sup>

#### 2.4.2. Tradiční občanský zákoník pro moderní společnost

Občanský zákoník je stěžejním právním předpisem nejen pro nájemní bydlení, ale i pro celé soukromé právo, a jako takový jeho přípravy doprovázela mimořádná pozornost. Byl tvořen s myšlenkou definitivního vymanění se z totalitního právního myšlení a zároveň s cílem vytvořit ho pro moderní společnost s moderními hodnotami.<sup>104</sup> Jeho celkový příklon k evropské kontinentální kultuře symbolizuje především navrácení evropského pojetí dualismu práva veřejného a soukromého, které současně znamená odklon od socialistické koncepce právního systému a jeho funkcí. Při tvorbě občanského zákoníku evropského stříhu se vycházelo zejména

<sup>99</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 8 a 10.

<sup>100</sup> První dva rekonstrukční pokusy, jak ten z období existence České a Slovenské Federativní Republiky, tak ten z druhé poloviny 90. let 20. století, byly neúspěšné; tamtéž, s. 8.

<sup>101</sup> KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář. § 2201-2357*, op. cit., s. XIII.

<sup>102</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 10.

<sup>103</sup> Občanský zákoník z roku 1964 byl účinný ode dne 1.4.1964 až do dne 1.1.2014, kdy byl zrušen § 3080 bodem 1. občanského zákoníku.

<sup>104</sup> KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář. § 2201-2357*, op. cit., s. XIII.

z právní tradice spočívající v historicky prověřených zdrojích, ať už těch evropských nebo tuzemských.

V tuzemských právních tradicích pokračuje navázáním na právní systém před rokem 1948, který stavěl na právních institutech římského práva, z nichž vycházel i ABGB. Jedním z hlavních konkrétních ideových východisek byl vládní návrh zákona, kterým se vydává občanský zákoník, ze dne 4.12.1936,<sup>105</sup> jehož znění, které nikdy nebylo v důsledku historických turbulencí po roce 1938 přijato, mělo stavět na podrobné revizi ABGB, aby ho přizpůsobilo tehdejší společnosti. Z navrhované právní úpravy ovšem nebylo možné přímo vycházet, neboť i na ni muselo být nahlíženo kriticky, prizmatem společenského vývoje. Zejména bylo třeba zohlednit vývoj občanského a soukromého práva od roku 1936.

Stranou nezůstala ani inspirace evropským právním vývojem. Zkoumány byly především soukromoprávní kodifikační počiny jiných především kontinentálních evropských států. Konsolidovaná důvodová zpráva k občanskému zákoníku výslovně nikoli strohým výčtem zmiňuje, že výsledná podoba občanského zákoníku zohledňuje i „*zákoníky rakouský, švýcarský, německý, dále italský, nizozemský, polský; z nejmodernějších úprav se bere [sic] v úvahu občanské zákoníky Québecu a Ruska, přihlíží se rovněž k zákoníku francouzskému, belgickému, španělskému i portugalskému, rovněž k občanskému právu Lichtenštejnska a některým dalším úpravám*“.<sup>106</sup> Zohledněny byly i mezinárodní právní předpisy, včetně těch Evropské unie, a další relevantní mezinárodní prameny, například zásady Mezinárodního ústavu pro sjednocení mezinárodního práva soukromého (International Institute for the Unification of Private Law, UNIDROIT), případně projekty vypracované akademickými kruhy jako jsou Návrh společného referenčního rámce (Draft Common Frame of Reference, DCFR), Principy evropského deliktního práva (Principles of European Tort Law, PETL), Principy evropského rodinného práva (Principles of European Family Law, PEFL) a Principy evropského smluvního práva (Principles of European Contract Law, PECL).<sup>107</sup>

Veškeré úvahy nad nemalým počtem zdrojů si kladly za cíl vytvořit co nejideálnější občanský zákoník, jehož přístupovými hledisky, na nichž měl stavět, měly být konvence, diskontinuita a integrace. Konvenční měl být vzhledem k evropskému právnímu vývoji a jeho tradičnímu právnímu myšlení, a to co do celkového pojetí i co do úpravy jednotlivých základních

---

<sup>105</sup> Senát Národního shromáždění republiky Československé. *Vládní návrh zákona, kterým se vydává občanský zákoník. Tisk 425* [online]. Národní shromáždění republiky Československé. Senát Národního shromáždění. IV. volební období. 4. zasedání. Praha: SNS ČSR, 1937 [cit. 18.8.2023]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1935ns/se/tisky/t0425\\_01.htm](https://www.psp.cz/eknih/1935ns/se/tisky/t0425_01.htm).

<sup>106</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 17-18.

<sup>107</sup> Tamtéž.

právních institutů. Diskontinuitou se měla rozumět diskontinuita vůči socialistickému zřízení, především pak vůči občanskému zákoníku z roku 1950 a občanskému zákoníku z roku 1964. Naopak vůči právu Československé republiky měla být preferována kontinuita. Integraci pak bylo třeba chápat zejména tak, že nově vytvořený občanský zákoník měl přirozeně splynout s právní řádem moderního demokratického právního státu, jehož povahu měl zároveň dostatečně odrážet, tak aby společně vytvořily jeden harmonický logicky odůvodněný celek. Řádná integrace občanského zákoníku měla být důležitá i s ohledem na to, že občanský zákoník má v soukromém právu tradičně plnit funkci jakéhosi systémově integrujícího ohniska a pro ostatní soukromoprávní předpisy by tak měl být určitým opěrným pilířem.<sup>108</sup> Zákoník vzešlý z legislativního procesu, tak je v mnohém tradiční, v mnohém ale i moderní.

Občanský zákoník je platný ode dne 22.3.2012, účinný ode dne 1.1.2014. Mohlo-li by se zdát, že byla legisvakanční doba moc dlouhá, v době jeho přijetí se vedla čilá diskuze o tom, zda by neměla být ještě delší. Ačkoli mnozí tvrdili, že téměř dvouletá legisvakanční doba k seznámení se odborné i laické veřejnosti nestačí, její délka nakonec prodloužena nebyla, a to ani později, kdy skupina poslanců neúspěšně prosazovala návrh na její odložení o jeden rok. Délka legisvakanční doby se oproti délkám přijatým ve srovnatelných případech zahraničních států, které v té době prošly obdobnou rekodifikací, nevymykala. Běžně se pohybovala mezi jedním a dvěma roky, výjimkou bylo Nizozemské království, kde byla pro tamní občanský zákoník zvolena doba šestiletá.<sup>109</sup> S odstupem času si troufám tvrdit, že v tuzemsku nezpůsobila zvolená délka excesivní obtíže, přinejmenším co do právní úpravy nájemního bydlení, přestože občanský zákoník a změny s ním do českého právního řádu přicházející byly nevídaně obsáhlé.

Občanský zákoník představuje pro nájemní bydlení, stejně tak pro mnoho jiných otázek soukromého práva, základní pramen ve formálním smyslu. Obsahuje základ jak z hlediska obecné právní úpravy nájmu, tak i z hlediska zvláštní právní úpravy nájmu vztahující se na nemovitosti k bydlení, zejména na nájem bytu a nájem domu.

Z hlediska systematiky se ustanovení o nájmu v občanském zákoníku nacházejí v části čtvrté *Relativní majetková práva*, hlavě II *Závazky z právních jednání*, dílu 2 *Přenechání věci k užití jinému*, oddílu 3 *Nájem*, který čítá § 2201-2331. Předmětný oddíl je členěn do šesti pododdílů, přičemž obsahem prvního pododdílu jsou obecná ustanovení o nájmu, včetně základního ustanovení o nájmu, ve kterém je definován vymezením nájemní smlouvy, viz § 2201: „*Nájemní smlouvou se pronajímatel zavazuje přenechat nájemci věc k dočasnému užívání*

<sup>108</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 18-19.

<sup>109</sup> ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI (§ 2521 až 3081)*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 1502-1503.

*a nájemce se zavazuje platit za to pronajímateli nájemné.*“ Základní ustanovení je společné pro všech pět zbylých pododdílů věnujícím se zvláštním druhům nájmu, jen je jimi s ohledem na konkrétní druh modifikováno.

Pro otázku nájemního bydlení je klíčový hned první z následujících pododdílů *Zvláštní ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu*, který je tvořen § 2235-2301. Zařazením zvláštních ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu ihned za obecná ustanovení zdůraznil občanský zákoník společenský zájem na této právní úpravě. O zvláštní nájemní smlouvu spadající pod tento pododdíl se podle § 2235 odst. 1 občanského zákoníku jedná, „[z]avazuje-li nájemní smlouva pronajímatele přenechat nájemci k zajištění bytových potřeb nájemce a popřípadě i členů jeho domácnosti byt nebo dům, který je předmětem nájmu“. Použití ustanovení tohoto pododdílu je omezeno odst. 2, podle kterého „se nepoužijí, přenechává-li pronajímatel nájemci byt nebo dům k rekreaci nebo jinému zjevně krátkodobému účelu.“

Další pododdíly tvoří zvláštní ustanovení o nájmu prostoru sloužícího podnikání, o podnikatelském pronájmu věcí movitých, o nájmu dopravního prostředku a ubytování. Ubytování mezi ustanovení o nájmu zařadil až občanský zákoník, viz jeho § 2326-2331, neboť předešlý občanský zákoník z roku 1964 považoval ubytování, respektive smlouvu o ubytování za zvláštní smluvní typ stojící samostatně vedle nájemní smlouvy.<sup>110</sup> Nově se právní úprava nájmu může vztahovat i na nájem a podnájem nebytových prostor, k jejichž právní úpravě občanský zákoník z roku 1964 využil odkazu na zvláštní zákon.<sup>111</sup>

Mezi obecnými ustanoveními o nájmu a zvláštními druhy nájmu existuje vztah subsidiarity. Ačkoli mají speciální právní úpravy zvláštních druhů nájmu přednost před obecnou právní úpravou nájmu, obecná ustanovení o nájmu se na ně vztahují podpůrně. Je-li tak předmět nájmu přenechán osobě za účelem zajištění její potřeby bydlení, bude se vždy nejprve postupovat podle zvláštních ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu a teprve, budou-li nedostatečná, použijí se přiměřeně obecná ustanovení o nájmu.

Občanský zákoník v porovnání s předešlou právní úpravou nájmu přišel s podstatnou změnou jeho konceptu. Nyní už není důležité, co je předmětem nájmu, rozhodující je účel, za jakým je přenecháván. Výjimkou jsou jen podnikatelský pronájem věcí movitých a nájem dopravního prostředku.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Srov. část osmá *Závazkové právo*, hlava sedmá *Nájemní smlouva* (§ 663-723) a hlava jedenáctá *Smlouva o ubytování* (§ 754-759) občanského zákoníku z roku 1964.

<sup>111</sup> Zvláštním zákonem upravujícím nájem a podnájem nebytových prostor za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 byl zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v rozhodném znění, který zrušil, ke své účinnosti, až občanský zákoník, a to § 3080 bodem 52.

<sup>112</sup> KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář.* § 2201-2357, op. cit., s. 3-4.

Na rozdíl od dřívější koncepce je tak vlastní podoba předmětu nájemního bydlení irelevantní. Ač by se mohlo zdát, že výčet ve zvláštním § 2235 odst. 1, obsahující byt a dům, je taxativním vymezením věcí, které mohou být předmětem nájmu sloužícímu k zajišťování potřeby bydlení, ze souvztažnosti s jinými ustanoveními občanského zákoníku vyplývá, že tomu tak není. Uvedené ostatně podpírá už § 2236 odst. 1 občanského zákoníku, který jednak stanovuje, co se rozumí bytem, tedy „*místnost nebo soubor místností, které jsou částí domu, tvoří obytný prostor a jsou určeny a užívány k účelu bydlení*“, jednak připouští, že: „*Ujednají-li si pronajimatel s nájemcem, že k obývání bude pronajat jiný než obytný prostor, jsou strany zavázány stejně, jako by byl pronajat obytný prostor.*“ V této souvislosti odst. 2 rovnou specifikuje postavení nájemce jako slabší strany, neboť stanovuje, že: „*Skutečnost, že pronajatý prostor není určen k bydlení, nemůže být na újmu nájemci.*“

Z toho důvodu je vhodné na předmět nájemního bydlení nahlížet i pohledem § 2202 občanského zákoníku a v něm uvedeném rozšířeném výčtu věcí, které mohou být předmětem obecného nájmu. Podle odst. 1 platí, že: „*Pronajmout lze věc nemovitou i nezuživatelnou věc movitou. Pronajmout lze i část nemovité věci [...]*.“ Uvedený výčet rozšiřuje ten ze zvláštních ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu, především tím, že umožňuje, aby předmětem nájemního bydlení byly i věci movité, jsou-li nezuživatelné. Konsolidovaná důvodová zpráva k občanskému zákoníku jako pravděpodobný příklad nezuživatelné věci movité uvádí houseboat či dostatečně vybavený obytný vůz.<sup>113</sup> Díky tomu, že má účel nájemního bydlení přednost před jeho předmětem, použijí se zvláštní ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu na uvedené příklady i tehdy, spadala-li by jinak situace nájmu uvedených věcí movitých obvykle pod zvláštní ustanovení o nájmu dopravního prostředku.

Z obecných ustanovení o nájmu se na náležitosti předmětu nájemního bydlení vztahuje i § 2202 odst. 2, který uvádí, že: „*Pronajmout lze i věc, která v budoucnu teprve vznikne, je-li ji možné dostatečně přesně určit při uzavření nájemní smlouvy.*“ Právě dodržení podmínky dostatečného určení věci v nájemní smlouvě je nezbytné, proto je mu třeba při jejím uzavírání věnovat zvýšenou pozornost.

Pro soukromé právo tak není důležité, zda se jedná o byt, dům nebo jiný prostor, ať už existující či ten, který má vzniknout teprve v budoucnu. Podstatné je, zda je tento prostor způsobilý k uspokojování primárního účelu nájemního bydlení, kterým je podle terminologie § 2235 odst. 1 občanského zákoníku „*zajištění bytových potřeb nájemce a popřípadě i členů jeho domácnosti.*“ Tento účel klade na nemovitosti k bydlení požadavek, aby byly k uspokojování

---

<sup>113</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 498.

potřeby bydlení způsobilé, a to nejen tím, že mají uvedený účel naplňovat formálně, ale také tím, že mají být k nájemnímu bydlení zároveň reálně vhodné, především musí splňovat příslušné hygienické, bezpečnostní a jiné požadavky.<sup>114</sup>

V této souvislosti považuji za důležité vzpomenout klíčovou zásadu občanského práva – *autonomie vůle osob soukromého práva*, podle které je především na samotných osobách, jak si svá osobní, rodinná a majetková práva a povinnosti uspořádají. Většina ustanovení občanského zákoníku a soukromého práva jako celku má dispozitivní charakter.<sup>115</sup> Zákonným základem je § 1 odst. 2 občanského zákoníku: „*Nezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona; zakázána jsou ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti.*“ Ustanovení zároveň vyjmenovává výjimky z této zásady, ve kterých jsou osoby při uplatňování své vůle omezeny. V kontextu zákonných výjimek nelze, aby se smluvní strany jakkoli odchylovaly od kogentních ustanovení soukromého práva dopadajících na nájemní bydlení. Stejně tak je třeba respektovat ustanovení veřejného práva, pro které je kogentnost právních norem typická.

Chtějí-li se smluvní strany například vyhnout možné kolizi s veřejnoprávními předpisy a sankcím plynoucím z jejich nedodržení, je třeba, aby respektovaly účel, který právní řád ohledně konkrétního předmětu nájmu dovoluje. Konkrétně řekněme, je-li potřeba bydlení uspokojována v nemovitosti užívané v rozporu s jejím účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, nebrání to tomu, aby i tato nemovitost byla předmětem soukromoprávních ujednání o nájmu podle občanského zákoníku.<sup>116</sup> Z pohledu soukromého práva tak lze konstatovat, že reálný účel předmětu nájemního bydlení převládá nad tím právním.

To se projevuje i v tom, že splňuje-li předmět nájmu právní požadavky na něj kladené k účelu uspokojování potřeby bydlení, neznamená to automaticky, že musí být k bydlení reálně užíván. Proto je třeba rozlišovat mezi určením předmětu nájmu k bydlení a jeho faktickým užíváním k bydlení. Rozhodnutí o účelu, kterému bude předmět nájmu podle nájemní smlouvy sloužit, je zcela na rozhodnutí smluvních stran. Je-li tak nemovitost určená k bydlení předmětem nájmu k jinému účelu než k bydlení, například je-li přenechána za účelem podnikání, zvláštní ustanovení vztahující se na nájemní bydlení se nepoužijí, použijí se zvláštní ustanovení o nájmu prostoru sloužícího podnikání.

---

<sup>114</sup> Tradičně bývají konkrétní požadavky předmětem úpravy stavebních zákonů a jejich prováděcích předpisů.

<sup>115</sup> DVOŘÁK, Jan, ŠVESTKA, Jiří, ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: obecná část*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 49.

<sup>116</sup> Srov. § 126 odst. 1 starého stavebního zákona a § 230 odst. 1 nového stavebního zákona.

Nepoužijí se ani v případě, pokud předmět nájemního bydlení bude užívat právnická osoba. V této věci je třeba vycházet z názoru Nejvyššího soudu, který ve svém rozsudku ze dne 29.3.2006, sp. zn. 26 Cdo 1385/2005, vyslovil, že: „*Obsahem práva nájmu bytu (ve smyslu § 685 a násl. obč. zák.) je souhrn práv a povinností, které účastníci právního vztahu nájmu bytu (pronajímatel a nájemce) vykonávají v souvislosti s realizací jedné ze základních lidských potřeb, a to potřeby bydlení nájemce – fyzické osoby. Právo nájmu bytu je tedy jednoznačně vázáno na fyzickou osobu a jeho prostřednictvím uspokojuje fyzická osoba jako nájemce bytu svou potřebu bydlení.*“<sup>117</sup> Jinými slovy tím, že právnická osoba nemá ze své povahy potřebu bydlení, nemůže být k bydlení ani způsobilá a zvláštní ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu nelze na právní vztah, který by měl jinak náležitosti nájemního bydlení, aplikovat. Na tom nic nezmění, bude-li právnická osoba předmět nájemní smlouvy využívat pro uspokojování potřeby bydlení fyzické osoby, případně fyzických osob, ať už z řad svých zaměstnanců, nebo například členů svých orgánů. Na okraj uvádím, že právnická osoba sice nemůže být v nájemním vztahu k bydlení v pozici nájemce, v pozici pronajímatele být může a také jím běžně bývá.

Uzavře-li přece jen právnická osoba nájemní smlouvu podle zvláštních ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu, ve které bude vystupovat v pozici nájemce, tato ustanovení se neuplatní. Neznamená to ale, že by byla celá smlouva zneplatněna. Ve jménu interpretační zásady *in favorem negotii*, v občanském zákoníku odrážející se ve znění § 574: „*Na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné.*“, je třeba na takto smluvně založený právní vztah aplikovat jiná ustanovení, která mu budou obsahově nejbližší a zároveň jejich použití nebude právní řád vylučovat. Nejčastěji se, v souladu s výkladovými pravidly podle § 10 občanského zákoníku, uplatní některá z ustanovení týkajících se ostatních zvláštních druhů nájmu, jsou-li co do obsahu a účelu k posuzovanému právnímu případu přílehlavá. Není výjimkou, že se uplatní pouze obecná ustanovení o nájmu, často jen proto, že u velké řady případů zvláštních druhů nájmu vlastní právní úprava chybí a počítá se s tím, že podrobnější podmínky si smluvní strany vzájemnou dohodou sjednají *ad hoc*. V neposlední řadě se mohou uplatnit ustanovení o pachtu.

Ustanovení o pachtu se nacházejí v občanském zákoníku v části čtvrté *Relativní majetková práva*, hlavě II *Závazky z právních jednání*, dílu 2 *Přenechání věci k užití jinému*, oddílu 4 *Pacht*, který je tvořen § 2332-2357. Oddíl o pachtu bezprostředně navazuje na oddíl o nájmu, vzhledem k jejich obsahové provázanosti je to i logické. Před účinností občanského zákoníku, tj. v novelizovaném občanském zákoníku z roku 1964, byla právní úprava

---

<sup>117</sup> Nejvyšší soud v době rozhodování vycházel z ustanovení občanského zákoníku z roku 1964, na nějž také v uvedené citaci odkazuje, přijetí občanského zákoníku ovšem platnost názoru nezměnilo.



odpovídající dnešnímu pachtu součástí nájmu. Vyčleněním pachtu z nájmu a s ním souvisejícím obsahovým zúžením právního institutu nájmu se občanský zákoník vrátil k jeho pojetí v ABGB. Díky tomu je možné na posouzení, zda se jedná o nájemní nebo pachtovní vztah podpůrně použít i relevantní soudní judikaturu z období první republiky.<sup>118</sup>

Rozlišení mezi nájmem a pachtem vyplývá ze základních ustanovení. Podle § 2332 odst. 1 občanského zákoníku platí, že: „*Pachtovní smlouvou se propachtovatel zavazuje přenechat pachtýři věc k dočasnému užívání a požívání a pachtýř se zavazuje platit za to propachtovateli pachtovné nebo poskytnout poměrnou část výnosu z věci.*“ Ve srovnání se základním ustanovením o nájmu, jsou práva oprávněné osoby nakládat s předmětem pachtu širší, neboť vedle práva užívacího (*usus*) navíc disponuje i právem poživacím (*ususfructus*), ze kterého vyplývá právo brát z věci plody a užitky a nabývat k nim vlastnické právo. V případě nájmu se předpokládá, že oprávněná osoba bude věc pouze konzumovat, nikoli ji dále vynaložením určité péle a přičinění obdělávat za účelem produkce plodů a užitků, jak je tomu u pachtu.

Není nicméně vyloučeno, aby bylo právo poživací sjednáno v nájemní smlouvě, aniž by se tím zároveň smlouva, v souladu s výkladovým ustanovením § 555 odst. 1 občanského zákoníku, tedy že: „*Právní jednání se posuzuje podle svého obsahu.*“, považovala za pachtovní smlouvu. Podmínkou je, aby mělo poživací právo povahu tzv. akcesorického práva. Běžným příkladem může být nájemní smlouva, jejímž předmětem je rodinný dům se zahradou, ve které rostou plodící stromy a keře. Přestože bude z nájemní smlouvy plynout poživací právo k jejím plodům, hlavní účel – uspokojování potřeby bydlení v rodinném domě – nezastíní.

Zda se bude jednat o nájemní nebo pachtovní smlouvu mnohdy prozradí už předmět smlouvy. Některé věci, jako například závod nebo jeho část, totiž mohou být pouze předmětem pachtu. V jiných případech je posouzení odvislé od konkrétních podmínek smlouvy, z nichž vyplývá způsob užívání věci a tím i celkový účel smlouvy.<sup>119</sup> Problematika plurality předmětů smlouvy se posuzuje na základě podobného mechanismu, viz § 2332 odst. 2 občanského zákoníku: „*Přenechá-li strana druhé smluvní straně jednou smlouvou více věcí, z nichž některé slouží k užívání a jiné k požívání, posoudí se smlouva podle povahy hlavní věci.*“

Byť lze teoreticky konstatovat, že i z pachtovní smlouvy může být uspokojována potřeba bydlení, prakticky se tak v porovnání s nájemní smlouvou bude dít jen ve výjimečných případech. Domnívám se, že nejčastěji právě tam, kde bude propachtován závod nebo jeho část zahrnující alespoň jednu nemovitost k bydlení. I po vyčlenění pachtu z nájmu tak zůstává v platnosti tvrzení, že ze závazkových práv je nejdůležitějším způsobem uspokojování práva na

<sup>118</sup> Srov. KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář.* § 2201-2357, op. cit., s. 3.

<sup>119</sup> Tamtéž.

bydlení nájemní bydlení vycházející ze zvláštních ustanovení o nájmu bytu a nájmu domu v občanském zákoníku.

Právní úprava nájemního bydlení v občanském zákoníku je považována za komplexní, což neznamená, že by se jí nedotýkaly i jiné právní předpisy. Je třeba respektovat právní řád jako celek. Vlastní zákonnou úpravu mají například některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů,<sup>120</sup> rozúčtování nákladů na vytápění a společnou přípravu teplé vody pro dům upravuje zvláštní vyhláška.<sup>121</sup> Konkrétní nařízení vlády se zabývají problematikou srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě<sup>122</sup> či výši úroků z prodlení, které mohou třeba právě s platbou nájemného vzniknout.<sup>123</sup> Jiným nařízením vlády se kupříkladu řídí i běžná údržba a drobné opravy související s užíváním předmětu nájemního bydlení.<sup>124</sup>

Ačkoli je stěžejní úprava ponechána soukromému právu, ingerence veřejného práva je nevyhnutelná. Vedle právních předpisů ústavního a mezinárodního práva, kterým je věnována podkapitola 2.1., reflektuje význam bydlení i trestní právo, viz například trestný čin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru podle § 208 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. V kontextu práce se ale spíše nabízí vzpomenout některé zvláštní obory správního práva, a to stavební právo, s ohledem na problematiku stavebního řízení viz podkapitola 3.2., a dále daňové právo a právo sociálního zabezpečení, jichž se týkají úniky ze státního rozpočtu vzniklé v souvislosti s krátkodobým ubytováváním, jak je uvedeno v části 3.4.1.

Především právo sociálního zabezpečení by mělo o dostupnost bydlení usilovat. Správně nastavené mechanismy sociálního bydlení mohou tlumit negativní dopady příčin vyvolávajících bytovou krizi. Alespoň to se očekává od navrhovaného zákona o podpoře v bydlení.<sup>125</sup> Bude-li schválen, mohl by zaplnit dlouhodobou legislativní mezeru.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> Zákon č. 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> Vyhláška č. 269/2015 Sb., o rozúčtování nákladů na vytápění a společnou přípravu teplé vody pro dům, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>122</sup> Nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě.

<sup>123</sup> Nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku, veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence svěřenských fondů a evidence údajů o skutečných majitelích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>124</sup> Nařízení vlády č. 308/2015 Sb., o vymezení pojmů běžná údržba a drobné opravy související s užíváním bytu.

<sup>125</sup> Návrh zákona o podpoře bydlení vypracovalo podle Plánu legislativních prací Ministerstvo pro místní rozvoj a koncem roku 2023 ho předložilo k zařazení na program jednání vlády k projednání s rozpravou; viz Úřad vlády České republiky. *Plán legislativních prací vlády na rok 2023* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 21.12.2022 [cit. 7.12.2023], s. 9. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2023.pdf>.

<sup>126</sup> Srov. názor Ústavního soudu, který vyjádřil ve svém nálezu ze dne 25.4.2023, sp. zn. II. ÚS 2533/20.

### 3. ZÁKLADNÍ PŘÍČINY SOUČASNÉ BYTOVÉ KRIZE A OČEKÁVANÁ PRÁVNÍ ŘEŠENÍ

Bytová krize nemusí být notně spjata přímo s bezdomovectvím, azylovým bydlením, případně bydlením v ubytovnách, které se týkají jen malé části společnosti. V posledních letech se o bytové krizi hovoří právě v souvislosti s enormně rostoucími cenami bytových nemovitostí, kvůli kterým se vlastnické bydlení stává obtížně cenově dostupným, případně nedostupným pro značnou část společnosti.<sup>127</sup>

Tržní cena nemovitostí k bydlení nemá dopad jen na zvýšené finanční náklady spojené s jeho pořízením, ale také na přerod způsobů, kterými je potřeba bydlení uspokojována. Obyvatel, kteří si mohou vlastnické bydlení dovolit, ubývá. Na využívání jiných způsobů bydlení, včetně nájemního bydlení, které místo něj volí, proto nelze nazírat jen jako na důsledek dobrovolné proměny společenského životního stylu, ale také jako na existenční nutnost mnoha domácností. Problematické je, že zvyšující se ceny se dotýkají i těchto jiných způsobů bydlení, a nájemního bydlení obzvlášť. Na mnoha místech je pro obyvatele i nájemní bydlení těžko dostupné.

Chceme-li bytovou krizi vyřešit či alespoň zmírnit, je třeba nejprve dostatečně poznat důvody vysokých tržních cen nemovitostí k bydlení. Proto se v podkapitole 3.1. věnuji jejich historickému vývoji a snažím se nalézt důvody, které k z dlouhodobého hlediska nevídanému nárůstu jejich cen vedly.

V současné době se bytová krize projevuje především v nízké nabídce drahých nemovitostí k bydlení, a naopak stále vysoké poptávce po nich. Dílčí příčiny tohoto stavu, které považuji za klíčové, jsou v tuzemsku zejména mimořádná zdlouhavost stavebního řízení, velká obliba investic do nemovitostí k bydlení a nedostatečná právní úprava krátkodobého ubytovávání. Proto se těmito příčinami blíže zabývám v podkapitolách 3.2., 3.3. a 3.4.

#### 3.1. VÝVOJ TRŽNÍCH CEN NEMOVITOSTÍ K BYDLENÍ

Politické události související s přerodem Československé socialistické republiky v Československou federativní republiku, záhy přejmenovanou na Českou a Slovenskou

---

<sup>127</sup> Ne všichni jsou stejného názoru, že bytová situace v České republice je bytovou krizí; srov. názor realitního investora Vladimíra Brůny viz Aktuálně.cz. *V Praze už bude jen draz, bytová krize to ale není, lidé mají kde bydlet, říká Brůna* [online]. Praha: Economia, 1.10.2021 [cit. 13.6.2023]. Dostupné z <https://video.aktualne.cz/dvtv/v-praze-uz-bude-jenom-draz-a-sen-bydlet-ve-vlastnim-bude-ned/r~9504f76c222911ecbc3f0cc47ab5f122/>.

Federativní republiku, s sebou přinesly mnohé zásadní změny. Komunistický režim byl nahrazen pluralitní demokracií, což mimo jiné znamenalo odklon od regulovaného hospodářství a příklon k hospodářství tržnímu. Do té doby potlačované soukromé vlastnictví začalo být postupně obnovováno, ceny nemovitostí začaly růst a v určitých cyklech rostou až dodnes. Zatímco v 90. letech a v prvních letech 20. století bylo počáteční stoupaní cen nemovitostí logicky odůvodnitelné jejich původním podhodnocením, v následujících letech už ceny vystoupaly natolik, že jsou předmětem mnohých celospolečenských debat.

Jiří Mrázek, ředitel odboru statistiky cen ČSÚ, v roce 2017 k růstu cen nemovitostí uvedl: „*Od roku 2000, ve srovnání s inflací, která která [sic] dosáhla asi 40 %, tak ceny rodinných domů se zvýšily o 96 %, ceny stavebních pozemků o 162 % a ceny starších bytů o 195 %, čili téměř 3krát.*“<sup>128</sup> Z pozdějších údajů ČSÚ týkajících se ceny bytů vyplývá, že od roku 1998 do konce roku 2019 tyto ceny vzrostly v průměru dokonce 4,25krát.<sup>129</sup> K údajům z let 2000 až 2017 zveřejnil ČSÚ graf, který vývoj podrobně mapuje, viz příloha č. 1 této práce.<sup>130</sup> Je z něj zjevné, že v průběhu sledovaných let se událo dvojí skokové zvýšení cen nemovitostí k bydlení a třetí započalo.

První razantní zvyšování souviselo se vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004 a bylo vyvoláno zvýšeným očekáváním z růstu trhu nemovitostí. Druhé zvyšování cen nemovitostí se odehrálo před rokem 2008 a kopírovalo nevídaný ekonomický vzestup napříč Evropou. Světová finanční krize, vyvolaná americkou hypoteční krizí z roku 2007, měla za následek prudký pád trhu nemovitostí, který se na českém trhu projevil především v druhé polovině roku 2008 a v první polovině roku 2009; viz příloha č. 1. Udává se, že ceny bytů klesly až o 18,1 %.<sup>131</sup> Teprve od roku 2014 lze pozorovat, že se tuzemský trh nemovitostí definitivně oklepal. Započala třetí vlna strmého růstu, která ještě v roce 2017 nedosáhla svého vrcholu.<sup>132</sup>

ČSÚ se ve stejné době zabýval srovnáním vývoje cen nemovitostí v České republice a jiných státech. Z výsledného grafu, viz příloha č. 2 této práce,<sup>133</sup> vyplývá, že situace v tuzemsku závěrem sledovaného období nebyla nijak extrémní. Celoevropský trend zvyšování cen nemovitostí byl zapříčiněn všeobecně dlouhodobým růstem ekonomiky, jeho

<sup>128</sup> Česká televize. *Ceny nemovitostí na historických maximech. Podle ČSÚ ale vývoj není v rámci Evropy extrémní* [online]. ČT 24. 27.7.2017 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2193376-ceny-nemovitosti-na-historickych-maximech-podle-csu-ale-vyvoj-neni-v-ramci-evropy>.

<sup>129</sup> Česká televize. *Byty v Česku od roku 1998 zdražily víc než čtyřnásobně* [online]. ČT 24. 30.5.2021 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3319176-byty-v-cesku-od-roku-1998-zdrazily-vic-nez-ctyrnasobne>.

<sup>130</sup> Český statistický úřad. *Inflace a ceny nemovitostí*. MRÁZEK, Jiří. Tisková konference [online]. Praha: ČSÚ, 27.7.2017 [cit. 30.5.2023], s. 16. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/61233867/csu\\_tk\\_ceny\\_prezentace.pdf/5cd42667-a865-4ef5-92b6-f5dcf6105878?version=1.0](https://www.czso.cz/documents/10180/61233867/csu_tk_ceny_prezentace.pdf/5cd42667-a865-4ef5-92b6-f5dcf6105878?version=1.0).

<sup>131</sup> Česká televize. *Byty v Česku od roku 1998 zdražily víc než čtyřnásobně* [online], op. cit.

<sup>132</sup> Tamtéž.

<sup>133</sup> Český statistický úřad. *Inflace a ceny nemovitostí*. MRÁZEK, Jiří. Tisková konference [online], op. cit., s. 21.

předpokládaným nadále optimistickým pokračováním a také nízkými úrokovými sazbami hypoték.<sup>134</sup>

Změna na evropském trhu nastala až v souvislosti s pandemií COVID-19, která měla za následek výrazný pokles cen nemovitostí ve většině států Evropy. Překvapivě v České republice k výraznému propadu nedošlo, pandemie COVID-19 jejich růst pouze lehce zpomalila. To se projevilo v celoevropských statistikách. Zatímco po roce 2014 Česká republika z vývoje v Evropské unii víceméně nevybočovala, v následujících letech se postupně začala probojovávat mezi státy s nejrychlejším nárůstem cen nemovitostí a v období pandemie COVID-19 už mezi ně patřila.

V první čtvrtině roku 2022 dokonce zaznamenala ze všech států Evropské unie nejstrmější růst. A to i přes skutečnost, že se ceny nemovitostí k bydlení v Evropské unii v daném čtvrtletí meziročně zvýšily v průměru o 10,5 %, nejprudčeji od konce roku 2006. V České republice byla hodnota navýšení 24,7 %. Z dlouhodobějšího pohledu se zvýšily v Evropské unii od roku 2010 v průměru o 45 % a v České republice o 121 %. Česká republika v tomto období zaznamenala celkově čtvrtý nejvýraznější nárůst z celé Evropské unie, rychleji už rostly ceny jen v Estonské republice, Maďarsku a Lucemburském velkovévodství.<sup>135</sup>

Vývojem cen nemovitostí k bydlení se na evropském trhu zabývá Statistický úřad Evropské unie, tzv. Eurostat, který je organizační složkou Evropské komise. Ve spolupráci s vnitrostátními statistickými úřady pravidelně zveřejňuje definice, klasifikaci a metody k výpočtu nejrůznějších oficiálních statistik všech států Evropské unie, zároveň sám statistiky provádí a zveřejňuje.<sup>136</sup>

Pro evidenci pohybů cen nemovitostí k bydlení Eurostat zavedl tzv. *House Price Index (HPI)*, překládaný ČSÚ jako *Index cen bydlení*, jehož pravidly se jednotlivé státy řídí. Index cen bydlení ztělesňuje inflaci. Vychází ze skutečných kupních cen, včetně DPH, za které jsou nemovitosti k bydlení na určitém území v určitém období převedeny, přičemž získané údaje porovnává s těmi z předešlých období. V posuzované ceně je zohledněna jak cena vlastního bytu nebo domu, tak i cena pozemku. Roli nehraje jejich stáří, zahrnuje jak převod novostaveb, tak starších nemovitostí k bydlení. Index ceny bydlení nezohledňuje nemovitosti k bydlení vlastníky svépomocně postavené nebo přestavěné, ani obchodované za zvýhodněné ceny, případně

<sup>134</sup> Česká televize. Ceny nemovitostí na historických maximech. Podle ČSÚ ale vývoj není v rámci Evropy extrémní [online], op. cit.

<sup>135</sup> Evropská unie. *First quarter of 2022 compared with first quarter of 2021. House prices up by 9.8% in the euro area. In the EU up by 10.5%* [online]. Statistický úřad Evropské unie. Evropské indikátory [cit. 5.6.2023]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14644628/2-08072022-AP-EN.pdf/052a1b9e-78be-fa55-6059-28268284b9bb>.

<sup>136</sup> Blíže ke Statistickému úřadu Evropské unie viz Evropská unie. *Welcome to Eurostat* [online]. Statistický úřad Evropské unie [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>.

darované v rámci rodiny, ani nabyté v důsledku dědického řízení, neboť ty tržní cenu neodráží. Naopak zahrnuje všechny ostatní peněžní transakce s nemovitostmi k bydlení, a to bez ohledu na to, jakým způsobem byly uskutečněny, tj. nezáleží, zda byly financovány například hotovostně nebo hypotečním úvěrem. Pro výpočet Indexu cen bydlení není zároveň důležité, zda byla nemovitost k bydlení pořízována za účelem bydlení vlastníka, jejího pronájmu nebo za jiným účelem.<sup>137</sup> Výhodou Indexu cen bydlení je, že je akceptován všemi státy Evropské unie, které na základě jeho harmonizovaných pravidel jednak provádí vnitrostátní výpočty, jednak výsledná data poskytují Eurostatu, který s nimi dále pracuje a mimo jiné z nich tvoří mezinárodní statistiky s vysokou vypovídací hodnotou.

Z posledních dosud zveřejněných údajů Eurostatu ke konci roku 2022, viz příloha č. 3 této práce, vyplývá, že se ceny nemovitostí k bydlení ve srovnáním s rokem 2015 v České republice zvedly o 114,5 %. Pro srovnání více se v Evropské unii zvedly pouze v Maďarsku a z jiných evropských států, které Eurostat také monitoruje, už jen v Turecku a v Islandské republice. Co se týče s Českou republikou sousedících států, na jednu stranu jejich růst zdaleka nedosahuje tuzemskému růstu, na druhou stranu i tak je u všech v Evropské unii nadprůměrný.<sup>138</sup>

Z posledních dostupných údajů Eurostatu z čtvrtého čtvrtletí roku 2022 byl oproti předcházejícímu období zároveň patrný určitý pokles cen nemovitostí k bydlení. Podle odborníků byl vyvolaný sníženou poptávkou na trhu nemovitostí, která se odvíjela od méně příznivé politicko-ekonomické situace v Evropě. Ostatně určitý útlum lze sledovat i v jiných evropských státech. Vyostření ozbrojeného konfliktu na Ukrajině přispělo v České republice k dramatickému zvyšování inflace a dále k rekordně rostoucím cenám energií. Především nejistota ohledně růstu cen energií měla dopad na omezitelné hospodaření domácností, a tedy i z jejich strany menší poptávku po nemovitostech k bydlení. Svůj vliv na trh nemovitostí mohla mít i v druhé polovině roku 2022 lehce se zvyšující nezaměstnanost. Za hlavní příčinu ovšem odborníci považují vysoké úrokové sazby, které ovlivnily i menší dostupnost hypoték. Martin Lux, vedoucí oddělení Socioekonomie bydlení Sociologického ústavu Akademie věd, pro srovnání uvedl, že v únoru 2023 byl oproti předchozímu roku zaznamenán pokles uzavřených hypoték o necelých 80 %, v březnu 2023 byl pokles ale už jen okolo 60 %.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Blíže k Indexu cen bydlení viz Evropská unie. *House price and sales index* [online]. Statistický úřad Evropské unie [cit. 5.6.2023]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/prc\\_hpi\\_inx\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/prc_hpi_inx_esms.htm).

<sup>138</sup> Aktuální údaje Eurostatu jsou dohledatelné na jeho webových stránkách, viz Evropská unie. *House price index (2015 = 100) - quarterly data* [online]. Statistický úřad Evropské unie [cit. 5.6.2023]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC\\_HPI\\_Q/default/table?lang=en&category=prc.prc\\_hpi.prc\\_hpi\\_inx](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HPI_Q/default/table?lang=en&category=prc.prc_hpi.prc_hpi_inx).

<sup>139</sup> Český rozhlas. *Byty jsou nadhodnocené, nedávají smysl ani jako investice. Odnáší to mladí, tvrdí sociolog* [online]. Vinohradská 12. Praha: ČRo, 18.4.2023 [cit. 8.6.2023]. Dostupné z: [https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/vinohradska-12-podcast-nedostupne-bydleni-cesko\\_2304180600\\_nel](https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/vinohradska-12-podcast-nedostupne-bydleni-cesko_2304180600_nel).

Také v průběhu roku 2023 nebyl nijak výrazný propad cen nemovitostí k bydlení zaznamenán. Na základě prakticky stagnujícího vývoje úrokových sazeb hypoték na trhu začátkem roku 2023 ho ani ČNB nepředpokládala. Na budoucí zlevňování hypoték a jejich korelující nárůst by mělo mít dopad dlouho očekávané snížení úrokových sazeb ČNB. K oživení trhu nemovitostí by také mohlo přispět, že někteří developéři už pozastavily nové projekty a s prodejem těch hotových vyčkávají na výhodnější podmínky, především pak právě na nižší ceny hypoték. To se může brzy projevit v menší nabídce na trhu nemovitostí. Ačkoli by se tak mohlo zdát, že třetí vlna zdražování již skončila a nyní bude následovat razantní snížení cen nemovitostí k bydlení, odborníci se kloní spíš k závěru, že na pozorovaný lehký pokles bude opět navazovat pozvolné zvyšování.<sup>140</sup>

### 3.2. „BEST IN“ STAVEBNÍ ŘÍZENÍ<sup>141</sup>

Podle žebříčku Doing Business, kterým Světová banka hodnotila délku stavebního řízení celkem ve 190 zemích světa, trvalo vyřízení stavebního povolení v České republice v roce 2019 průměrně 246 dnů.<sup>142</sup> Nejlépe se v celosvětovém srovnání umístila Korejská republika<sup>143</sup> s 28 dny. Pro srovnání s našimi okolními státy, nejkratší dobu 126 dnů trvalo stavební řízení ve Spolkové republice Německo, naopak nejdéle 300 dnů ve Slovenské republice. Česká republika se všehovšudy umístila na 157. místě.<sup>144</sup>

Na neúnosnosti délky stavebního řízení se dlouhodobě shodují téměř všichni tuzemští aktéři. Ministerstvo pro místní rozvoj dokonce v roce 2018 uzavřelo s Hospodářskou komorou Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky, ve kterém jasně deklarovaly budoucí spolupráci na rekodifikaci veřejného stavebního práva se záměrem zjednodušit a zrychlit stavební řízení.<sup>145</sup> Na rekodifikaci veřejného stavebního

<sup>140</sup> Blíže KOTRBATÝ, Adam, MILER, Marek. *Šéf sekce finanční stability v ČNB: Banky pád cen bytů ustojí, zlevnění o 20 procent nečekejte* [online]. HN. Hospodářské noviny. Praha: Eonomia, 1.2.2023 [cit. 30.5.2023], roč. 34, č. 23, s. 10-11. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-67165470-sef-sekce-financi-stability-v-cnb-banky-pad-cen-bytu-ustoji-zlevneni-o-20-procent-necekejte>.

<sup>141</sup> Nadpis je na motivy známého výroku tehdejšího předsedy vlády Andreje Babiše „Best in COVID“, který pronesl dne 31.8.2020 na mezinárodní konferenci Bled Strategic Forum. Ačkoli Andrej Babiš chtěl svými slovy původně upozornit na to, jak výborně se Česká republika s pandemií COVID-19 potýká, jeho výrok velmi brzy zlidověl a pro mnohé se stal synonymem neúspěchu. K tomu dodávám, že už z mnohých tehdejších i bezprostředně navazujících expertních analýz vycházelo, že Česká republika v boji s pandemií patří mezi země Evropy, které ji zvládají vůbec nejhůře.

<sup>142</sup> World Bank. *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies. Economy Profile Czech Republic* [online]. 2020 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>.

<sup>143</sup> Rozumějme tzv. Jižní Koreu.

<sup>144</sup> World Bank. *Dealing with Construction Permits* [online]. 2020 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>.

<sup>145</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, Hospodářská komora České republiky. *Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky* [online]. Praha: MMR ČR, HK ČR, 8.10.2018 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z:

práva roky apeluje i Asociace developerů. Její ředitel Tomáš Kadeřábek se k situaci v České republice v roce 2021 vyjádřil: „*Jsmo naprosto unikátní zemí v tomto ohledu, protože ta vlastní příprava, a to projednání toho záměru prostě mnohonásobně překračuje tu dobu během které se potom ta stavba vlastní realizuje. Je to naprosto neudržitelný postup [...]*.“<sup>146</sup> Pomalé povolování staveb tíží i veřejnost, což mimo jiné dokládá průzkum z května 2020, ve kterém na otázku „*Myslíte si, že se u nás stavby povolují příliš pomalu?*“ dokonce 57,7 % respondentů odpovědělo *ano* a 28,9 % zvolilo možnost *spíše ano*.<sup>147</sup>

Očekává se, že zlepšení situace by měl přinést nový stavební zákon účinný, s výjimkou některých ustanovení, ode dne 1.1.2024,<sup>148</sup> jenž je výsledkem nejen deklarované spolupráce mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Hospodářskou komorou.<sup>149</sup> O jeho vzniku se diskutovalo řadu let a na jeho tvorbě se podílel nebývale široký kolektiv autorů a konzultantů.<sup>150</sup> Ačkoli výsledné znění je sice oproti tomu navrhovanému v řadě ohledů kompromisem, hlavní myšlenka, tj. skutečně zjednodušit, zkvalitnit a zrychlit stavební řízení, pro jejíž pojetí se vžilo heslo *jeden úřad, jedno řízení, jedno razítko*, byla nicméně zachována. Zákon byl oceněn i odbornou veřejností, u které zvítězil v anketě Zákon roku, a to jako nejpodařenější právní předpis roku 2021.<sup>151</sup>

Teprve čas ovšem ukáže, do jaké míry se novému stavebnímu zákonu povedlo naplnit jeho očekávání. Především zda zrychlení stavebního řízení skutečně natolik zvýší výstavbu nemovitostí k bydlení, že ty budou primárně schopny uspokojit zdejší vysokou poptávku a sekundárně se projeví snížením cen.

---

[https://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2019/06/Memorandum\\_MMR\\_HK\\_stavebni\\_zakon.pdf](https://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2019/06/Memorandum_MMR_HK_stavebni_zakon.pdf).

<sup>146</sup> Asociace developerů České republiky. *Tisková konference na podporu rekonstrukce stavebního práva*. KADEŘÁBEK, Tomáš. Tisková konference [online]. Praha: 5.5.2021 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.wedvelop.cz/2021/05/05/konec-byrokratickeho-pekla-novy-stavebni-zakon-je-sanci-pro-vsechny-obcany/>.

<sup>147</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Rekonstrukce veřejného stavebního práva* [online]. 2. vydání. říjen 2020 [cit. 1.6.2022], s. 3. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/213c3073-560b-4baa-a554-e400d99ee2e0/Rekonstrukce-verejneho-stavebniho-prava.pdf.aspx?ext=.pdf>.

<sup>148</sup> Účinnost nového stavebního zákona je dělená. Ač jsou některá ustanovení účinná již ode dne 30.7.2021, účinnost většiny ustanovení se po odkladu jejich účinnosti ze dne 1.7.2023 váže ke dni 1.1.2024.

<sup>149</sup> Klíčové změny do nového stavebního zákona přináší tzv. velká věcná novela, která prohlubuje jednoduchost, transparentnost a rychlost stavebního řízení; viz zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

<sup>150</sup> Hospodářská komora České republiky. *Autorský a konzultační kolektiv nového stavebního zákona* [online]. Praha: 2019 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/wp-content/uploads/2019/12/Autorsk%C3%BD-a-konzulta%C4%8Dn%C3%AD-kolektiv-nov%C3%A9ho-stavebn%C3%ADho-z%C3%A1kona.pdf>.

<sup>151</sup> Zákon roku. *Vyhlášení ankety zákon roku 2021* [online]. Závěrečná zpráva. Praha: 2022 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.zakonroku.cz/wp-content/uploads/2022/12/final-report-zakonroku-2021.pdf>.



### 3.3. NEMOVITOSTI K BYDLENÍ JAKO INVESTIČNÍ PŘÍLEŽITOST

Ke zvýšené poptávce po nemovitostech k bydlení dlouhodobě přispívá rostoucí zájem o jejich investiční koupi. V České republice je neskupují jen tuzemští investoři, ale i ti zahraniční, pro které se po roce 1989 stalo investování v tuzemsku lákavé.

Státní příslušnost zahraničních investorů se po tzv. sametové revoluci značně proměnila. Zatímco původně měli o nemovitosti k bydlení zájem především investoři ze zemí bývalého Svazu sovětských socialistických republik, především pak z dnešní Ruské federace, jejich zájem poklesl. Za podstatnou událost považují vstup České republiky do Evropské unie, díky kterému značně přibýlo investorů ze západní Evropy. Svou roli sehrálo i postupné vyostřování diplomatických vztahů s Rusou federací, poznamenané především tzv. kauzou Vrbětice<sup>152</sup> a vyostřením ozbrojeného konfliktu na Ukrajině invazí Ruské federace dne 24.2.2022. V posledních letech vzrostl počet investorů ze Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, a to v souvislosti s tzv. brexitem a nejistotou, kterou u nich vyvolal, dále vzrostl počet investorů ze Státu Izrael, ve kterém byly ještě donedávna nemovitosti k bydlení natolik drahé, že se investoři ve velkém zaměřovali na zahraniční investice. Vzhledem k útoku hnutí Hamás na Stát Izrael dne 7.10.2023 a následnému vývoji událostí lze ovšem předpokládat, že se tamní trh nemovitostí a chování izraelských investorů promění. Oproti tomu konstantní zájem o nemovitosti lze i nadále očekávat ze strany investorů Slovenské republiky, kteří mají tuzemské nemovitosti dlouhodobě v oblíbě.

Ať už se jedná o investory zahraniční nebo tuzemské, lákavá je Česká republika především díky své stabilitě a atraktivitě a také díky zhodnocení, které umožňuje.

Stabilitou rozumějme především tu právní a politickou, která investorům zaručuje právní jistotu nejen při koupi nemovitosti k bydlení, ale i při jejím případném pronájmu nebo opětovném prodeji. Zásadní je také bezpečnostní situace v zemi, neboť čím vyšší je v zemi bezpečnost, tím je i investice více chráněna. Srovnáním bezpečnosti v jednotlivých státech světa se zabývá Institut pro hospodářství a mír, který každoročně sestavuje Světový mírový index.

---

<sup>152</sup> Označení kauza Vrbětice se vžilo pro sled politických událostí, které následovaly po mimořádném briefingu vlády České republiky dne 17.4.2021, na kterém premiér České republiky oznámil: „*Na základě jednoznačných důkazů získaných vyšetřováním našich bezpečnostních složek musím konstatovat, že existuje důvodné podezření o zapojení důstojníků ruské vojenské zpravodajské služby GRU, jednotky 29155, do výbuchu muničních skladů v areálu Vrbětice v roce 2014.*“ Na událost navazovala řada diplomatických kroků, z nichž nejvýraznějším se stalo vyhoštění nejdříve 18 diplomatů z Velvyslanectví Ruské federace v České republice a následně, v návaznosti na odvetné jednání Ruské federace, dalších jeho 63 ruských zaměstnanců. Většina států Evropské unie, i Evropská unie jako celek, vyjádřily České republice svou podporu, některé státy ji dokonce ve vyhoštění ruských diplomatů následovaly. Kauza vyvolala pozdvižení nejen v České republice a v Evropě, politickou podporu Česká republika obdržela i například ze strany Spojených států amerických nebo Austrálie.

Podle něj se Česká republika řadu let umísťuje mezi nejbezpečnějšími státy světa. Pro srovnání v roce 2022 byla vyhodnocena dokonce jako 8. nejbezpečnější.<sup>153</sup> Jiným celosvětovým žebříčkem, ve kterém se Česká republika umísťuje nadstandardně vysoko, v roce 2023 konkrétně na 18. místě, je tzv. žebříček štěstí, který si v rámci Světové zprávy o štěstí nechává pravidelně sestavovat Organizace spojených národů.<sup>154</sup> Žebříček zohledňuje rozličné faktory, zejména pak hrubý domácí produkt na obyvatele, rozsah sociální podpory, zdraví obyvatel a jejich průměrnou délku života, dodržování lidských práv a svobodu rozhodování, štedrost ve společnosti a také míru korupce a důvěru obyvatel ve svou vládu.<sup>155</sup> Zkoumané parametry jednak do jisté míry z právní, politické a bezpečnostní stability České republiky vychází, jednak zároveň zrcadlí její atraktivitu.

Atraktivita České republiky spočívá ale i v jiných skutečnostech. Lákavá je už jen s ohledem na svou strategickou polohu v srdci Evropy a příjemné mírné podnebí s osobitou faunou a flórou. Díky tomu, že jsou v České republice přírodní katastrofy spíše raritou, je investování do nemovitostí k bydlení i v tomto kontextu poměrně bezpečné. Přednostmi, které přitahují mnoho cizinců, jsou pak hlavně zajímavá historie a velké množství kulturních památek. Zejména hlavní město Praha se stalo díky své kráse nejen místem čilého cestovního ruchu, ale i městem, které dokáže nabídnout srovnatelné výhody, co lukrativní města západní Evropy, proto se do něj a jeho okolí kromě mnoha Čechů stěhuje i mnoho cizinců.

Tím, jak se v posledních letech neustále zvedaly tržní ceny nemovitostí k bydlení, představovaly investice v tomto směru poměrně jisté zhodnocení. Pro zahraniční investory byly ještě výhodnější díky stále nízké cenové hladině v České republice, která se podle údajů ČSÚ v roce 2021 pohybovala zhruba na čtyřech pětinach průměru Evropské unie.<sup>156</sup> Zhodnocení posílilo i samotné chování investorů, kteří čím víc nemovitosti kupovali, tím víc si tržní cenu navzájem zvedali. I dnes, kdy už jsou ceny násobně vyšší než před lety, mnozí nemovitosti k bydlení stále skupují, neboť věří, že jejich tržní ceny budou i nadále růst.

Kvůli tomu, jak v České republice za poslední roky výrazně vzrostly ceny nemovitostí k bydlení i cenová hladina, lze v současné době pozorovat proměnu v poměru mezi zahraničními

<sup>153</sup> Institute for Economics and Peace. *Global Peace Index 2022. Measuring Peace in a Complex World* [online]. Sydney: červen 2022 [cit. 8.6.2023], s. 10. Dostupné z: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>.

<sup>154</sup> HELLIWELL, John, LAYARD, Richard, SACHS, Jeffrey, DE NEVE, Jan-Emmanuel, AKNIN, Lara, WANG, Shun a kol. *World Happiness Report 2023* [online]. New York: Sustainable Development Solutions Network, 2023 [cit. 12.6.2023], s. 34. Dostupné z: <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2023/WHR+23.pdf>.

<sup>155</sup> Tamtéž, s. 6-13.

<sup>156</sup> Blíže k vývoji cenové hladiny v České republice napříč Evropskou unií viz Český statistický úřad. *Česká republika v mezinárodním srovnání. Makroekonomika. 8.18. Komparativní cenové úrovně (EU 27 = 100)* [online]. 20.2.2023 [cit. 12.6.2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/171348105/370002220818.pdf/b2d2758e-3306-4040-a7ca-4156cd38f9f2?version=1.1>.

a tuzemskými investory. Mnoho zahraničních investorů už totiž tuzemský trh opustilo a zaměřilo se na pro ně k investování lukrativnější státy. Jejich úbytek byl ovšem plně nahrazen tuzemskou poptávkou, která se razantně zvýšila především v souvislosti s pandemií COVID-19 a také s nebyvale vysokou inflací uplynulých let.

Účely, pro které investoři, ať už tuzemští, či zahraniční, nemovitost k bydlení kupují, se různí. Někteří si pořizují bydlení pro sebe či své blízké, s cílem uspokojit potřebu bydlení a případně zároveň zhodnotit své finanční prostředky. Mnozí, kteří už bydlí, investují s vidinou vesměs bezpečného uložení, případně i zhodnocení svých volných finančních prostředků. Nemovitosti k bydlení jsou výhodnou investiční příležitostí nejen proto, že jejich tržní ceny dlouhodobě rostou, ale také díky možnosti je pronajímat a pravidelně z nich těžit. Výnos bývá na jednu stranu ve srovnání s jinými investičními příležitostmi bezpečnější a zároveň vyšší, na druhou stranu je spojen nejen s vysokými počátečními náklady, ale často i vyšší osobní aktivitou investorů, kteří musí, pronajímají-li nemovitost k bydlení, plnit jak povinnosti plynoucí z právních předpisů, tak mimo jiné dodržovat smluvní závazky s pronajímáním spojené.

Někteří zejména větší investoři považují starosti spojené s pronajímáním za natolik nepřiměřené, že už nemovitost k bydlení mnohdy ani nepronajímají a pouze si ji s vidinou samovolného růstu její tržní ceny ponechávají.<sup>157</sup> Z hlediska bytové politiky se jedná o nežádoucí způsob investování, v důsledku kterého se zvyšuje nedostupnost už tak nedostupného bydlení, a tím se prohlubuje bytová krize.

Nežádoucí stav se některé zahraniční státy, které se potýkají s obdobným problémem, snaží řešit zavedením speciální daně cílící na dlouhodobě prázdné nemovitosti k bydlení.<sup>158</sup> Zavedení speciální daně bývá, v souladu se zásadou proporcionality, ospravedlňováno skutečností, že právo na bydlení svým společenským významem převažuje nad investiční příležitostí, kterou nemovitosti k bydlení představují, zejména jsou-li nedostupné. Vyšší výměra speciální daně má svým negativním dopadem potenciální plátce, tj. potenciální investory motivovat, aby pokud možno do nemovitostí k bydlení vůbec neinvestovali a rozhodnou-li se tak, aby je nezadržovali, a v různé podobě je vrátili zpět na trh. Příjmy plynoucí ze zdanění pak bývají často využívány k podpoře dostupnosti bydlení.

V České republice se zvažuje, že by tato daň byla začleněna do zákona o dani z nemovitých věcí<sup>159</sup> a její výše by se mohla pohybovat až v desetinásobku dnešní výše daně

---

<sup>157</sup> Ukládání finančních prostředků do nemovitostí napříč Českou republikou se již od 90. let stalo oblíbeným mezi bohatými investory z Italské republiky. Nemalá část těchto mnohdy chátrajících nemovitostí zůstává dodnes nevyužita, a to i v tak k pronájmu výhodných lokalitách jako je Praha.

<sup>158</sup> Po zvláštním zdanění v zahraničí sahají státy především ve velkoměstech jako jsou například Paříž, Los Angeles nebo Hongkong, které se s problematikou nedostupného bydlení potýkají.

<sup>159</sup> Zákon č. 338/1992 Sb. o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

z nemovitých věcí. Problematické zůstává, zda by i taková výše byla dostatečně motivující, protože, jak se ukazuje i v zahraničních státech, které speciální daň již zavedly, pro rozhodování investorů jsou přece jen důležitější jiné faktory, jako jsou například poměr mezi nabídkou a poptávkou, růst populace, míra výstavby na území státu a výše úrokových sazeb. Nadto je značně obtížné stanovit kritéria a odvislé kontrolní mechanismy, které by spravedlivě zmapovaly skutečně prázdné nemovitosti k bydlení, na které by se speciální daň měla vztahovat.

Podle údajů ČSÚ ze Sčítání lidu, domů a bytů z roku 2021 bylo v České republice 364.608 neobydlených domů a 859.894 neobydlených bytů. Pro srovnání na Prahu připadalo pouze 7.937 neobydlených domů a 93.627 neobydlených bytů.<sup>160</sup> Předpokládá se ale, že počet skutečně prázdných nemovitostí k bydlení bude zlomkový. V potaz je třeba brát už jen skutečnost, že jsou mnohdy vlastníky nabízeny ke krátkodobému ubytování, které jim generuje dostatečné finanční prostředky, aby neměli potřebu se speciální dani jakkoli přizpůsobovat. Zároveň je v tuzemsku nadmíru oblíbené vlastnit a pouze občasné využívat rekreační nemovitosti. U rekreačních nemovitostí si lze jen těžko představit, že by jejich speciální zdanění bylo politicky přijato a že by vůbec mělo potenciál zvýšit nabídku nemovitostí k bydlení.

Osobně se domnívám, že efekt speciálního zdanění by nebyl příliš výrazný. Nejenže prázdných nemovitostí k bydlení, které by potenciálně mohly být na trh navraceny, není dostatečné množství, aby nedostupnost bydlení vyřešily, ale zároveň pro velkou část jejich vlastníků by zatížení, které s sebou speciální daň přináší, nebylo dostatečně motivující. Vlastníci, kteří v dnešní době nemovitosti k bydlení drží prázdné, jsou podle mého většinou natolik movití, že speciální daň jejich rozhodování spíše neovlivní. Myslet si, že by speciální daň sama o sobě na trh nemovitostí vrátila tisíce dlouhodobě nevyužívaných nemovitostí k bydlení, tím ho oživila a znatelně zlepšila dostupnost bydlení v tuzemsku, považuji za nereálné. Spíš lze očekávat, že by lehce stoupla nabídka nájemního bydlení.

Význam uzákonění speciálního zdanění shledávám především v rovině společenské, neboť by tím zákonodárce srozumitelně deklaroval, že primárním společensky žádoucím účelem nemovitostí k bydlení je, aby byly užívány k bydlení a jsou-li vlastněny za účelem investice, tak aby byly nabídnuty ke střednědobému nebo ještě lépe dlouhodobému bydlení.

---

<sup>160</sup> K tomu Český statistický úřad. *Počet domů podle obydlenosti a podle krajů* [online]. 2021 [cit. 21.6.2023]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=SLD21063-KR&z=T&f=TABULKA&skupId=4893&katalog=33835&pvo=SLD21063-KR#w=>. A také Český statistický úřad. *Počet bytů podle obydlenosti a podle krajů* [online]. 2021 [cit. 21.6.2023]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=SLD21030-KR&z=T&f=TABULKA&skupId=4549&katalog=33656&pvo=SLD21030-KR>.

### 3.4. NE(Z)ŘÍZENOST KRÁTKODOBÉHO UBYTOVÁVÁNÍ

Krátkodobé ubytování není v dnešní době z hlediska bytové krize zcela žádoucí, přesto se mezi vlastníky nemovitostí k bydlení stává čím dál tím oblíbenějším, a to především díky jeho benevolentní právní úpravě a vyšším ziskům, které jim, případně jeho poskytovatelům oproti střednědobému a dlouhodobému pronajímání mnohdy přináší. Řada investorů proto nemovitosti k bydlení kupuje již s cílem krátkodobého ubytování. Výhodné bývá i pro krátkodobě ubytované, pro které představuje zajímavou alternativu k jiným ubytovacím službám.

Jak krátkodobé ubytování konkuruje tradičním ubytovacím službám, ve srovnání se kterými bývá, i díky výrazně nižším nárokům právní úpravy, mnohdy levnější, nepřímou na jejich provozovatele tlačí, aby snížili své ceny a zatraktivnili poskytované služby. Tím podporuje turismus, na kterém je velká část tuzemské populace závislá. V době bytové krize je ovšem věci veřejného zájmu, aby byla ekonomická výhodnost krátkodobého ubytování upozaděna a nemovitosti k bydlení byly opět využívány především k uspokojování potřeby bydlení.

O to víc, když stále rostou počty nemovitostí, které jsou ke krátkodobému ubytování nabízeny, pomineme-li období pandemie COVID-19. Z analýzy vyplývá, že jenom od začátku roku 2013 do poloviny roku 2017 na území Prahy krátkodobé ubytování vzrostlo více jak 28násobně, čímž se svou ubytovací kapacitou téměř srovnalo s tradičními provozovateli ubytovacích zařízení.<sup>161</sup> V roce 2021 už bylo, jen podle údajů předních rezervačních portálů, konkrétně Airbnb, Booking.com, Expedia Group a Tripadvisor, v České republice zaznamenáno celkem 3.031.699 přenocování, z toho v Praze, které se nedostupnost bydlení nejvíce dotýká, jich bylo evidováno 1.181.374, tj. 39 % z celkového počtu přenocování.<sup>162</sup> K tomu je třeba si uvědomit, že vedle uvedených rezervačních portálů existuje jednak řada jiných rezervačních portálů, například Wimdu, Couchsurfing, Vrbo, E-chalupy.cz nebo Chata.cz, jednak řada jiných způsobů, jejichž prostřednictvím lze nemovitosti takto nabízet, a které nejsou v uvedené statistice ČSÚ zohledněny.

Zvyšující se obliba krátkodobého ubytování vyžaduje adekvátní právní úpravu navazující na základní vymezení právního institutu ubytování v části čtvrté *Relativní majetková práva*, hlavě II *Závazky z právních jednání*, dílu 2 *Přenechání věci k užití jinému*, oddílu 3

<sup>161</sup> Analýza vychází z dat rezervačního portálu Airbnb; viz Úřad vlády České republiky. Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky. *Sdílená ekonomika a digitální platformy. Analytický materiál 06/2017* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2017 [cit. 21.7.2023], s. 2. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/6d62e8d0-9ac2-4b73-ac4a-db96def64329/CJ\\_Sdilená-ekonomika-UV-analyza.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/6d62e8d0-9ac2-4b73-ac4a-db96def64329/CJ_Sdilená-ekonomika-UV-analyza.pdf.aspx?ext=.pdf).

<sup>162</sup> Český statistický úřad. *Data z on-line ubytovacích platform* [online]. 15.12.2022 [cit. 22.6.2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/cso/czso/data-z-on-line-ubytovacich-platforem>.

*Nájem*, pododdílu 6 *Ubytování*, který čítá § 2326-2331.<sup>163</sup> O její podobě se sice začaly vést odborné diskuze již před mnoha lety, dostatečná regulace ale i tak v České republice stále chybí, a to i přes zřejmý negativní vliv na dostupnost bydlení.

Situace je znepokojivá především v hlavním městě, které je krátkodobým ubytováním sužováno nejvíce. Vedle zvyšujícího se počtu kancelářských prostor je to právě krátkodobé ubytování, které z centra Prahy postupně vytlačuje místní obyvatele. O závažnosti poměrů vypovídá i skutečnost, že městská část Praha 1, která změnami trpí nejvíce, zřídila v roce 2020 zvláštní výbor – Výbor proti vyliďňování centra a pro podporu komunitního života, aby se situací zabýval.<sup>164</sup>

Ve srovnání s mnohými světovými městy jako jsou Washington, D. C., New York, Los Angeles, Peking a Singapur, z evropských pak například Berlín, Paříž, Barcelona, Vídeň nebo Amsterdam, kde více či méně přísná právní úprava krátkodobého ubytování existuje už roky, v Praze ani jiném tuzemském městě podobně striktní pravidla zatím neplatí. V celoevropském srovnání se dokonce Česká republika řadí mezi státy, které jsou k němu svou platnou právní úpravou nejbenevolentnější, což je v kontextu bytové krize, ve které se Česká republika nachází, o to více zarážející.<sup>165</sup>

Vezměme v potaz, že teprve v roce 2017 Finanční správa oficiálně klasifikovala krátkodobé ubytování, alespoň pro své účely, jako ubytovací službu, tedy nikoli nájem.<sup>166</sup> Podřazení mělo pro jeho poskytovatele, kteří se s klasifikací nemínili jen tak smířit, významné konsekvence, neboť se tím na ně výslovně vztahovala veškerá obecná ustanovení platná pro ubytovací služby. Vleklé spory ukončil až Městský soud v Praze, který svým rozsudkem ze dne 19.8.2021, sp. zn. 6 Af 20/2020, pravomocně rozhodl, že za určitých podmínek je krátkodobé ubytování opravdu ubytovací službou. Městský soud v Praze se podrobně zabýval

---

<sup>163</sup> Zákonná definice právního institutu ubytování vychází z § 2326 občanského zákoníku: „*Smlouvou o ubytování (o přechodném nájmu) se ubytovatel zavazuje poskytnout ubytovanému přechodně ubytování na ujednanou dobu nebo na dobu vyplývající z účelu ubytování v zařízení k tomu určeném a objednatel se zavazuje zaplatit ubytovateli za ubytování a za služby spojené s ubytováním ve lhůtě stanovené ubytovacím řádem, popřípadě ve lhůtě obvyklé.*“

<sup>164</sup> Blíže k cílům výboru Městská část Praha 1. *Statut Výboru proti vyliďňování centra a pro podporu komunitního života* [online]. Praha: MČ Praha 1, 13.5.2020 [cit. 27.6.2023]. 1 s. Dostupné z: [https://www.praha1.cz/app/uploads/2021/05/VPVC\\_zapis\\_01\\_13052020.pdf](https://www.praha1.cz/app/uploads/2021/05/VPVC_zapis_01_13052020.pdf).

<sup>165</sup> Srov. Iuridicum Remedium. *Nástroje regulace krátkodobých pronájmů z pohledu místních samospráv a SVJ* [online]. SVATOŠOVÁ, Helena, MACH, Václav. Praha: Iuridicum Remedium, 2018 [cit. 27.6.2023]. 35 s. Dostupné z: [https://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/nastroje\\_regulace\\_kratkodobych\\_pronajmu\\_0.pdf](https://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/nastroje_regulace_kratkodobych_pronajmu_0.pdf).

<sup>166</sup> Generální finanční ředitelství. Sekce metodiky a výkonu daní. *Informace k daňovému posouzení povinnosti poskytovatelů ubytovacích služeb (Airbnb a další)*. č. j. 90076/17/7100-20116-050701 [online]. Praha: GŘ, 11.10.2017 [cit. 28.7.2023], s. 1-2. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11\\_Info\\_k\\_danovemu\\_posouzeni\\_povinnosti\\_poskytovatelu\\_ubytovacich\\_sluzeb.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11_Info_k_danovemu_posouzeni_povinnosti_poskytovatelu_ubytovacich_sluzeb.pdf).

rozhraňením mezi právními instituty nájmu a ubytování, zejména poukázal na rozdílné potřeby, které zajišťují.

*„Na rozdíl od zajištění bytových potřeb člověka, poskytnuté ubytování skrze Airbnb nemůže naplnit zákonem předvídaný účel nájmu bytu, neboť nesaturují jeho potřebu bydlení, ale uspokojí jeho potřebu na ubytování, a proto je nutné jej klasifikovat jako ubytovací službu podle § 2326 o. z. V tomto směru soud uvádí, že právní norma výslovně rozlišuje nájem a poskytnutí ubytovacích služeb, a to jak v rovině soukromoprávní (shora provedené vymezení v občanském zákoníku), tak i v dále navazujících posouzeních pro další veřejnoprávní vztahy, např. již zmíněný živnostenský zákon [...]. Není tak příliš podstatné, zda je nájem vymezen jako tzv. „holý nájem“, ale jak je tato činnost prováděna [...] (zda se jedná o pravidelnou činnost, poskytuje se na relativně krátkou či předem vymezenou přechodnou dobu,<sup>167</sup> je nabízeno způsobem, který svědčí o zacílení na osoby, které nehledají uspokojení bytové potřeby, ale potřeby přechodného ubytování – internet, tisk, letáky, kromě ubytování poskytnuty i další služby jako úklid,<sup>168</sup> neprovádění běžné údržby, cena je vázána na krátké časové období). Všechny tyto aspekty podle názoru soudu vedou k závěru, aby byly rozlišeny shora uvedené právní instituty – nájem a ubytování. Pokud charakteristickým pro takové rozlišení zejména judikatura spatřuje uspokojování příslušných potřeb, je posouzení jednotlivých aspektů, [...] podstatné pro takové vymezení a podle názoru soudu tak dostatečně vede k odlišení nájmu a ubytování.“*

Zároveň Městský soud v Praze konstatoval, že „[u]stanovení o nájmu bytu lze na vztah poskytovatele ubytování a zájemce o něj aplikovat jen v případě, že účelem poskytnutí nájmu je zajištění bytových potřeb nájemce.“ V takovém případě se už ale v souladu s judikovaným nelze na právní vztah dívat jako na krátkodobé ubytování, ale nájemní bydlení, byť se v jiných případech pronajímatel výhradně věnuje poskytování krátkodobého ubytování.

Navzdory vyjasnění, že se na krátkodobé ubytování vztahují ustanovení obecně platná pro ubytovací služby, zůstává, a to i dnes, jeho právní úprava nevyhovující. Na vině je především absence většinové politické vůle, která by na prosazení adekvátní právní úpravy dostatečně naléhala. V současné době jsou tak právně řešeny pouze některé aspekty krátkodobého ubytování.

<sup>167</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12.2.1998, ve věci C-346/95, Elisabeth Blasi vs. Finanzamt München I., který za dobu dostatečně krátkou, aby se jednalo o krátkodobé ubytování, obecně považuje dobu kratší 6 měsíců. Třeba je vycházet ze skutečné doby jeho trvání, která se může odlišovat od doby uvedené ve smlouvě o ubytování. Zároveň Soudní dvůr Evropské unie nechává na uvážení vnitrostátních soudů, jestli má být takto stanovené rozlišovací kritérium zcela rozhodné.

<sup>168</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12.3.2001, sp. zn. II. ÚS 544/2000, v němž Ústavní soud uvedl, že současná potřeba bydlení nespočívá „pouze v přenocování, ale v celém komplexu zajišťování potřeb člověka v jeho materiální i duševní rovině“.

Vzhledem k tomu, jak je krátkodobé ubytování v kontextu dostupnosti nájemního bydlení aktuálním a rozsáhlým problémem, rozhodla jsem se mu věnovat podrobněji. Nejprve se na něj dívám v části 3.4.1. z hlediska nynější právní úpravy a jejích mezer a posléze v části 3.4.2. z hlediska kompetencí sousedů k jeho usměrňování.

### 3.4.1. Dílčí stávající právní úprava a otázka jejích změn

Aby mohlo být v nemovitosti vůbec krátkodobé ubytování poskytováno, vyžaduje se, aby bylo pro tento účel vydáno kolaudační rozhodnutí. Právní předpisy v tomto ohledu odlišují stavbu pro bydlení zahrnující bytové i rodinné domy, jimiž je uspokojována potřeba bydlení, dále stavby pro rodinnou rekreaci a stavby ubytovacího zařízení, kam spadají hotely, motely, penziony a ostatní ubytovací zařízení, ve kterých jsou poskytovány ubytovací služby.<sup>169</sup> Nemovitosti nabízené ke krátkodobému ubytování se podle uvedené terminologie považují za ostatní ubytovací zařízení a jako takové musí být také zkolaudovány v souladu s § 230 odst. 1 nového stavebního zákona, který říká, že „[s]tavbu, která vyžaduje povolení, lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí a jen k účelu vymezenému v tomto rozhodnutí,“ jehož znění vychází z § 126 odst. 1 věta první starého stavebního zákona, který uzákonil, že „[s]tavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu.“

Jelikož zkolaudovaný účel mnoha nemovitostí stále neodpovídá účelu vyžadovanému pro poskytování krátkodobého ubytování, je povinností jeho poskytovatelů zajistit si změnu žádostí u příslušného stavebního úřadu. V roce 2022 k tomu Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo metodickou pomůcku, která má daný postup stavebních úřadů sjednotit.<sup>170</sup>

Kdyby nebyli poskytovatelé krátkodobého ubytování povinni kolaudovat nemovitosti jako stavby ubytovacího zařízení, domnívám se, že by právní řád zakládal nedůvodnou nerovnost v jejich právním postavení vůči tradičním provozovatelům ubytovacích zařízení. Ačkoli jsou mezi oběma skupinami značné rozdíly, jejich základní záměr je totožný – podnikatelská činnost.

Klasifikace krátkodobého ubytování jako podnikatelské činnosti s sebou pro jejich poskytovatele přináší i povinnost být držitelem živnostenské oprávnění. Protože živnostenský

<sup>169</sup> Členění vychází z § 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. V souvislosti s přijetím nového stavebního zákona se vyhláška k 1.1.2024 ruší, nicméně nový stavební zákon z její terminologie vychází, viz jeho § 13, zejména písm. b), c) a e).

<sup>170</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Odbor stavebního řádu. *Poskytování ubytovacích služeb ve stavbách určených pro bydlení. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR* [online]. aktualizované vydání. Praha: MMR ČR, listopad 2022 [cit. 22.6.2023]. 13 s. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getattachment/b7aee2d6-93f7-41f7-a235-9028a132ae2e/Poskytovani-ubytovacich-sluzeb-ve-stavbach-urcenyh-pro-bydleni\\_listopad2022.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getattachment/b7aee2d6-93f7-41f7-a235-9028a132ae2e/Poskytovani-ubytovacich-sluzeb-ve-stavbach-urcenyh-pro-bydleni_listopad2022.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf).



zákon krátkodobé ubytování řadí mezi živnosti ohlašovací, konkrétně pak pod živnost volnou, obor činnosti *ubytovací služby*, není ke vzniku živnostenského oprávnění vyžadováno prokazování odborné ani jiné způsobilosti.<sup>171</sup>

Pro srovnání, tradiční provozovatelé ubytovacích zařízení své služby nejčastěji poskytují na základě živnosti *hostinská činnost*, která je komplexnější a poskytování ubytovacích služeb v sobě zahrnuje. Hostinská činnost je živností řemeslnou, tudíž podmínkou jejího provozování je prokázání odborné způsobilosti. Živnostenský zákon se naopak nevztahuje na střednědobé a dlouhodobé pronajímání, které se, jak je rozebíráno v části 2.4.2., řídí především zvláštními ustanoveními o nájmu bytu a nájmu domu obsaženými v občanském zákoníku.<sup>172</sup>

Už ze srovnání vyplývá, že požadavky kladené na poskytovatele krátkodobého ubytování jsou nižší než ty kladené na tradiční provozovatele ubytovacích zařízení. Pro získání živnostenského oprávnění poskytovateli krátkodobého ubytování podle § 45 a násl. živnostenského zákona postačí, splňuje-li všeobecné podmínky, tj. je-li plně svéprávný a bezúhonný, a svůj záměr provozovat živnost řádně ohlásí. Ohlášení živnosti je podle § 71 odst. 1 živnostenského zákona možné u kteréhokoli obecního živnostenského úřadu a je spojeno s platbou příslušného správního poplatku.<sup>173</sup>

Jednou z povinných náležitostí ohlášení je uvedení všech příslušných nemovitostí, ke kterým se má živnostenské oprávnění jeho ohlašovatele vztahovat, tzv. provozoven.<sup>174</sup> Díky tomu, že se do živnostenského rejstříku provozovny zapisují podle § 60 odst. 2 písm. d) živnostenského zákona, je i pro stavební úřady snazší kontrolovat, zda jsou nemovitosti zkolaudovány ve shodě se svým účelem. Nadto každá provozovna má být podle § 17 odst. 7 a 8 živnostenského zákona zvenčí viditelně označena, a to údaji o podnikateli, který v ní krátkodobé ubytování poskytuje, případně i o jiné odpovědné osobě, dále o provozní době a o kategorii a třídě ubytovacího zařízení. Označení provozovny s sebou pro poskytovatele krátkodobého ubytování nese určité povinnosti.

Příkladem takových povinností jsou zvláštní povinnosti při nakládání s odpadem vzešlým z provozovny krátkodobého ubytování podle zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Poskytovatel krátkodobého ubytování má dvojí možnost, jak likvidaci odpadu zajistit. Buď za stanovených podmínek uzavře smlouvu s obcí, v níž se jeho provozovna

---

<sup>171</sup> Klasifikace vyplývá z přílohy 4 živnostenského zákona.

<sup>172</sup> Srov. § 3 odst. 3 písm. ah) živnostenského zákona, který výslovně uvádí, že pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor není živností.

<sup>173</sup> Výše správního poplatku vychází ze sazebníku, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Na ohlášení živnosti se konkrétně vztahuje položka 24 písm. a), potažmo b) části I sazebníku.

<sup>174</sup> Ustanovení § 45 odst. 2 písm. g), potažmo odst. 3 písm. f) živnostenského zákona.

nachází, anebo si likvidaci odpadu zajistí samostatně na základě smlouvy přímo s provozovatelem zařízení oprávněného s daným druhem a kategorií odpadu nakládat, nebo nepřímo s obchodníkem disponujícím příslušným povolením.<sup>175</sup> Nutno podotknout, že už tato povinnost bývá poskytovateli krátkodobého ubytování ignorována, mnohdy z neznalosti. Přitom katalog povinností souvisejících s nakládáním s odpady je daleko širší.<sup>176</sup> Motivační jsou i vysoké pokuty za jejich nedodržení.<sup>177</sup>

Jiným příkladem povinností, které na provozovny krátkodobého ubytování obvykle dopadají, jsou ty podle zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Uplatní se, je-li součástí krátkodobého ubytování i rozhlasové nebo televizní vysílání, na které dopadají poplatky sloužící k financování veřejné služby Českého rozhlasu a České televize, tzv. koncesionářské poplatky. Výše poplatků se odvíjí od počtu rozhlasových a televizních přijímačů, čímž se právní úprava odlišuje od nepodnikajících fyzických osob, které poplatek platí pouze z jednoho rozhlasového a televizního přijímače, a to i v případě, že jich reálně používají více.<sup>178</sup> Povinnost platit koncesionářské poplatky by z poskytovatele krátkodobého ubytování na krátkodobě ubytovaného přešla teprve, kdyby jeho ubytování délkou překročilo jeden měsíc a zároveň by poplatky již sám jinde neplatil, což je vzhledem k povaze krátkodobého ubytování méně pravděpodobné.<sup>179</sup>

Příkladem plynou povinnosti, jak bylo uvedeno, z označení příslušných provozoven krátkodobého ubytování v ohlášení živnosti. Ačkoli je povinností poskytovatelů krátkodobého ubytování provozovny uvést, ne všichni tak řádně plní. Za systémově palčivější problém považují, že nebývá neobvyklé, že se poskytovatelé krátkodobého ubytování vyhýbají i základní povinnosti mít živnostenské oprávnění.

Jako jedno z dílčích opatření se proto do budoucna zvažuje uložit rezervačním portálům, na kterých je většinou krátkodobé ubytování nabízeno, povinnost ověřovat z živnostenského rejstříku živnostenské oprávnění svých uživatelů. V případě absence

---

<sup>175</sup> Ustanovení § 13 odst. 2 písm. písm. a), b) a c) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>176</sup> Obeznamit zjednodušeným způsobem poskytovatele krátkodobého ubytování s problematikou nakládání s odpadem má za cíl Příručka pro živnostníky k základním povinnostem při nakládání s odpady; viz Česká asociace odpadového hospodářství. *Příručka pro živnostníky k základním povinnostem při nakládání s odpady* [online]. Praha: ČAOH, 18.7.2021 [cit. 26.11.2023]. Dostupné z: <https://dfs.caoh.cz/p/souboryproclanky/prirucka-pro-zivnostniky-2021vf.pdf>

<sup>177</sup> Srov. § 118 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>178</sup> Ustanovení § 5 zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>179</sup> Tamtéž, § 3 odst. 1 a 2.

živnostenského oprávnění by pak rezervační portály nesměly ubytovací zařízení nelegálního poskytovatele nabízet.

O nutnosti bližší spolupráce s rezervačními portály se hovoří i v souvislosti s daňovou problematikou. Analýza mapující potenciální příjmy z krátkodobého ubytování v roce 2017 odhadovala, že jenom z rezervačního portálu Airbnb a jenom na území hlavního města Prahy se roční výnosy pro veřejný rozpočet měly vyšplhat na částku 461.624.411 Kč, což zdaleka neodpovídalo realitě. Výpočet v sobě zahrnoval daň z příjmů, daň z přidané hodnoty, pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Právě v těchto položkách by se v oblasti krátkodobého ubytování měly odrážet nejrozsáhlejší úniky ze státního rozpočtu.<sup>180</sup>

Mnozí poskytovatelé krátkodobého ubytování jsou si svých platebních povinností vůči státu vědomi, ale úmyslně je neplní, neboť spoléhají i na chabou právní úpravu krátkodobého ubytování a od ní se odvíjející i omezené a neefektivní kontrolní mechanismy Finanční správy.

Jistou transparentnost, a tedy zároveň značné zjednodušení pro Finanční správu, by mělo do krátkodobého ubytování přinést na něj zaměřené nařízení Evropské unie o krátkodobých pronájmech ubytování, jehož návrh Evropská unie právě projednává.<sup>181</sup> Půjde-li vše podle plánu, mohlo by být nařízení v České republice účinné již koncem roku 2025.<sup>182</sup>

Thierry Breton, komisař Evropské unie pro vnitřní trh, ke vztahu krátkodobého ubytování a očekávaného nařízení řekl: „*Krátkodobé ubytování je přínosem pro hostitele, turisty a ekosystém cestovního ruchu. Jeho růst by však neměl probíhat na úkor místních komunit. Nový návrh nařízení zajistí, aby místní orgány měly k dispozici údaje, které potřebují k podpoře udržitelného odvětví krátkodobého ubytování, k potírání nezákonných nabídek ubytování a k rozvoji vyváženého ekosystému cestovního ruchu. Vycházíme z rámce nařízení o digitálních službách,*<sup>183</sup> *který vyžaduje, aby platformy sdílely údaje a pomáhaly místním orgánům koncipovat a prosazovat vhodná pravidla upravující krátkodobé ubytování.*“<sup>184</sup>

<sup>180</sup> KRAJČÍK, Vladimír, VEBER, Jaromír a kol. Ekonomická analýza ubytovacích služeb včetně segmentu tzv. sdílené ekonomiky. Praha: Vysoká škola podnikání a práva, 2017. In: Úřad vlády České republiky. Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky. *Sdílená ekonomika a digitální platformy. Analytický materiál 06/2017* [online], op. cit., s. 55.

<sup>181</sup> Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a sdílení údajů týkajících se služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování a o změně nařízení (EU) 2018/1724. COM(2022) 571 final. kód Rady 14741/22. interinstitucionální spis 2022/0358 (COD)* [online]. Brusel: Evropská komise, 14.11.2022 [cit. 18.10.2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0571>.

<sup>182</sup> Vycházím z toho, že návrh nařízení bude Evropskou unií schválen, a to včetně aktuálně navrhovaného vstupu v platnost a použitelnost.

<sup>183</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách).

<sup>184</sup> Citováno podle Městská část Praha 1. *Krátkodobé ubytování se zákonnému rámci nevyhne* [online]. Praha: MČ Praha 1, 28.2.2023 [cit. 22.7.2023]. Dostupné z: <https://www.praha1.cz/kratkodobe-ubytovani-se-zakonnemu-ramci-nevyhne/>.

Nařízení má být klíčové především proto, že rezervačním portálům, prostřednictvím kterých se většina krátkodobého ubytování realizuje, ukládá povinnost shromažďovat a s orgány veřejné správy sdílet stanovené údaje. Doposud se rezervační portály této spolupráci záměrně vyhýbaly nebo informace orgánům veřejné správy odmítaly poskytovat, především s odkazem na obecné nařízení Evropské unie o ochraně osobních údajů.<sup>185</sup> Rezervační portál Airbnb svým českým uživatelům v letech 2016 až 2018 dokonce nabízel, jako jednu z variant, nechat si své příjmy z krátkodobého ubytování zasílat na debetní platební kartu vydanou v Gibraltaru. Jelikož tamní zákony nedovolovaly orgánům veřejné správy České republiky zjistit finanční pohyby na vedených kartách, napomáhalo Airbnb svým uživatelům, kteří o to měli zájem, příjmy z krátkodobého ubytování zastírat, a tím se případně snadněji vyhýbat svým daňovým povinnostem.<sup>186</sup> Chystané nařízení by mělo do vztahů mezi orgány veřejné správy, rezervačními portály a také poskytovateli krátkodobého ubytování, kteří rezervační portály využívají, přinést výrazné změny, a tak obcházení právních předpisů do značné míry eliminovat.

Souběžně s řádným legislativním postupem v Evropské unii, který má vést k přijetí shora uvedeného nařízení, probíhají legislativní práce i v České republice. Jejich cílem je především adaptace, tj. přizpůsobení českého právního řádu připravovanému nařízení tak, aby byla jeho aplikace bezproblémová. Ministerstvo pro místní rozvoj aktuálně pracuje na novele zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, která by do něj měla začlenit základní úpravu krátkodobého ubytování reflektující navrhované evropské nařízení.

Vedle vytyčení spolupráce rezervačních portálů s orgány veřejné správy by měl novelizující zákon zavést i na národní úrovni plánovanou centralizovanou evidenci pro ubytovací zařízení, která by ve spolupráci s rezervačními portály vedla i databázi poskytovatelů krátkodobého ubytování, čímž by měla být způsobilá problematiku krátkodobého ubytování do značné míry zlepšit.<sup>187</sup> Zároveň se chystá, že by centralizovaná evidence registrovala i všechny ubytované a základní údaje o nich. Díky tomu by mohly mít orgány veřejné správy aktuální přehled o počtech a identitách ubytovaných.

Centralizovaná evidence by zároveň mohla převzít funkci evidenční a domovní knihy. Povinné vedení evidenční knihy pro účely poplatku z pobytu vychází z § 3g zákona o místních

---

<sup>185</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES.

<sup>186</sup> Finanční a ekonomické informace. *Kryje Airbnb daňové úniky?* KALÁB, Petr, PETŘÍK, Lukáš [online]. Praha: Finanční a ekonomický institut, 16.10.2018 [cit. 22.7.2023]. Dostupné z: <https://faei.cz/kryje-airbnb-danove-uniky/>.

<sup>187</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Daniela Grabmüllerová: Turismus chceme prosperující i odolnější.* GRABMÜLLEROVÁ, Daniela [online]. Praha: MMR ČR, 14.11.2022 [cit. 27.7.2023]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/pres/novinky/daniela-grabmullerova-turismus-chceme-prosperujici>.

poplaticích. V ideálním případě by centralizovaná evidence zároveň sloužila přímo jako rozhraní pro jeho platbu. Oproti evidenční knize se do domovní knihy nezapisují všichni ubytovaní, ale jen ti s cizí státní příslušností. Povinnost jejího vedení a případného předložení cizinecké policii na základě výzvy pro účely kontroly vychází z § 101 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Celkově vzato, pohledem mnohých poskytovatelů krátkodobého ubytování, kteří se dnes úspěšně vyhýbají plnění, byť některých informačních povinností, by zavedení centralizované evidence mělo znamenat konec doposud praktikovaného obcházení zákona. Zároveň by ale pro ně centrální evidence, díky tomu, že by umožňovala snadno a přehledně splnit několik zákonných povinností, přinesla i snížení administrativní zátěže. Nejvíce by ovšem ulevila především orgánům veřejné správy, pro které by krátkodobé ubytovávání razantně zpřehlednila a dala mu podobu, která by usnadnila a zároveň zefektivnila jeho dnes komplikovanou kontrolu.

Zjednodušenou činnost by měl také ČSÚ, jehož přístup k reálným údajům o krátkodobém ubytovávání je v současné době omezený. Pro své výstupy obvykle musí vycházet z více zdrojů, mnohdy i zprostředkovaných, a přesto se nezřídka musí spokojit pouze s odhady. Jistý průlom však nastal po roce 2019, kdy se ČSÚ s prvním rezervačním portálem, konkrétně s Airbnb, jako jeden z prvních v Evropě dohodl na sdílení anonymních agregovaných dat pro statistické účely.<sup>188</sup>

Při zohlednění uvedených předpokládaných změn je novela zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, respektive její návrh vyhlášen s velkým očekáváním. I tak ale navrhovaná novelizace počítá pouze s dílčí, nikoli ucelenou, právní úpravou krátkodobého ubytovávání a komplexní uchopení jeho problematiky přinést nemá.

Přitom v minulosti již byly patrné snahy o uzákonění systematictější právní úpravy krátkodobého ubytovávání byly. Po vzoru evropských měst v tomto ohledu předložilo zastupitelstvo hlavního města Prahy Poslanecká sněmovně již dvakrát návrh na novelu živnostenského zákona.<sup>189</sup> Předložené návrhy nebyly tehdy úspěšné, také proto, že v jejich

<sup>188</sup> Český statistický úřad. *Airbnb a ČSÚ zahajují partnerství pro sdílení agregovaných dat* [online]. 25.4.2019 [cit. 28.7.2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/airbnb-a-csu-zahajuji-partnerstvi-pro-sdileni-agregovanych-dat>.

<sup>189</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Návrh Zastupitelstva hlavního města Prahy na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 946/0* [online]. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Praha: PSP ČR, 14.7.2020 [cit. 26.7.2023]. 24 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=179939>. A také Poslanecká sněmovna České republiky. *Návrh Zastupitelstva hlavního města Prahy na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 41/0* [online]. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 9. volební období.

navrhovaných ustanoveních mnozí politici shledávali nepřiměřený zásah do ústavně zaručeného práva na (soukromé) vlastnictví. Přijat nebyl ani návrh zvláštního zákona, který v této věci iniciovala skupina poslanců.<sup>190</sup> Nyní, jak se krátkodobé ubytovávání stalo celospolečenským tématem, to vypadá, že už jsou politici k jeho systematické právní úpravě daleko vstřícnější.<sup>191</sup> Odborná veřejnost se dokonce domnívá, že přijetí ucelené právní úpravy je v následujících letech nevyhnutelné.

Na očekávané regulaci krátkodobého ubytovávání aktuálně pracuje Ministerstvo pro místní rozvoj. O formě výsledného návrhu právní úpravy se vedou diskuze. Ať už ale bude konečná právní úprava včleněna do živnostenského zákona, jak předpokládal původní návrh zastupitelstva hlavního města Prahy, nebo získá podobu vlastního zákona, který navrhovala skupina poslanců, je především důležité, aby pro krátkodobé ubytovávání stanovila jasná pravidla, která budou efektivně vymahatelná i orgány veřejné správy, a nebudou tak poskytovatele krátkodobého ubytování nadále svádět k jejich obcházení.

Podle tiskové zprávy ministerstva je hlavním záměrem jeho návrhu od sebe právně odlišit dvě časem vykrystalizované skupiny poskytovatelů krátkodobého ubytování, a to ty příležitostné a profesionální, a tím se, pokud možno, pokusit destabilizované tržní prostředí narovnat.<sup>192</sup>

Původní myšlenka krátkodobého ubytovávání spočívala v příležitostném sdíleném ubytovávání. Osoby žijící v nemovitostech k bydlení, obvykle vlastníci nebo nájemci, kteří své nemovitosti k bydlení, byť jen z části, momentálně nevyužívali, případně se byli ochotni ve prospěch krátkodobě ubytovaných uskromnit, je s nimi přechodně za úplatu sdíleli. Sdílené ubytování zpravidla zdaleka nenabízelo srovnatelný komfort jako tradiční ubytovací zařízení, na jejichž vybavení, úroveň a rozsah poskytovaných služeb kladly právní předpisy jasné požadavky. Pro mnohé krátkodobě ubytované ovšem představovalo zajímavou alternativu, díky které měli obvykle možnost se během svého pobytu, na úkor sníženého soukromí, snadněji a přirozeněji

---

Praha: PSP ČR, 16.11.2021 [cit. 26.7.2023]. 24 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=200155>.

<sup>190</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Návrh poslanců Petra Dolínka, Jana Hamáčka, Jana Birke, Aleny Gajdůškové a dalších na vydání zákona o podmínkách poskytování sdíleného ubytování distančním způsobem prostřednictvím digitálních platforem. Sněmovní tisk 1007/0* [online]. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Praha: PSP ČR, 11.9.2020 [cit. 26.7.2023]. 20 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=181849>.

<sup>191</sup> Srov. Koalice SPOLU pro Prahu sestávající se ze stran ODS, TOP 09 a KDU-ČSL, Česká pirátská strana, hnutí STAN. *Koaliční smlouva o spolupráci v Zastupitelstvu hlavního města Prahy ve volebním období 2022-2026* [online]. Praha: 15.2.2023 [cit. 22.7.2023], s. 20 a 27. Dostupné z: [https://www.praha.eu/public/26/1f/84/3558237\\_1271433\\_Koalici\\_smlouva\\_2023.pdf](https://www.praha.eu/public/26/1f/84/3558237_1271433_Koalici_smlouva_2023.pdf).

<sup>192</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Konec nerovnému tržnímu prostředí a obtěžování rezidentů. MMR připravilo návrh regulace online platforem pro sdílené ubytování* [online]. MMR ČR, 2.8.2022 [cit. 23.7.2023]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/konec-nerovnemu-trznimu-prostredi-a-obtezovani-rez>.

seznámit s místními a jejich kulturou. Stále ale zůstávalo velké množství lidí, kteří preferovali komfort a anonymitu tradičních ubytovacích zařízení.

S rostoucí oblibou krátkodobého ubytování postupně přibývalo jeho poskytovatelů, kteří se od jeho původní podstaty odchýlili. Z analýzy Úřadu vlády vyplývá, že v roce 2017 připadalo podle hrubých odhadů na příležitostné poskytovatele krátkodobého ubytování méně než 20 % a na ty profesionální už více než 80 %.<sup>193</sup> Mnozí poskytovatelé krátkodobého ubytování si pro jeho účely začali nemovitosti záměrně obstarávat. Pro ilustraci, k červenci 2021 byl průměrný počet jednotek k ubytování připadajících na jednoho pražského poskytovatele krátkodobého ubytování inzerujícího na rezervačním portálu Airbnb v průměru 2,01. Z významných evropských měst bylo vyšší číslo pouze v Lisabonu a Barceloně.<sup>194</sup>

Takto nabízené krátkodobé ubytování se přirozeně odosobnilo, zprofesionalizovalo, a po obsahové stránce se mnohdy stalo regulérním podnikáním, které dnes mezi nabídkami krátkodobého ubytování nejen převládá, ale i plně konkuruje tradičním ubytovacím zařízením.

Především na profesionální poskytovatele krátkodobého ubytování se má návrh právní úpravy zaměřit, konkrétně tím, že je jednak právně vymezí, jednak dostatečně odliší od poskytovatelů příležitostných, pro které převážně postačí benevolentnější právní úprava. Zamýšleným cílem je, aby právní nároky kladené na profesionální poskytovatele krátkodobého ubytování byly srovnatelné s těmi, kterými se dnes musí řídit tradiční provozovatelé ubytovacích zařízení. Současná nerovnováha v jejich právním postavení je z hlediska vzájemné tržní konkurence nespravedlivá a není divu, že mezi tradičními provozovateli ubytovacích zařízení vyvolává dlouhodobě negativní emoce.<sup>195</sup>

Lze předpokládat, že ztížení právního postavení, respektive zakotvení více povinností a zjednodušení jejich vymáhání bude mít za následek jisté zbrzdění krátkodobého ubytování jako celku. Odborníci se ovšem domnívají, že pokles jeho obliby nebude dostatečný. Nejsou to příležitostní poskytovatelé krátkodobého ubytování ani tradiční provozovatelé ubytovacích zařízení, kteří k tuzemské bytové krizi znatelně přispívají, ale právě profesionální poskytovatelé krátkodobého ubytování. Proto se při přípravě návrhu právní úpravy počítá i se zavedením určitých omezení, která by dopadala především na ně, a mohla tak zejména jejich nabídku ještě

<sup>193</sup> Úřad vlády České republiky. Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky. *Sdílená ekonomika a digitální platformy. Analytický materiál 06/2017* [online], op. cit., s. 2.

<sup>194</sup> Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Sekce rozvoje města. Kancelář analýz města. *Airbnb v Praze: Analýza množství, struktury a rozmístění nabízených ubytování k 13. 7. 2021*. MARIANOVSKÁ, Veronika [online]. Praha: IPR Praha, září 2021 [cit. 26.7.2023], s. 17. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/d04b5921e3ed04b267ea61ccc20efe08.pdf>.

<sup>195</sup> Srov. Asociace hotelů a restaurací České republiky. *ReformBnB – 29.-30. dubna. Barcelona hostí setkání předních světových hotelových asociací. Hotelové asociace z celého světa naléhají na vlády, aby reformovaly turistické krátkodobé pronájmy*. Tisková zpráva [online]. Praha: 16.5.2019 [cit. 25.7.2023]. Dostupné z: <https://www.ahrcr.cz/Upload/51/tiskova-zprava-reformbnb.pdf>.

více redukovat, a tím vrátit do oběhu nemalý počet nemovitostí k bydlení, které mají potenciál bytovou krizi zmírnit.

Díky tomu, že v mnohých státech jsou už různorodá omezení roky zaběhnutá, je možné se jimi v jejich volbě inspirovat. Mezi běžné prostředky restrikce patří například korekce maximálního počtu krátkodobě ubytovaných, anebo počtu nocí, po které lze krátkodobé ubytování realizovat. Některé země dokonce umožňují pro určité území prozatímně krátkodobé ubytování zakázat. Ve Spolkové republice Německo, přesněji v jejím hlavním městě Berlíně, byl v roce 2016 dokonce zaveden úplný zákaz krátkodobého ubytování v prázdných nemovitostech k bydlení. Byť byl zákaz v roce 2018 zrušen, je dnes tamní právní úprava považována za jednu z těch přísnějších, především pak s ohledem na hrozbu vysokých sankcí.<sup>196</sup> V Berlíně mimo jiné platí, že pokud poskytovatel krátkodobého ubytování vlastní dvě a více nemovitostí k bydlení, může je k němu poskytovat nanejvýš 90 dnů v kalendářním roce, a zároveň pouze pokud k tomu získá souhlas od svých sousedů.<sup>197</sup>

Koncepce návrhu právní úpravy počítá s uzákoněním obecných ustanovení, která teprve k volbě konkrétních možných omezení zmocní příslušné oprávněné subjekty. Očekává se, že pravomoc přijímat omezení bude svěřena obcím. Jejich výběr se nabízí už jen proto, že jsou to právě obce, které se ze všech orgánů veřejné správy s problematikou krátkodobého ubytování setkávají nejbližší.

Obcím jsou poskytovatelé krátkodobého ubytování, ostatně stejně jako tradiční provozovatelé ubytovacích zařízení, povinni odvádět poplatky z pobytu. Výše jejich sazby se odvíjí od zákona o místních poplatcích a aktuálně, pomineme-li případy osvobození, může poplatek z pobytu činit maximálně 50 Kč za osobu a každý započatý den jejího pobytu, s výjimkou počátečního dne.<sup>198</sup> Jednotlivé obce mohou zvážit, zda poplatek pro své území zavedou, případně jakou výši v zákonem vytyčeném rozmezí v obecně závazné vyhlášce, která k jeho úpravě slouží, zvolí. Například obecně závazná vyhláška č. 18/2019 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku z pobytu, ve znění pozdějších předpisů, jeho výši v § 3 stanovuje na samé zákonem povolené horní hranici.

Poplatky jsou příjmem obecního rozpočtu a mají tak odrážet místní poměry. Je zvykem, že si obec sazbu poplatku stanoví tak, aby jí nahradila zvýšené náklady související s pobytem ubytovaných na jejím území. Jedná se například o náklady na obci poskytované služby jako jsou

---

<sup>196</sup> Ekonomický deník. *Berlín zrušil zákaz Airbnb* [online]. Praha: Media Network, 27.3.2018 [cit. 22.6.2023]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/berlin-zrusil-zakaz-airbnb/>.

<sup>197</sup> Ustanovení § 3 odst. 4 číslo 3. berlínského zákona Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) ze dne 29.11.2013, GVBl. S. 626, BRV 238-3, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>198</sup> Ustanovení § 3b a § 3c-3e zákona o místních poplatcích.



provoz veřejné hromadné dopravy, informačního centra, dále úklid a údržba veřejných prostranství nebo ochrana veřejného pořádku obecní policií. Tím, že jiné výdaje má Praha a jiné například Vysoká Lhota, považuji za rozumné, že zákon o místních poplatcích sazbu poplatku pouze zastropovává.<sup>199</sup>

Spornou otázkou zůstává, zda je strop dostatečně vysoký. O jeho ideálním nastavení se za poslední roky nejintenzivněji vedly diskuze v roce 2019, kdy se projednávalo jeho navýšení z původních 15 Kč, k tomu dodávám, že tehdejší sazba vydržela v nezměněné výši překvapivě dlouho, a to od účinnosti zákona o místních poplatcích, tj. ode dne 1.1.1991. Z diskuzí vzešla novela zákona o místních poplatcích sice nakonec stanovila dvoufázové zvýšení sazby poplatku, nejdříve na 21 Kč a následně na aktuálně platných 50 Kč, některé pozměňovací návrhy ale prosazovaly výši vyšší, případně aby způsob jejího výpočtu zohlednil velikost obce.<sup>200</sup> O budoucím navyšování maximální hranice poplatku se nadále uvažuje především proto, že příjmy plynoucí ze zavedení maximální výše současné sazby poplatku i tak v mnohých převážně větších městech nedosahují skutečných výdajů, které obcím s pobyty vznikají. Roli hraje i skutečnost, že mnozí poskytovatelé krátkodobého ubytování svou povinnost odvádět poplatky z pobytu úmyslně neplní.

### 3.4.2. Omezení plynoucí ze sousedských práv

Troufám si tvrdit, že citlivějším tématem, než jsou poplatky z pobytu, je pro mnoho obyvatel narušování jejich každodenního života, které je běžným průvodním jevem krátkodobého ubytování. Z toho důvodu považuji přijetí adekvátní právní úpravy za potřebné nejen proto, aby se na trhu posílila nabídka nemovitostí ke střednědobému a dlouhodobému bydlení, ale také proto, aby se od něj ulevilo obyvatelům s ním sousedícím, které často nepřiměřeně obtěžuje. I důsledkem uplatnění jejich práv může být omezení krátkodobého ubytování, jehož vliv na dostupnost (nájemního) bydlení, a tedy také bytovou krizi, je i s ohledem na výklad v části 3.4.1. nepopiratelný. Proto považuji za vhodné se na problematiku sousedských vztahů blíže zaměřit.

Sousedské vztahy mohou mít rozmanitou povahu. Z hlediska práva se za ně považují vztahy mezi sousedy, tj. vlastníky a uživateli sousedících nemovitostí, ať už jsou jimi pozemky,

<sup>199</sup> Vysoká Lhota je nevelkou obcí v Kraji Vysočina, která podle údajů ČSÚ měla ke dni 1.1.2023 vůbec nejméně obyvatel z České republiky, a to 16. Viz Český statistický úřad. *Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2023* [online]. 2023 [cit. 27.7.2023], s. 76. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/191186757/1300722303.pdf/58801e7b-4f05-4470-908c-7295691d4dd2?version=1.3>.

<sup>200</sup> Srov. pozměňovací návrhy č. 2692 a 2693 zákona č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; viz Poslanecká sněmovna České republiky. *Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 286/6* [online]. opravené znění. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Praha: PSP ČR, 24.4.2019 [cit. 27.7.2023], s. 10. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=161028>.

budovy, byty či nebytové prostory, které mezi těmito subjekty ohledně těchto nemovitostí a jejich užívání vznikají a jsou zároveň upraveny právními předpisy.<sup>201</sup> V kontextu dostupnosti bydlení shledávám za klíčové vztahy týkající se bytů, proto se budu v této části práce věnovat zejména jim.

Práva vyplývající ze sousedských vztahů se nazývají sousedská práva. Jejich podoba může být u krátkodobého ubytování různá, stejně tak jako způsoby jejich uplatnění. Například se mohou projevit zahájením přestupkového řízení, spíše nezpůsobilého omezit krátkodobé ubytování, dále zahájením soudního řízení, nejčastěji občanskoprávního, případně zahájením vnitřních postupů v rámci bytového spoluvlastnictví nebo bytového družstva.<sup>202</sup>

Krátkodobé ubytování se sousedských práv může v mnohém dotknout. Z hlediska každodenního života obyvatel je v souvislosti s ním negativně vnímáno zejména narušování veřejného pořádku.

Zatímco s externalitami cestovního ruchu ve veřejných prostranstvích jsou obyvatelé rušnějších měst vesměs smířeni, s narušováním řádu uvnitř nebo v okolí nemovitostí původně určených k bydlení už nikoli. Především ve větších městech není neobvyklé, že mnohé jejich sousedy, tj. osoby bydlící v jejich blízkosti, vystřídali krátkodobě ubytovaní. Pro obyvatele to znamená intenzivnější fluktuaci pro ně neznámých lidí, kterou mohou doprovázet komplikace.

Je-li krátkodobé ubytování poskytováno v bytovém domě, zvyšuje jeho ostatním vlastníkům, případně uživatelům náklady na opravu nebo údržbu společných částí.<sup>203</sup> Náklady se totiž běžně rozpočítávají mezi jednotky, přičemž jednotku definuje § 1159 občanského zákoníku takto: „*Jednotka zahrnuje byt jako prostorově oddělenou část domu a podíl na společných částech nemovité věci vzájemně spojené a neoddělitelné. Jednotka je věc nemovitá.*“ Nejčastěji výpočet nákladů tkví buď v paušální částce stejné pro každou z jednotek, nebo je odvislý od velikosti podílů na společných částech, které se ke konkrétním jednotkám vážou, typicky na základě velikosti jejich podlahových ploch, anebo se náklady pro každou z jednotek odvíjí od nahlášeného počtu osob, které v nich mají domácnost.<sup>204</sup> Ani jeden z uvedených výpočtů přitom nezohledňuje původ zvýšených nákladů, tj. všichni vlastníci, případně uživatelé jednotek se na

<sup>201</sup> SPÁČIL, Jiří, HRABÁNEK, Dušan a kol. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015, s. 9.

<sup>202</sup> Tamtéž, 51-54.

<sup>203</sup> Co je společnými částmi, upřesňuje § 1160 občanského zákoníku: „(1) *Společné jsou alespoň ty části nemovité věci, které podle své povahy mají sloužit vlastníkům jednotek společně. (2) Společnými jsou vždy pozemek, na němž byl dům zřízen, nebo věcné právo, jež vlastníkům jednotek zakládá právo mít na pozemku dům, stavební částí podstatné pro zachování domu včetně jeho hlavních konstrukcí, a jeho tvaru i vzhledu, jakož i pro zachování bytu jiného vlastníka jednotky, a zařízení sloužící i jinému vlastníku jednotky k užívání bytu. To platí i v případě, že se určitá část přenechá některému vlastníku jednotky k výlučnému užívání.*“

<sup>204</sup> Srov. tamtéž, § 1161 a § 1177.

nich musí podílet zpravidla stejně, bez ohledu na to, zda krátkodobé ubytování poskytují, či nikoli.

Krátkodobě ubytování zároveň pro obyvatele, už jen ze skutečnosti, že se v okolí jejich bydliště pohybuje větší počet osob, leckdy mohou představovat zvýšené bezpečnostní riziko a také snížený komfort bydlení, například zvýšenou hladinou hluku jak ve dne, tak v noci.

Není proto divu, že se mnozí proti krátkodobému ubytování opakovaně bouří. Kvůli jeho nedostatečné právní úpravě se nejedni bytoví spoluvlastníci své(po)mocně uchýlili k vlastní regulaci krátkodobého ubytování, ať už formou jeho úplného zákazu, nebo částečného omezení ve svých vnitřních předpisech. Vnitřními předpisy, do kterých se mohla vlastní regulace krátkodobého ubytování zejména promítnout, byly buď prohlášení – u bytového spoluvlastnictví spravovaného bez vzniku společenství vlastníků jednotek, anebo stanovy – u bytového spoluvlastnictví spravovaného společenstvím vlastníků nebo u bytového družstva.

Zda je bytové spoluvlastnictví spravováno společenstvím vlastníků jednotek, se odvíjí především od počtu jednotek v bytovém domě. Založit společenství vlastníků jednotek je podle § 1198 odst. 1 občanského zákoníku povinností, pokud je v bytovém domě nejméně pět jednotek, z nichž alespoň čtyři vlastní čtyři různí vlastníci. Je-li v bytovém domě méně než pět jednotek, je založení společenství vlastníků jednotek podle § 1199 občanského zákoníku ponecháno na vůli bytových spoluvlastníků, přičemž s jeho případným založením musí souhlasit všichni. Nevznikne-li, za správu bytového spoluvlastnictví odpovídá podle § 1190 občanského zákoníku správce, přičemž správa se řídí pravidly z prohlášení a rozhodování v jejích záležitostech pak obdobně ustanoveními občanského zákoníku o shromáždění, viz § 1191 občanského zákoníku. Je-li společenství vlastníků jednotek založeno, odpovídá za správu, a to podle § 1190 občanského zákoníku. Na rozdíl od správce je společenství vlastníků jednotek podle § 1194 odst. 1 občanského zákoníku právnickou osobou a jeho účel je vymezen právě zajišťováním správy bytového spoluvlastnictví, respektive bytového domu a pozemku.

Pravomoci bytového spoluvlastnictví a bytového družstva omezit krátkodobé ubytování jsou rozdílné, což vychází z odlišné povahy těchto právních institutů. Bytové spoluvlastnictví je v § 1158 odst. 1 občanského zákoníku definováno jako „*spoluvlastnictví nemovité věci založené vlastnictvím jednotek. Bytové spoluvlastnictví může vzniknout, pokud je součástí nemovité věci dům alespoň s dvěma byty.*“ Oproti tomu bytové družstvo vymezuje zákon o obchodních korporacích v § 727 odst. 1 jeho účelem, a to takto: „*Bytové družstvo může být založeno jen za účelem zajišťování bytových potřeb svých členů.*“ Ustanovení § 733 odst. 2 zákona o obchodních korporacích upřesňuje, že „*[p]rávy a povinnostmi člena bytového družstva plynoucími z členství v tomto družstvu jsou také právo na uzavření smlouvy o nájmu*

*družstevního bytu za podmínek určených stanovami a práva a povinnosti z této smlouvy vzniklá.*“

Členství v bytovém družstvu, které disponuje širšími pravomocemi omezit krátkodobé ubytování, tak nevychází z vlastnictví jednotek, jak je tomu u bytového spoluvlastnictví, ale je spojeno s právem na uzavření smlouvy o nájmu družstevní jednotky. Vlastníkem družstevní jednotky zůstává nadále bytové družstvo, jeho člen s ní ale může disponovat, pouze však z titulu nájemní smlouvy.

Rozhodne-li se člen bytového družstva družstevní jednotku poskytovat ke krátkodobému ubytování, musí smlouva o ubytování uzavřená mezi ním a krátkodobě ubytovaným respektovat jím uzavřenou nájemní smlouvu s bytovým družstvem a ustanovení na ní se vztahující. Ačkoli se zákon o obchodních korporacích nájmu družstevního bytu věnuje, v souvislosti s poskytováním krátkodobého ubytování se uplatní zejména zvláštní ustanovení o nájmu bytu nacházející se v občanském zákoníku. Na jejich použití odkazuje § 741 odst. 1 zákona o obchodních korporacích. Domnívám se proto, že se na poskytování krátkodobého ubytování bude pro účely nájemní smlouvy v občanském zákoníku hledět podle argumentu *a fortiori* jako na zvláštní druh podnájmu.<sup>205</sup>

Zaměříme-li se na poskytování krátkodobého ubytování v bytovém družstvu, právní postavení jeho poskytovatelů může být i v rámci něj rozdílné. Členícím kritériem je, zda je poskytovatel krátkodobého ubytování členem bytového družstva a jako takový má vůči bytovému družstvu postavení nájemce, nebo je podnájcem člena bytového družstva, a také zda v družstevní jednotce zároveň trvale bydlí, či nikoli. Konsolidovaná důvodová zpráva k občanskému zákoníku výslovně uvádí, že ono *trvale* nemusí nezbytně znamenat *navždy*, vyjadřuje spíše dlouhodobost bydlení spočívající v tom, že je člen bytového družstva nebo jeho podnájemce v družstevní jednotce dobře zastižitelný a lze ho bytovým družstvem bez obtíží kontaktovat.<sup>206</sup>

Podle toho, zda poskytovatel krátkodobého ubytování v družstevní jednotce současně trvale bydlí, je, nebo naopak není jeho poskytování podmíněno souhlasem bytového družstva. Bez souhlasu bytového družstva, respektive jeho ze stanov oprávněného orgánu, může krátkodobé ubytování poskytovat pouze ten poskytovatel, který v družstevní jednotce trvale bydlí, a poskytuje tak ke krátkodobému ubytování pouze její část.<sup>207</sup> To neplatí, zakládá-li

---

<sup>205</sup> Srov. § 2326 občanského zákoníku, ve kterém je (krátkodobé) ubytování výslovně označeno za *přechodný nájem*.

<sup>206</sup> Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 505.

<sup>207</sup> Oprávněným orgánem bytového družstva bude typicky představenstvo, jakožto jeho statutární orgán.

nájemní smlouva výhradu souhlasu s podnájmem i pro tento případ.<sup>208</sup> Pokud poskytovatel krátkodobého ubytování v družstevní jednotce trvale nebydlí, souhlas je vyžadován, ať se týká celé družstevní jednotky, nebo jen její části.<sup>209</sup>

Není-li otázka souhlasu předmětem nájemní smlouvy uzavřené mezi bytovým družstvem a jeho členem, je budoucí poskytovatel krátkodobého ubytování povinen před jeho započítáním adresovat bytovému družstvu žádost o udělení souhlasu. Žádost je formálním právním aktem, který, stejně jako případný souhlas nebo nesouhlas bytového družstva, vyžaduje písemnou formu.<sup>210</sup> Obsahem může být jednak obecný souhlas bytového družstva udělený na dobu určitou nebo na dobu neurčitou, jednak souhlas spojený s konkrétní osobou, ten se ale vzhledem k povaze krátkodobého ubytování jeví jako značně neefektivní.

Rozhodne-li se bytové družstvo vyslovit s krátkodobým ubytováním nesouhlas, musí tak učinit výslovně, neboť, nevyjádří-li se k žádosti poskytovatele krátkodobého ubytování v prekluzivní lhůtě jednoho měsíce, nastupuje právní fikce souhlasu, tj. souhlas se považuje za daný.

Nesouhlas může bytové družstvo vyslovit buď jako reakci na onu žádost, nebo ho zakomponovat přímo do nájemní smlouvy, jejímiž smluvními stranami jsou bytové družstvo a jeho člen. Dále je možné, aby nájemní smlouva sice podnájmem družstevní jednotky obecně povolovala, současně ale stanovila takové podmínky, které krátkodobé ubytování *de facto* vyloučí, například stanovením minimální délky podnájmu. Na okraj uvádím, že i pokud nájemní smlouva krátkodobé ubytování explicitně zakazuje, může být tento zákaz překonán výslovným souhlasem bytového družstva s žádostí o udělení souhlasu; právní institut právní fikce se v tomto případě neuplatní.<sup>211</sup>

Ačkoli nemají bytová družstva pravomoc krátkodobé ubytování zakázat jeho příležitostným poskytovatelům, kteří k němu využívají jen část bytu, v němž trvale bydlí, mohou vyslovením shora uvedeného nesouhlasu regulovat jeho problematičtější profesionální podobu. Účinnost regulace se opírá o sankční nástroj zákona o obchodních korporacích, který bytovému

<sup>208</sup> Při úvaze vycházím z toho, že § 2274 občanského zákoníku přímo odkazuje na přiměřené použití předcházejícího § 2272, v jehož odst. 2 je obsahově blízká smluvní výhrada zakotvena; obdobně SELUCKÁ, Markéta, HADAMČÍK, Lukáš. *Nájem bytu a domu po rekonstrukci soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 99. K nájemní smlouvě mezi bytovým družstvem jako pronajímatelem a jeho členem jako nájemcem uvádím, že případná podnájemní smlouva uzavřená mezi členem bytového družstva jako nájemcem a poskytovatelem krátkodobého ubytování jako podnájemcem s ní nesmí být v rozporu.

<sup>209</sup> Dvojkolejnost právní úpravy byla zavedena až občanským zákoníkem. Předcházející občanský zákoník z roku 1964 souhlas pronajímatele vyžadoval vždy, i v případě, že nájemce spolu s podnájemcem v družstevní jednotce trvale bydlel; viz § 719 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964.

<sup>210</sup> Nedodržení písemné formy zakládá relativní neplatnost právního jednání, které se pronajímatel, tj. bytové družstvo, dovolávat nemůže. Důkazní břemeno v případném sporu nese nájemce; viz PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2450.

<sup>211</sup> Srov. HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 432 a 433.

družstvu umožňuje vyloučit svého člena za hrubé porušení své povinnosti vyplývající z nájmu, respektive z členství v bytovém družstvu, přičemž krátkodobé ubytování bez souhlasu bytového družstva se podle § 2276 občanského zákoníku za hrubé porušení jeho povinnosti považuje.<sup>212</sup> Bytové družstvo sice nemusí k vyloučení svého člena přistoupit, může dokonce nedostatek souhlasu napravit i po započetí krátkodobého ubytování a tím vadu právního jednání zhojit – konvalidovat, nicméně sama hrozba vyloučení je pro mnohé jeho členy natolik odstrašující, že ho riskovat nechtějí. Zvláště pokud se proti vyloučení z bytového družstva může u soudu žalobou na neplatnost vyloučení bránit teprve vyloučený člen.

Právní úprava bytového spoluvlastnictví je odlišná, ustanovení o shora uvedeném souhlasu platná u bytového družstva se proto na ně nevztahují. A to i přes to, že je nepochybné, že krátkodobé ubytování může život obyvatel bytového domu znepríjemňovat stejně závažně, ať už se jedná o bytový dům družstevní, či nikoli. Nejedno bytové spoluvlastnictví se v minulosti pokusilo omezení krátkodobého ubytování interně zavést. Zvažovalo se, že by tuto možnost výslovně uzákonila i novela občanského zákoníku. Nakonec ale k jakékoli právní úpravě v tomto ohledu nedošlo; nejdříve proto, že nepanovala shoda nad volbou vhodného právního nástroje, který by omezení vlastnického práva v bytovém spoluvlastnictví ospravedlňoval. Hlavní město Praha nicméně podporovalo návrh zvýšit pravomoci společenství vlastníků jednotek, tak aby mohlo krátkodobé ubytování alespoň částečně regulovat svými vnitřními předpisy.

Přelom nastal v souvislosti s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15.3.2023, sp. zn. 26 Cdo 854/2022. Nejvyšší soud se v něm mimo jiné věnoval vztahu mezi právy a povinnostmi bytového spoluvlastníka a pravomocemi společenství vlastníků jednotek v bytovém spoluvlastnictví, tak jak jsou upraveny v občanském zákoníku.

Společenství vlastníků jednotek, vznikne-li, je odpovědné, jak bylo uvedeno výše, za správu bytového domu a pozemku. Tato správa je v občanském zákoníku v § 1189 odst. 1 vymezena částečně negativně, neboť primárně *„zahrnuje vše, co nenáleží vlastníku jednotky a co je v zájmu všech spoluvlastníků nutné nebo účelné pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí.“* Dále *„[s]práva domu a pozemku zahrnuje i činnosti spojené s údržbou a opravou společných částí, přípravou a prováděním změn společných částí domu nástavbou, přístavbou, stavební úpravou nebo změnou v užívání, jakož i se zřízením, udržováním nebo zlepšením zařízení v domě nebo na pozemku sloužících všem spoluvlastníkům domu.“*

---

<sup>212</sup> Uvedené vyplývá ze spojení § 734 odst. 1 písm. a) a § 741 odst. 1 zákona o obchodních korporacích s § 2276, potažmo § 2288 odst. 1 písm. a) občanského zákoníku.

Základním právem bytového spoluvlastníka, ze kterého vychází i jeho základní povinnost, je „*právo svobodně spravovat, výlučně užívat a uvnitř stavebně upravovat svůj byt jakož i užívat společné části, nesmí však ztížit jinému vlastníku jednotky výkon stejných práv ani ohrozit, změnit nebo poškodit společné části.*“<sup>213</sup> Ačkoli dikce § 1175 odst. 1 občanského zákoníku výslovně nezmiňuje právo přenechat jednotku do nájmu nebo podnájmu,<sup>214</sup> dovozují ho podřazením pod do občanského zákoníku včleněného práva jednotku svobodně spravovat.<sup>215</sup>

Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 15.3.2023, sp. zn. 26 Cdo 854/2022, v kontextu shora nastíněné zákonné úpravy dovedl, že se působnost společenství vlastníků jednotek omezuje pouze „*na oblast správy, provozu, údržby, oprav domu, jeho společných částí a pozemku, nemůže proto zasahovat do vlastnických práv k bytům (jednotkám) jednotlivých vlastníků. Společenství vlastníků se tak při úpravě svých stanov (jejich změně) může (je oprávněno) pohybovat pouze v rámci kompetencí vyplývajících z jeho působnosti. Rozhodne-li shromáždění společenství vlastníků prostřednictvím stanov o omezení vlastnického práva vlastníků jednotek ohledně užívání bytu, jde o rozhodnutí, které bylo přijato v záležitosti, o které tento orgán nemá působnost rozhodnout, a hledí se na něj, jako by nebylo přijato (§ 245 o. z.).*“<sup>216</sup> Nejvyšší soud tak judikoval, že je nepřipustné, aby společenství vlastníků jednotek omezilo krátkodobé ubytování svými vnitřními předpisy.

Původ rozdílného pojetí v pravomocích bytového družstva a bytového spoluvlastnictví vychází z jejich rozdílného účelu.

Primárním účelem bytového družstva je zajišťování potřeby bydlení svých členů, tj. předpokládá se, že člen do bytového družstva vstupuje, aby díky němu přímo uspokojoval svou potřebu bydlení, a nikoli družstevní jednotku bez toho, aniž by v ní trvale bydlel, dále podnájmal.<sup>217</sup> Bydlí-li člen zároveň trvale v družstevní jednotce, je její současný podnájem tolerován, především proto, že se předpokládá, že je člen, který bytovému družstvu pod hrozbou svého vyloučení odpovídá za řádné plnění členských povinností, schopen zajistit nad chováním

<sup>213</sup> Ustanovení § 1175 odst. 1 občanského zákoníku je zvláštním ustanovením k § 1012 odst. 1 téhož zákona.

<sup>214</sup> Srov. právní úprava nájmu a podnájmu jednotky před účinností občanského zákoníku, která se řídila § 685 a násl. občanského zákoníku z roku 1964, a to na základě výslovného odkazu v § 13 odst. 5 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), v rozhodném znění.

<sup>215</sup> Obdobně SPÁČIL, Jirí, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 905.

<sup>216</sup> Ustanovení § 245 občanského zákoníku: „*Na usnesení členské schůze nebo jiného orgánu, které se přičí dobrým mravům, nebo mění stanovy tak, že jejich obsah odporuje donucujícím ustanovením zákona, se hledí, jako by nebylo přijato. To platí i v případě, že bylo přijato usnesení v záležitosti, o které tento orgán nemá působnost rozhodnout.*“

<sup>217</sup> Srov. § 727 odst. 1 zákona o obchodních korporacích.

svého spolubydlicího podnájemce dohled, aby i on povinnosti dodržel a nenarušoval tak uspokojování potřeby bydlení ostatních členů bytového družstva.<sup>218</sup>

Na rozdíl od bytového družstva, které bytový dům vlastní a jeho družstevní jednotky pronajímá svým členům, bytové spoluvlastnictví si zakládají vlastníci jednotek, s nimiž se pojí spoluvlastnický podíl na společných částech bytového domu, a to za účelem efektivnější správy svého spoluvlastnictví. Na bytové spoluvlastnictví je třeba nahlížet optikou vlastnického práva jako z hlediska svého rozsahu nejsilnějšího věcného práva, jehož obsahem je široký souhrn s ním spojených jednotlivých oprávnění. S ohledem na výkon vlastnického práva se zřetelně projevuje zásada *svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého*. Bytový spoluvlastník má mimo jiné kromě práva bydlet v jednotce i právo ji pronajmout, případně i právo vyslovit nesouhlas s jejím podnájemem, *à contrario* bytové spoluvlastnictví mu v těchto otázkách není oprávněno svou vůli vnutit.

Domnívám se, že se bytové spoluvlastnictví proti krátkodobému ubytování může bránit především v případě, že bytový spoluvlastník v souvislosti s ním porušuje své povinnosti vyplývající mu z bytového spoluvlastnictví. Zejména ztěžuje-li jinému bytovému spoluvlastníkovi výkon jeho práv náležících mu z vlastnictví jednotky, případně ohrožuje-li, mění-li nebo poškozuje-li společné části bytového domu, jak mu zakazuje § 1175 odst. 1 občanského zákoníku. Eventuálně neřídí-li se bytový spoluvlastník vnitřními předpisy a jinými pravidly pro správu bytového domu a pozemku a pro užívání jeho společných částí, s nimiž byl, případně měl a mohl být seznámen. Mezi taková pravidla patří i tzv. domovní řády, které se jako forma zakotvení domovních pravidel užívaly už v první republice. Tehdy byly právně nezávazné, po jisté odmlce a účinnosti občanského zákoníku, který je učinil vymahatelnými, jejich obliba stále roste.<sup>219</sup>

Bytový spoluvlastník je zároveň podle § 1176 občanského zákoníku povinen zajistit, aby tato pravidla dodržovaly i všechny osoby, kterým umožnil přístup do bytového domu a na pozemek. Jeho povinnost vyplývá i z obecné občanskoprávní zásady *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, česky překládané jako *nikdo nemůže převést víc práv, než sám má*, neboť ani bytový spoluvlastník nemůže na svého nájemce převést více práv k jednotce, bytovému domu nebo pozemku, než mu pravidla umožňují.<sup>220</sup>

Jednou z obecných povinností bytového spoluvlastníka, která mu vyplývá přímo z občanského zákoníku, je informační povinnost podle § 1177 občanského zákoníku – povinnost

<sup>218</sup> Srov. tamtéž, § 614, případně § 734 odst. 1.

<sup>219</sup> PŠENKO, Robert, OBŠASNÍK, Lukáš. *Vyznejte se v paragrafech bydlení. Vybrané kapitoly z nového občanského zákoníku*. Brno: BizBooks, 2014, s. 40.

<sup>220</sup> Shodně SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*, op. cit., s. 908.



sdělit osobě odpovědné za správu bytového domu a pozemku požadované údaje o všech osobách, kterým svou jednotku přenechá k užívání na dobu nikoli přechodnou. Na splnění informační povinnosti může navazovat povinnost bytového spoluvlastníka platit příspěvky na správu bytového domu a pozemku podle § 1180 občanského zákoníku, případně povinnosti spojené s rozúčtováním služeb podle počtu osob rozhodných pro rozúčtování v kontextu zákona č. 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, ve znění pozdějších předpisů.

Údaje vede osoba odpovědná za správu bytového domu a pozemku spolu s údaji o všech bytových spoluvlastnících podle § 1178 občanského zákoníku v seznamu, do kterého mají bytoví spoluvlastníci právo nahlížet. Vedení seznamu je strategické nejen z pohledu bezpečnosti, požárních předpisů, ale i z hlediska usnadnění komunikace mezi bytovými spoluvlastníky a jejich nikoli přechodnými uživateli, což je obzvláště užitečné, vyvstane-li potřeba uplatnit vůči některému z nich nejrůznější nároky.<sup>221</sup>

Nesplnění informační povinnosti může mít za následek vyvození odpovědnosti bytového spoluvlastníka. Informační povinnost však dopadá pouze na osoby užívající jednotku na dobu nikoli přechodnou. Vymezení doby jako nikoli přechodné je sice neurčité, nicméně již jazykovým výkladem lze dovodit, že právě krátkodobé ubytování tuto podmínku splňovat nebude.<sup>222</sup>

Z obdobného důvodu se na poskytovatele krátkodobého ubytování, liší-li se od bytového spoluvlastníka, s nímž ho pojí nájemní smlouva, neuplatní ani povinnost pramenící ze spojení § 2274 a § 2272 odst. 1 občanského zákoníku, tj. povinnost oznámit bytovému spoluvlastníkovi zvýšený počet osob žijících v jednotce. Bytový spoluvlastník nebude mít ani právo podle § 2272 odst. 2 občanského zákoníku, týkající se výhrady souhlasu pronajímatele s přijetím nového člena nájemcovy domácnosti. Jsem toho názoru, že bytový spoluvlastník má v tomto ohledu pouze právo vyplývající z § 2272 odst. 3 občanského zákoníku, tedy „*právo požadovat, aby v nájemcově domácnosti žil jen takový počet osob, který je přiměřený velikosti bytu a nebrání tomu, aby všechny mohly v bytě žít v obvyklých pohodlných a hygienicky vyhovujících podmínkách.*“

Význam tohoto ustanovení dovozují z jeho teleologického výkladu, který podle mého v tomto případě převládá nad jazykovým výkladem. Mám totiž za to, že cílem předmětného ustanovení je zajistit, aby se z dlouhodobého hlediska v jednotce vyskytoval jí přiměřený počet

<sup>221</sup> Tamtéž, s. 910.

<sup>222</sup> Na okraj uvádím, že až zákon č. 163/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, vypustil z § 1177 občanského zákoníku lhůtu tří měsíců, po kterou musela původně osoba v souhrnu jednoho kalendářního roku v jednotce bydlet, aby měl její vlastník povinnost o ní informovat osobu odpovědnou za správu bytového domu a pozemku.

osob, přičemž není podstatné, zda je tento počet v konkrétní chvíli tvořen osobami v jednotce žijícími nebo ubytovanými.<sup>223</sup>

Proto se domnívám, že je bytový spoluvlastník oprávněn domáhat se nápravy i po poskytovateli krátkodobého ubytování, a to kdykoli se dozví, že je počet krátkodobě ubytovávaných osob neadekvátní. Motivací bytového spoluvlastníka k nápravě je i skutečnost, že se sám vystavuje postihu ze strany ostatních bytových spoluvlastníků, kteří mohou tvrdit, že neúměrným počtem ubytovávaných osob jsou nepřiměřeně omezována jejich vlastnická práva plynoucí z bytového spoluvlastnictví.

Mezi povinnosti bytového spoluvlastníka, jejichž porušení je způsobilé nepřiměřeně omezit vlastnická práva ostatních bytových spoluvlastníků, spadá i jeho povinnost užívat jednotku v souladu se svým účelem. Jak je nastíněno dříve v části 3.4.1., není neběžné, že poskytovatelé krátkodobého ubytování opomíjí svou povinnost jednotku, kterou chtějí ke krátkodobému ubytování využívat, řádně zkolaudovat.

Nenechá-li poskytovatel krátkodobého ubytování jednotku řádně zkolaudovat, vystavuje se tím jednak soukromoprávnímu, jednak veřejnoprávnímu postihu. Podle starého stavebního zákona i nového stavebního zákona se užívání jednotky v rozporu se zkolaudovaným účelem klasifikuje jako přešůpek, s pokutou v prvním případě až do výše 500.000 Kč, ve druhém případě dokonce až do výše 1.000.000 Kč.<sup>224</sup> Bytové spoluvlastnictví jako celek, případně jednotliví bytozí spoluvlastníci mohou dát příslušnému stavebnímu úřadu podnět, aby se zabýval otázkou, zda není jednotka užívána v rozporu se zákonem.

Je-li jednotka užívána ke krátkodobému ubytování v rozporu se svým zkolaudovaným účelem a přináší-li její užívání podstatné omezení nebo znemožnění výkonu práv ostatních bytových spoluvlastníků, může se osoba odpovědná za správu bytového domu a pozemku u soudu domáhat, aby byl nařízen nucený prodej této jednotky podle § 1184 občanského zákoníku. Pod podstatné omezení nebo znemožnění výkonu práv ostatních bytových spoluvlastníků lze podřadit i dlouhodobé rušení domovního řádu nebo zásah spočívající v nedovolených imisích podle § 1013 občanského zákoníku, tj. obtěžování nad míru přiměřenou hlukem, ořesy, zápachem, kouřem, odpadem a jinými podobnými účinky, které bývají s krátkodobým ubytováním spojeny.

Aby mohl soud o nařízené nuceného prodeje jednotky rozhodnout, musí být dodržen postup, který mu má předcházet. Nejprve osoba odpovědná za správu bytového domu a pozemku

---

<sup>223</sup> Srov. Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online], op. cit., s. 505.

<sup>224</sup> Srov. § 178 odst. 1 písm. g) a odst. 3 písm. c) starého stavebního zákona a § 301 odst. 1 písm. g) a odst. 3 písm. b) nového stavebního zákona.

vyzve písemnou výstrahou vlastníka dotčené jednotky, aby se předmětného jednání zdržel, případně odstranil jeho následky. Pokud tak v přiměřeně stanovené lhůtě, minimálně 30denní, neučiní, má bytové spoluvlastnictví, souhlasí-li většina všech vlastníků zbylých jednotek, možnost obrátit se na soud s návrhem, aby nařídil nucený prodej této jednotky. Aktivní legitimaci má osoba odpovědná za správu bytového domu a pozemku, nikoli jednotliví bytoví spoluvlastníci.<sup>225</sup>

Zákonodárce se ohledně postupu inspiroval právní úpravou vyloučení člena z družstva dopadající i na člena bytového družstva. Na rozdíl od postupu vyloučení člena z bytového družstva je u bytového spoluvlastnictví před podáním návrhu na nařízení nuceného prodeje jednotky vyžadována písemná výstraha.<sup>226</sup>

Bytový spoluvlastník, jehož jednotka není náležitě zkolaudována pro účel krátkodobého ubytování, musí, chce-li toto napravit, nejprve oslovit ostatní bytové spoluvlastníky s žádostí o souhlas ke změně jejího účelového určení. Podle § 1169 odst. 2 písm. b) občanského zákoníku k rozhodnutí o změně účelového určení jednotky výslovně postačí souhlas většiny hlasů všech bytových spoluvlastníků. Zákonodárce tak explicitně vylučuje, aby byla otázka účelového určení jednotky považována za změnu dotýkající se práv a povinností všech bytových spoluvlastníků, ke které je třeba souhlasu jich všech.

Osobně považuji věc za problematickou, neboť se domnívám, že právě změna účelového určení jednotky je způsobilá mít dopad na všechny uživatele bytového domu a pozemku. Ostatně vlna nespokojenosti obyvatel bytových domů s krátkodobým ubytováním, na níž upozorňuji v úvodu této části, je toho dokladem.

Zákonodárce bytového spoluvlastníka, který pro změnu jejího účelového určení nehlasoval a který se zároveň cítí být rozhodnutím dotčen na svých právech, opravňuje podle § 1169 odst. 3 občanského zákoníku ve spojení s § 1209, obrátit se na soud, ať rozhodnutí přezkoumá.<sup>227</sup> Jsem toho názoru, že až na zjevné případy, kdy krátkodobé ubytování s sebou pro uživatele bytového domu a pozemku přinese očividné podstatné omezení nebo znemožnění výkonu jeho práv, bude soud spíše respektovat explicitní vůli zákonodárce, který ke změně účelového určení jednotky zavedl požadavek souhlasu kvalifikované většiny.

<sup>225</sup> SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*, op. cit., s. 917-919.

<sup>226</sup> Právní úprava postupu se výrazně proměnila s novelizujícím zákonem č. 163/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který postup oproti jeho původní podobě považované za velmi těžkopádnou a zdlouhavou, zjednodušil a zrychlil, čímž se snad přispělo k tomu, že bude ustanovení do budoucna už reálně využíváno; srov. tamtéž.

<sup>227</sup> Na úskalí přiměřené aplikace § 1209 občanského zákoníku upozorňuje SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*, op. cit., s. 895 a 896.

Nadto je s podáním návrhu na přezkum rozhodnutí o změně prohlášení spojena poměrně krátká prekluzivní lhůta tří měsíců, jenž běží ode dne, kdy se navrhovatel o rozhodnutí dozvěděl nebo dozvědět mohl. Domnívám se, že se jedná o natolik krátký časový úsek, že se během něj nemusí všechny negativní důsledky krátkodobého ubytování projevit a ne jeden přehlasovaný bytový spoluvlastník nebude dostatečně motivován, aby se proti rozhodnutí o změně účelového určení soudně bránil. Zejména, vyčká-li poskytovatel krátkodobého ubytování s jeho zahájením až na uplynutí lhůty, případně bude-li po tuto dobu obezřetnější.

I proto za účinnější formu obrany vůči krátkodobému ubytování a jeho negativním důsledkům považuji oprávnění bytových spoluvlastníků bránit se soudně proti případnému zneužití práva jednotku svobodně spravovat prostřednictvím tzv. negatorní neboli zápuřčí žaloby. Negatorní žaloba je jednou ze základních prostředků k ochraně nerušeného výkonu vlastnického práva a zvláště oblíbeným prostředkem k ochraně tzv. sousedských vztahů.<sup>228</sup> V občanském zákoníku je upravena v § 1042: „*Vlastník se může domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje.*“

Neoprávněný zásah do vlastnického práva či jiné jeho rušení nemusí trvat stále. Podobně jako v trestním právu lze opakující se jednání, případně hrozbu jeho opakování považovat za jediný a nepřetržitý skutek.<sup>229</sup> Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 29.10.2019, sp. zn. 22 Cdo 2530/2019, potvrdil právní názor, že „*zákaz neoprávněného rušení vlastníka věci podle § 126 odst. 1 obč. zák. (nyní § 1042 o. z.) přichází v úvahu tam, kde neoprávněné rušení vlastníka ze strany rušitele trvá, resp. pokračuje, nebo tam, kde sice již přestalo, avšak existuje konkrétní nebezpečí jeho opakování v budoucnu. Negatorní žalobou je možné se v zásadě domáhat ochrany proti již vykonaným zásahům, které trvají anebo jejichž opakování hrozí.*“<sup>230</sup> Ruší-li tak krátkodobé ubytování vlastníky ostatních jednotek nedovolenými imisemi, dává jim právě negatorní žaloba možnost se vůči těmto negativním důsledkům krátkodobého ubytování soudně bránit.

Pasivně legitimován k podání žaloby je každý, kdo vlastnické právo některého z bytových spoluvlastníků omezuje. Vzhledem k časté fluktuaci krátkodobě ubytovaných, o jejichž identitě nemívají bytoví spoluvlastníci mnoho informací (nemusí se navíc jednat ani o

<sup>228</sup> Dalšími příklady soudní právní ochrany vlastnického práva jsou žaloba reinvikační neboli na vydání věci, dále žaloba na vyklizení bytu, případně i žaloba určovací. Jinou než soudní právní ochranu vlastnickému právu poskytuje například právní institut svépomoci.

<sup>229</sup> SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*, op. cit., s. 248-249.

<sup>230</sup> Srov. znění § 126 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964, na které § 1042 občanského zákoníku navazuje: „*Vlastník má právo na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje; zejména se může domáhat vydání věci na tom, kdo mu ji neprávem zadržuje.*“

české státní příslušníky), se nejeví jako efektivní, aby žaloba směřovala přímo vůči nim. Příhodnější je žalovat poskytovatele krátkodobého ubytování nebo bytového spoluvlastníka, není-li totožný. Bytový spoluvlastník je pasivně legitimován už jen proto, že bytovému spoluvlastnictví odpovídá za chování všech osob, jimž přístup do bytového domu a na pozemek umožnil.

Z dikce § 1042 občanského zákoníku vyplývá, že aktivně legitimován je každý dotčený bytový spoluvlastník. V minulosti se vedly diskuze o tom, kdo je způsobilý být žalobcem ve specifickém postavení bytového spoluvlastnictví, ve kterém se kombinuje vlastnické a spoluvlastnické právo. V současnosti už je postaveno najisto, že žalovat je oprávněno nejen bytové spoluvlastnictví jako celek, prostřednictvím osoby odpovědné za správu bytového domu a pozemku, ale i každý z bytových spoluvlastníků. „*Opačný výklad by totiž vedl k nežádoucímu závěru, že v případech, kdy společenství vlastníků je nečinné a negatorní žalobu nepodá, vlastníci jednotek by neměli k dispozici žádný prostředek k dosažení nápravy,*“ viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.10.2018, sp. zn. 26 Cdo 287/2018. Díky ustanovením občanského zákoníku o ochraně domnělého vlastnického práva, jsou aktivně legitimováni i poctivý držitel (§ 1043 odst. 1) a detentor (§ 1044), přičemž detentorem je například i nájemce jednotky.<sup>231</sup>

Žalobce se může domáhat, aby bylo žalovanému soudem uloženo buď se zdržet neoprávněného jednání, anebo, nestačí-li pouhé upuštění od protiprávního jednání k odstranění zásahu do vlastnického práva, aby obnovil původní stav. Zároveň se může domáhat, aby soud žalovanému případně nedovolené imise *pro futuro* zakázal.<sup>232</sup>

Není však možné, aby soud žalovanému uložil jiné povinnosti než ty, které směřují k odstranění následků jeho neoprávněného jednání.<sup>233</sup> Výjimkou je, spočívá-li neoprávněné jednání ve vážném ohrožení, při kterém může ohrožený podle § 2903 odst. 2 občanského zákoníku po soudu požadovat, aby žalovanému uložil povinnost provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící újmy. Není ovšem vyloučeno, aby se žalobce svých jiných práv, které nelze uspokojit negatorní žalobou, domáhal současně i jinou žalobou, často například žalobou na plnění, ať už peněžité či nepeněžité.

Stejně tak nelze, aby soud, který rozhodl o tom, že se bytový spoluvlastník dopustil neoprávněného jednání, zároveň nařídil nucený prodej jednotky tohoto bytového spoluvlastníka rozebíraný výše v této části. Nicméně rozhodnutí soudu o negatorní žalobě, kterým soud například ukládá bytovému spoluvlastníkovi povinnost zdržet se krátkodobého ubytování,

<sup>231</sup> Srov. SPÁČIL, Jiří, HRABÁNEK, Dušan a kol. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*, op. cit., s. 54.

<sup>232</sup> SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*, op. cit., s. 907.

<sup>233</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 3.6.1970, sp. zn. 6 Cz 42/70.

jakožto příčiny jeho neoprávněného jednání, může být, zejména není-li soudem uložená povinnost řádně plněna, podkladem pro žalobcův následný návrh na nařízení nuceného prodeje jednotky.

Na okraj uvádím, že negatorní žalobu je oprávněno podat i bytové družstvo. Srovnáme-li ale v této části nastíněné pravomoci bytového družstva a bytového spoluvlastnictví, lze předpokládat, že bytové družstvo tohoto právního institutu využije zřídka. Na rozdíl od bytového spoluvlastnictví má i jiné účinnější a rychlejší mechanismy, kterými může krátkodobé ubytovávání v družstevním domě ovlivňovat. Připomínám zejména možnost bytového družstva ho zakázat ve svém vnitřním předpisu, případně vyloučit svého člena, který vnitřní předpis nedodrží. Oproti tomu bytovému spoluvlastnictví jako celku nebo jeho jednotlivým bytovým spoluvlastníkům, případně jejich poctivým držitelům a detentorům nezbude než se s negatorní žalobou obrátit na soud.

Z výčtu v této části vyložených sousedských práv, a také ze stávající právní úpravy krátkodobého ubytovávání, které se věnuje část 3.4.2., je patrné, že právní řád jisté mechanismy k usměrňování krátkodobého ubytovávání obsahuje. Aby ovšem bylo krátkodobé ubytovávání efektivněji regulováno, je třeba některé z nich, včetně těch už navrhovaných, revidovat, jiné rozvést, případně zpřesnit tak, aby platná právní úprava problematiku krátkodobého ubytovávání dostatečně reflektovala. Pokud se tomu stane, věřím, že bude způsobilá primárně omezit, alespoň z většiny, dnes běžně rozvolněné praktiky poskytovatelů krátkodobého ubytování, sekundárně omezit využívání nemovitostí k bydlení ke krátkodobému ubytovávání, a tím zvýšit jejich počet nabízený k nájemnímu bydlení.

Přidá-li se i zefektivnění stavebního řízení, zejména od kterého se očekává uklidnění tržních cen nemovitostí k bydlení, a v souvislosti také s ním se snad zároveň zmírní investování do nemovitostí k bydlení, které dále nejsou nabízeny ke střednědobému nebo dlouhodobému bydlení, lze očekávat, že se zmírní i aktuální bytová krize. Především proto, že se jako průvodní jev zvedne dostupnost bydlení, protože i jednotlivé způsoby, kterými je právo na bydlení uspokojováno, tj. také nájemní bydlení, budou přístupnější.

## ZÁVĚR

V návaznosti na výše podané se dostávám k poslední dílčí otázce zmíněné v úvodu, totiž zda nastává přechod k nájemnímu bydlení. Dopad toho, co bylo nastíněno v předchozích kapitolách a co snad lze v daném kontextu nazývat bytovou krizí, je však širší. Kromě přechodu k nájemnímu bydlení z již předestřeného plyne také zmenšování velikostí žádaných bytů, role krátkodobého ubytování v řešení nastalého stavu a svou roli hraje také částečná nedostatečnost relevantní právní úpravy v tomto směru. Pojdme však popořádku.

Ve druhé kapitole jsem dospěla k závěru, že v souladu s dostupnou judikaturou je právo na bydlení základním lidským právem. Ačkoli český ústavní pořádek toto právo výslovně nezaručuje, dovedl jej úspěšně také Ústavní soud z mezinárodněprávních pramenů – především z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a z Revidované Evropské sociální charty. Taková interpretace sice nemusí být prosta úskalí, nicméně zde vycházím z teze, že pojem českého ústavního pořádku nutno se zřetelem k mezinárodním závazkům<sup>234</sup> a dosažené procedurální úrovni ochrany základních práv obsahově vykládat tak, že jsou referenčním kritériem přezkumu ústavnosti také mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>235</sup>

Doktrína prozařování základních práv právním řádem a jejich ochrana soudní mocí se proto uplatní i v intencích běžného zákona, a tedy i každodenní reality nájemního bydlení. Základní lidské právo na bydlení však neznamena nárok na bydlení. Z toho plynou nezbytné konsekvence jak pro činnost zákonodárce *pro futuro*, tak pro vládní prováděcí normotvorbu a nastavování tzv. bytové politiky. Jedním z nejvýznamnějších cílů státu v této oblasti je například zajištění minimálního standardu kvality bydlení.

V této práci jsem se, zjednodušeně řečeno, dále věnovala zejména tzv. bytové krizi, jejím právním příčinám a možnostem zlepšení. Pouze zopakují, že tyto leckdy již tradičně známé příčiny (například růst cen nemovitostí) jsem uvedla do souvislosti jak s platnou právní úpravou, tak širšími souvislostmi bydlení a práva na bydlení (například socioekonomickými, viz zejména první a druhá kapitola).

Mezi základní problémy ovlivňující to, co bychom chtěli považovat za ideální právní úpravu, patří zejména někdy až enormní růst cen nemovitostí (srov. podrobněji podkapitola 3.1.), zdražování hypoték, množství bytů a související délka stavebního řízení (srov. také k novému stavebnímu zákonu podkapitola 3.2.), jakož i investiční kupování bytů a chování jejich vlastníků

<sup>234</sup> Viz čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 49 Ústavy.

<sup>235</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

(srov. podkapitola 3.3.) a v neposlední řadě z hlediska dostupnosti bydlení významný fenomén krátkodobého ubytování (srov. podkapitola 3.4.).

Ačkoli v otázce nájemního bydlení a jeho dostupnosti sledujeme uvedené a další nedostatky, je v České republice dominantním způsobem bydlení stále to vlastnické. Více než dvě třetiny domácností (68 %) bydlí ve vlastním bytě nebo domě, zatímco v nájemním nebo družstevním bydlení se nachází cca čtvrtina domácností (26 %). To se odvíjí zejména od historických souvislostí vlastnictví bytů a domů a jeho státní regulace (a to majíc na zřeteli také následné restituční a privatizační), přičemž ve srovnání se západními zeměmi jde o nadprůměrný podíl těch, kteří tzv. bydlí ve svém. Právě z důvodů výše uvedených je však aktuální trend opačný, stíhající četnost nájemního bydlení v západní Evropě.

Platná právní úprava pochopitelně reaguje na vyvstalé společenské problémy při nejmenším se značnou setrvačností. Vezměme v potaz například nedostatečnost právní regulace krátkodobého ubytování, jakož i nejen právní, ale i faktický stav průběhu (a tedy i délky) stavebního řízení.

Dostávám se k samotnému závěru v užším smyslu a k mé avizované snaze blíže poukázat na obecné nedostatky zákonné úpravy. Spatřuji v ní nejméně dva větší okruhy problémů; oba spočívající v otázce úlohy veřejnoprávní metody právní regulace v jinak převážně soukromoprávních poměrech. V úvodu jsem vytkla výzkumnou otázku, jak je nastavena právní úprava (nájemního) práva na bydlení z hlediska dostupnosti bydlení a jak na současné právní problémy tato právní úprava reaguje. Pro poctivou, racionální, ale zákonitě ne zcela vyčerpávající odpověď se domnívám, že si nevystačíme s občanským právem samotným. Dotčená problematika nájemního bydlení, jak ostatně plyne zejména ze třetí kapitoly, je komplexní, zkoumáme-li také samu dostupnost bydlení a jeho veřejnoprávní meze. Tím se podtrhuje význam toho, co bylo popsáno ve druhé kapitole, totiž o ústavněprávních a mezinárodněprávních základech práva na bydlení, na které pak navazuje zákonná úprava – pro soukromé právo prostřednictvím občanského zákoníku jinak stěžejní.

O těchto mezích však po formální stránce neuvažují v nijak negativním smyslu, naopak se jedná o přirozený rys vůbec fungování soukromého práva v právním řádu jako významovém celku. Po obsahové stránce je však situace složitější, neboť musíme zkoumat, kam by měla či může kogentní právní úprava (především) v občanském zákoníku zajít – tak, aby neoslabovala stěžejní principy autonomie vůle a rovnosti subjektů práva. Tento aspekt pak nutno uvažovat v souvislosti s čistě veřejnoprávní úpravou, která na jednu stranu podporuje dostupnost bydlení bytovou politikou státu (dlouhodobé plánování výstavby, určování priorit apod.), na druhou stranu chrání veřejný zájem na ochraně důležitých hodnot a rozdělování společných statků



(daňová a poplatková problematika, stavební řízení apod.). Mám za to, že pouze v tomto kontextu můžeme úpravu podle občanského zákoníku posuzovat. Jinými slovy uvažujeme-li právní úpravu dostupnosti bydlení, nutně nemůžeme zkoumat izolovaně jen a pouze občanský zákoník.

Z takto naznačených souvislostí je patrné, že – jak jsem zmínila v úvodu – nemohlo být mým cílem navrhnout konkrétní právní úpravu *de lege ferenda*. Vzhledem k množství zapojených orgánů, oborů, jakož i obecných, ale také partikulárních zájmů, by se dozajista nejednalo o návrh přesný a úplný, případně by byl návrhem utopickým. Přesto poukážu na obecné možnosti.

Myslím si, že při požadavku všeobecnosti zákona je občanský zákoník kodexem se vcelku moderní koncepcí, zdůrazňující princip autonomie vůle, avšak i jeho korektivy, a také zohledňující recentní trendy vývoje ochrany lidských práv. Proto se nedomnívám, že sama úprava nájemního práva vykazuje takové nedostatky, aby ji bylo bez dalšího možno shledat nedostatečnou, ačkoli pochopitelně není prosta dílčích nedokonalostí. Celkově vzato však dospívám k závěru, že jde o vhodnou oporu, poskytující právní jistotu pro vznik nájemních vztahů mezi svobodnými a rovnými subjekty – je totiž potřeba mít na paměti jeho smysl a účel jako soukromoprávního kodexu.

Byla bych spíše opatrná s lákavým prosazováním kogentní limitace autonomie vůle, o níž se domnívám, že je potřeba ji pečlivě vyvažovat s v kolizi stojícími zájmy. Publicizace soukromého práva je fenoménem s širšími důsledky, přičemž málokdo je schopen dohlédnout na jejich úplný konec.

Přikláním se k názoru, že řešení tkví v co nejlepší souhře mezi občanským zákoníkem a navazujícími předpisy soukromého práva na straně jedné a veřejnoprávními předpisy na straně druhé. Navazující otázkou pak je míra komplexity řešení jednotlivých okruhů problémů. Zda například zavést zvláštní zákon pro úpravu krátkodobého ubytování apod. Opět totiž bude hrozit, že se právní situace znepřehlední a budou moct nastávat kolize věcných působností jednotlivých předpisů, a to i při zapojení pravidla *lex specialis derogat legi generali*. Řešení je to možné, ale muselo by být precizní.

V podkapitole 3.4. jsem poukázala na to, že palčivý problém ubytovacích služeb jako jsou rezervační portály Airbnb apod. je politickou reprezentací řešen hned na několika úrovních a v různých právních odvětvích. Jde jak o sféru parlamentní, tak komunální; o problematiku například jak občanskoprávní, tak daňovou a poplatkovou, tak živnostenskou. Už z toho je patrné, že řešení nebude jednoduché.

Co se týče občanského zákoníku, je vhodné zauvažovat nad rozdílem mezi obranou v bytovém družstvu a bytovém spoluvlastnictví proti krátkodobému ubytování jeho členem, případně bytovým spoluvlastníkem jako jednou z možných slabín (viz výše část 3.4.2.). Podle zákona vyžaduje poskytování krátkodobého ubytování v družstevním bytě, v němž člen družstva nebydlí, souhlas družstva. Není-li udělen, představuje takové ubytování hrubé porušení povinností plynoucích z nájmu, za které může družstvo člena vyloučit. Naproti tomu u bytového spoluvlastnictví obdobná možnost ochrany či obrany neexistuje. Samo krátkodobé ubytování v případě bytového spoluvlastnictví hrubé porušení povinností nepředstavuje. V takovém případě jsou ostatní bytoví spoluvlastníci chráněni až proti případným sekundárním projevům ubytování, jako je například poškozování společných částí domu apod.

Jakkoli může tento rozdíl působit jako jistý systematický nepoměr, nepovažuji jej za nelogický, neboť odpovídá povahám obou entit. Předně není bytové spoluvlastnictví obchodní korporací, pročež nemůžeme být na bytové spoluvlastníky pohlíženo stejně jako na členy bytového družstva. Rozdíly jsou patrné ze samotné zákonné konstrukce bytového spoluvlastnictví a bytového družstva, pročež by bylo krátkozraké klást na soukromé vlastnictví bytového spoluvlastníka tatáž kritéria jako na člena bytového družstva, který disponuje předně podílem v obchodní korporaci, zatímco bytové spoluvlastnictví si zakládají vlastníci jednotlivých jednotek. Mějme na paměti, že i přes zvolené téma má zásadní úlohu právo na ochranu soukromého vlastnictví, do něhož stát nemá zasahovat, není-li to nutné, a je-li to nutné, pak pouze přiměřeně.

Dále je stran krátkodobého ubytování vhodné zmínit, že Ministerstvo pro místní rozvoj pracuje na novele zákona, která by měla částečně upravit spolupráci rezervačních portálů s orgány veřejné správy a zavést národní centralizovanou evidenci pro ubytovací zařízení. Tato evidence by obsahovala také databázi poskytovatelů krátkodobého ubytování, a tím v duchu předpokládaných unijních předpisů limitovala obcházení zákonů poskytovateli krátkodobého ubytování. Nicméně jde stále o jeden z dílčích kroků. Další, patrně spíše doplňkovou možností je zvýšení místních poplatků z pobytu. Jakkoli bych se ani razantnímu zvýšení zcela nebránila, je nutno důsledně promyslet mechanismus výpočtu tohoto poplatku, aby odrážel skutečné vytížení obce ubytovanými a míru profesionálního poskytování krátkodobého ubytování, jakožto formu podnikání. A to *secundum et intra legem* – zákona o místních poplatcích, což už je úkolem pro odborníky ze správního práva.

Na druhou stranu ani sebevětší promyšlení nebo otálení samy o sobě nezajistí nejlepší právní úpravu. Proto bych sice neupřednostňovala rychlost ve smyslu zbrklosti (třeba i politicky

lívivé), avšak rozhodování o těchto otázkách podřídila rozumným časovým mezím, které se podle mého názoru již spíše naplňují.

Stručně se vyjádřím také k dalším problémům, o nichž bylo výše pojednáno a které více či méně sužují dostupnost nájemního bydlení. Je předně potřeba říci, že z hlediska zákona a právní úpravy obecně lze jen do jisté míry usměrňovat chování ekonomických subjektů na trhu, pakliže především trh samotný určuje, co je žádoucí a v jistém smyslu spravedlivé, byť se nám to nemusí vždy líbit. Není v souladu s moderním (a mezinárodním) pojetím materiálního právního státu například vyloučit určitou skupinu zahraničních investorů jen z důvodu jejich finanční síly. Jakkoli tato někdy až převaha značně ovlivňuje ceny nemovitostí a jejich dostupnost, je odrazem globalizované moderní kultury, té právní nevyjímaje. Nesmíme zapomínat, že stejné svobody požívají čeští občané za našimi hranicemi.

Otázka stavebního práva je značně široká a její vliv spíše dlouhodobý. Nicméně o to podstatnější. Následující léta ukáží, jak pomohl neutěšený stav zlepšit nový stavební zákon. Osobně nejsem schopna zcela dohlédnout konkrétního vlivu například na délku stavebního řízení a na navazující stavbu bytových domů, nicméně je potřeba zdůraznit, že právě tento běh na dlouhou trať do značné míry ovlivňuje efektivitu řešení ostatních zde zkoumaných problémů.

V posledku se domnívám, že hypotézu o přechodu k nájemnímu bydlení nelze zcela jednoznačně potvrdit, lze ji však z dostupných (výše uvedených) údajů podpořit. Ačkoli tomuto přechodu konvenují některé průzkumy,<sup>236</sup> je obtížné na jejich základě dovést příčinnou souvislost s přechodem od vlastnického bydlení k nájemnímu. Přestože se k tomuto přechodu osobně přikláním, mám za to, že s jistotou můžeme dovozovat toliko korelaci mezi dílčími problémy v této práci nastíněnými a současným stavem, nikoli kauzalitu. Příklon k nájemnímu bydlení na úkor vlastnického je patrný, do blízké budoucnosti pravděpodobný,<sup>237</sup> je odrazem mimo jiné situace na trhu a některých právních nedostatků, nicméně není z povahy věci dlouhodobě jistý. Nebylo by překvapující, kdyby v následujících letech Česká republika následovala trend zemí západní Evropy.

Na úplný závěr mi dovoluťe poukázat na latinský, staletími prověřený citát *Beatus ille homo, qui sedet in sua domo*, překládaný jako *Blažený onen člověk, který sedí ve svém domě*.<sup>238</sup> Tuto práci jím uvozují, neboť podle mého trefně vystihuje, jak cenným statkem bydlení je, bez

---

<sup>236</sup> Viz například Český rozhlas. *Byty jsou nadhodnocené, nedávají smysl ani jako investice. Odnáší to mladí, tvrdí sociolog* [online], op. cit.

<sup>237</sup> Srov. například KOTRBATÝ, Adam, MILER, Marek. *Šéf sekce finanční stability v ČNB: Banky pád cen bytů ustojí, zlevnění o 20 procent nečekejte* [online], op. cit.

<sup>238</sup> ČERMÁK, Josef, ČERMÁKOVÁ, Kristina. *Slovník latinských citátů. 4328 citátů s českým překladem a výkladem*, op. cit., 2005, s. 52.

ohledu na způsob, kterým je zajišťováno, a zároveň jak společensky citlivou problematikou je jeho dostupnost.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- ABGB** – císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, v rozhodném znění
- ČNB** – Česká národní banka
- ČSÚ** – Český statistický úřad
- Listina** – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- nový stavební zákon** – zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- občanský zákoník** – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- občanský zákoník z roku 1950** – zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění
- občanský zákoník z roku 1964** – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění
- starý stavební zákon** – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění
- Ústava** – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o místních poplatcích** – zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o obchodních korporacích** – zákon č. 90/2012 Sb., zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů
- živnostenský zákon** – zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## 1. Seznam použité literatury

- ANDERSON, Craig. *Roman Law for Scots Law Students*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2021. 496 s. ISBN 978-1-4744-5020-1.
- ČERMÁK, Josef, ČERMÁKOVÁ, Kristina. *Slovník latinských citátů. 4328 citátů s českým překladem a výkladem*. Praha: Euromedia Group, 2005. 543 s. ISBN 80-242-1372-9.
- ČERVENKA, Jan. Co to je životní úroveň? *SOCIOweb. Sociologický webzin*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2003, roč. 2003, č. 2, s. 3. ISSN 1214-1720.
- DVOŘÁK, Jan, ŠVESTKA, Jiří, ZUKLÍNOVÁ, Michaela a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: obecná část*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 435 s. ISBN 978-80-7552-187-3.
- HOBBS, Thomas, BERKA, Karel, CHOTAŠ, Jiří, MASOPUST, Zdeněk, BARABAS, Marina. *Leviathan, aneb, Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: OIKOYMENH, 2009. 513 s. ISBN 978-80-7298-106-9.
- HOHMANN, Jessie. *The Right to Housing: Laws, Concepts, Possibilities*. Oxford: Hart Publishing, 2013. 286 s. ISBN 9781849461535.
- HOLLÄNDER, Pavel. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In: KYSELA, Jan. *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 122-139. ISBN 80-86432-45-9.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 421 s. ISBN 978-80-7380-366-7.
- HOLLÄNDER, Pavel. Správní soudnictví a ústavněprávní argumentace. In: VOPÁLKA, Vladimír. *Nová úprava správního soudnictví. Soudní řád správní. Code of Administrative Justice*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 37-44. ISBN 80-86395-65-0.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: LINDE, 2003. 103 s. ISBN 80-86131-37-8.

- HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. 2071 s. ISBN 978-80-7400-287-8.
- Jeruzalémská Bible: Písmo svaté vydané Jeruzalémskou biblickou školou*. Praha: Krystal OP, 2009. 2240 s. ISBN 978-80-87183-10-6.
- KABELKOVÁ, Eva, DEJLOVÁ, Hana. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku. Komentář. § 2201-2357*. Praha: C. H. Beck, 2013. 616 s. ISBN 978-80-7400-524-4.
- KAŠNÝ, Jiří. *Právo v hebrejské Bibli*. Praha: Vyšehrad, 2017. 202 s. ISBN 978-80-7429-910-0.
- KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. 408 s. ISBN 80-7179-031-1.
- KLÍMA, Josef. *Nejstarší zákony lidstva. Chammurapi a jeho předchůdci*. Praha: Academia, 1979. 382 s.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 263 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KORECKÁ, Věra. *Přehled judikatury ve věcech nájmu bytu*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 847 s. ISBN 978-80-7357-637-0.
- KŘEČEK, Stanislav. *Slovník nájemníka*. 2. vydání. Praha: VICTORIA PUBLISHING, 1996. 98 s. ISBN 80-7187-110-9.
- KÜHN, Zdeněk, KRATOCHVÍL, Jan, KMEC, Jiří, KOSAŘ, David a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022. 1664 s. ISBN 978-80-7502-609-5.
- KÜHN, Zdeněk, KYSELA, Jan. *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2002, roč. 10, č. 3, s. 199-214. ISSN 1210-9126.
- LAVICKÝ, Petr, POLIŠENSKÁ, Petra. *Judikatura k rekonstrukci. Nájem a pacht*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 391 s. ISBN 978-80-7552-181-1.
- LEXA, František. *Veřejný život ve starověkém Egyptě. II. Doklady*. Praha: Československá akademie věd, 1955. 210 s.
- LÉVINAS, Emmanuel. *Totalita a nekonečno*. 2. vydání. Praha: OIKOYMENH, 2020. 276 s. ISBN 978-80-7298-535-7.

- LUKAS, Karin. *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. 430 s. ISBN 978-1-78990-364-5.
- MASLOW, Abraham Harold. *O psychologii bytí*. Praha: Portál, 2014. 320 s. ISBN 978-80-262-0618-7.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. 2.vydání. Praha: Leges, 2014. 363 s. ISBN 978-80-7502-053-6.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3.vydání. Praha: Leges, 2020. 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8.
- PETR, Pavel. *Vlastnictví bytů v Evropě*. Brno: Sokrates, 2013. 129 s. ISBN 978-80-86572-78-9.
- PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. 3346 s. ISBN 978-80-7400-747-7.
- PETRUSEK, Miloslav, MAŘÍKOVÁ, Hana, VODÁKOVÁ, Alena. *Velký sociologický slovník. I. svazek. A – O*. Praha: Karolinum, 1996. 747 s. ISBN 80-7184-164-1.
- PETRUSEK, Miloslav, MAŘÍKOVÁ, Hana, VODÁKOVÁ, Alena. *Velký sociologický slovník. II. svazek. P – Z*. Praha: Karolinum, 1996. 887 s. ISBN 80-7184-310-5.
- PŠENKO, Robert, OBŠASNÍK, Lukáš. *Vyznejte se v paragrafech bydlení. Vybrané kapitoly z nového občanského zákoníku*. Brno: BizBooks, 2014. 108 s. ISBN 978-80-265-0265-4.
- RABAN, Přemysl a kol. *Závazkové právo*. Brno: Václav Klemm, 2019. 530 s. ISBN 978-80-87713-18-1.
- SALAČ, Josef. *Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení*. Praha: Vodňář, 2003. 238 s. ISBN 80-85889-53-6.
- SAUL, Ben, KINLEY, David, MOWBRAY, Jacqueline. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2014. 1355 s. ISBN 978-0-19-964030-0.
- SELTENREICH, Radim, ADAMOVÁ, Karolina, BĚLOVSKÝ, Petr a kol. *Dějiny evropského kontinentálního práva*. 4. vydání. Praha: Leges, 2018. 816 s. ISBN 978-80-7502-268-4.



- SELUCKÁ, Markéta, HADAMČÍK, Lukáš. *Nájem bytu a domu po rekonstrukci soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. 263 s. ISBN 978-80-7478-837-6.
- SPÁČIL, Jiří, HRABÁNEK, Dušan a kol. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015. 304 s. ISBN 978-80-7502-073-4.
- SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. 1687 s. ISBN 978-80-7400-803-0.
- SPÁČIL, Jiří. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 265 s. ISBN 80-7179-385-X.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Článek 95 Ústavy ČR jako prostor pro přímou aplikaci ústavních norem. In: HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Dělna soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 166-178. ISBN 80-210-3318-5.
- ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan, FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI (§ 2521 až 3081)*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. 1560 s. ISBN 978-80-7598-955-0.
- VĚTROVEC, Pavel. *Hospodinův Zákon v pěti knihách Mojžíšových*. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2016. 176 s. ISBN 978-80-7465-238-7.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

- Aktuálně.cz. *V Praze už bude jen dráž, bytová krize to ale není, lidé mají kde bydlet, říká Brůna* [online]. Praha: Economia, 1.10.2021 [cit. 13.6.2023]. Dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dvtv/v-praze-uz-bude-jenom-draz-a-sen-bydlet-ve-vlastnim-bude-ned/r~9504f76c222911ecbc3f0cc47ab5f122/>.
- Asociace hotelů a restaurací České republiky. *ReformBnB – 29.-30. dubna. Barcelona hostí setkání předních světových hotelových asociací. Hotelové asociace z celého světa naléhají na vlády, aby reformovaly turistické krátkodobé pronájmy*. Tisková zpráva [online]. Praha: 16.5.2019 [cit. 25.7.2023]. Dostupné z: <https://www.ahrcr.cz/Upload/51/tiskova-zprava-reformbnb.pdf>.
- Česká televize. *Byty v Česku od roku 1998 zdražily víc než čtyřnásobně* [online]. ČT 24. 30.5.2021 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3319176-byty-v-cesku-od-roku-1998-zdrazily-vic-nez-ctyrnasobne>.

- Česká televize. *Ceny nemovitostí na historických maximech. Podle ČSÚ ale vývoj není v rámci Evropy extrémní* [online]. ČT 24. 27.7.2017 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2193376-ceny-nemovitosti-na-historickych-maximech-podle-csu-ale-vyvoj-neni-v-ramci-evropy>.
- Český rozhlas. *Byty jsou nadhodnocené, nedávají smysl ani jako investice. Odnáší to mladí, tvrdí sociolog* [online]. Vinohradská 12. Praha: ČRo, 18.4.2023 [cit. 8.6.2023]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vinohradska-12-podcast-nedostupne-bydleni-cesko\\_2304180600\\_nel](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vinohradska-12-podcast-nedostupne-bydleni-cesko_2304180600_nel).
- Český statistický úřad. *Airbnb a ČSÚ zahajují partnerství pro sdílení agregovaných dat* [online]. 25.4.2019 [cit. 28.7.2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/airbnb-a-csu-zahajuji-partnerstvi-pro-sdileni-agregovanych-dat>.
- Český statistický úřad. *Česká republika v mezinárodním srovnání. Makroekonomika. 8.18. Komparativní cenové úrovně (EU 27 = 100)* [online]. 20.2.2023 [cit. 12.6.2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/171348105/3700022220818.pdf/b2d2758e-3306-4040-a7ca-4156cd38f9f2?version=1.1>.
- Český statistický úřad. *Data z on-line ubytovacích platforem* [online]. 15.12.2022 [cit. 22.6.2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/data-z-on-line-ubytovacich-platforem>.
- Český statistický úřad. *Inflace a ceny nemovitostí*. MRÁZEK, Jiří. Tisková konference [online]. Praha: ČSÚ, 27.7.2017 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/61233867/csu\\_tk\\_ceny\\_prezentace.pdf/5cd42667-a865-4ef5-92b6-f5dcf6105878?version=1.0](https://www.czso.cz/documents/10180/61233867/csu_tk_ceny_prezentace.pdf/5cd42667-a865-4ef5-92b6-f5dcf6105878?version=1.0).
- Český statistický úřad. *Počet bytů podle obydlenosti a podle krajů* [online]. 2021 [cit. 21.6.2023]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=SLD21030-KR&z=T&f=TABULKA&skupId=4549&katalog=33656&pvo=SLD21030-KR>.
- Český statistický úřad. *Počet domů podle obydlenosti a podle krajů* [online]. 2021 [cit. 21.6.2023]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=SLD21063->

KR&z=T&f=TABULKA&skupId=4893&katalog=33835& pvo=SLD 21063-KR#w=.

Český statistický úřad. *Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2023* [online]. 2023 [cit. 27.7.2023]. 112 s. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/191186757/1300722303.pdf/58801e7b-4f05-4470-908c-7295691d4dd2?version=1.3>.

Ekonomický deník. *Berlín zrušil zákaz Airbnb* [online]. Praha: Media Network, 27.3.2018 [cit. 22.6.2023]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/berlin-zrusil-zakaz-airbnb/>.

Evropská unie. *First quarter of 2022 compared with first quarter of 2021. House prices up by 9.8% in the euro area. In the EU up by 10.5%* [online]. Statistický úřad Evropské unie. Evropské indikátory [cit. 5.6.2023]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14644628/2-08072022-AP-EN.pdf/052a1b9e-78be-fa55-6059-28268284b9bb>.

Evropská unie. *House price and sales index* [online]. Statistický úřad Evropské unie [cit. 5.6.2023]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/prc\\_hpi\\_inx\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/prc_hpi_inx_esms.htm).

Evropská unie. *House price index (2015 = 100) - quarterly data* [online]. Statistický úřad Evropské unie [cit. 5.6.2023]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC\\_HPI\\_Q/default/table?lang=en&category=prc.prc\\_hpi.prc\\_hpi\\_inx](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HPI_Q/default/table?lang=en&category=prc.prc_hpi.prc_hpi_inx).

Evropská unie. *Welcome to Eurostat* [online]. Statistický úřad Evropské unie [cit. 30.5.2023]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>.

FEANTSA. *ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR* [online]. FEANTSA, 1.4.2005 [cit. 27.5.2023]. Dostupné z [https://www.feantsa.org/download/cz\\_\\_\\_8621229557703714801.pdf](https://www.feantsa.org/download/cz___8621229557703714801.pdf).

Finanční a ekonomické informace. *Kryje Airbnb daňové úniky?* KALÁB, Petr, PETŘÍK, Lukáš [online]. Praha: Finanční a ekonomický institut, 16.10.2018 [cit. 22.7.2023]. Dostupné z: <https://faei.cz/kryje-airbnb-danove-uniky/>.

HELLIWELL, John, LAYARD, Richard, SACHS, Jeffrey, DE NEVE, Jan-Emmanuel, AKNIN, Lara, WANG, Shun a kol. *World Happiness Report 2023* [online]. New

York: Sustainable Development Solutions Network, 2023 [cit. 12.6.2023]. 162 s. ISBN 978-1-7348080-5-6. Dostupné z: <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2023/WHR+23.pdf>.

Hospodářská komora České republiky. *Autorský a konzultační kolektiv nového stavebního zákona* [online]. Praha: 2019 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.komora.cz/wp-content/uploads/2019/12/Autorsk%C3%BD-a-konzulta%C4%8Dn%C3%AD-kolektiv-nov%C3%A9ho-stavebn%C3%ADho-z%C3%A1kona.pdf>.

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. Sekce rozvoje města. Kancelář analýz města. *Airbnb v Praze: Analýza množství, struktury a rozmístění nabízených ubytování k 13. 7. 2021*. MARIANOVSKÁ, Veronika [online]. Praha: IPR Praha, září 2021 [cit. 26.7.2023]. 37 s. Dostupné z: [https://iprpraha.cz/assets/files/files/d04b5921e3ed04b267\\_ea61ccc20efe08.pdf](https://iprpraha.cz/assets/files/files/d04b5921e3ed04b267_ea61ccc20efe08.pdf).

Institute for Economics and Peace. *Global Peace Index 2022. Measuring Peace in a Complex World* [online]. Sydney: červen 2022 [cit. 8.6.2023]. 100 s. ISBN 978-0-6451494-9-4. Dostupné z: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>.

Iuridicum Remedium. *Nástroje regulace krátkodobých pronájmů z pohledu místních samospráv a SVJ* [online]. SVATOŠOVÁ, Helena, MACH, Václav. Praha: Iuridicum Remedium, 2018 [cit. 27.6.2023]. 35 s. Dostupné z: [https://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/nastroje\\_regulace\\_kratkodobych\\_pronajmu\\_0.pdf](https://www.iure.org/sites/default/files/article/downloads/nastroje_regulace_kratkodobych_pronajmu_0.pdf).

Koalice SPOLU pro Prahu sestávající se ze stran ODS, TOP 09 a KDU-ČSL, Česká pirátská strana, hnutí STAN. *Koaliční smlouva o spolupráci v Zastupitelstvu hlavního města Prahy ve volebním období 2022 - 2026* [online]. Praha: 15.2.2023 [cit. 22.7.2023]. 30 s. Dostupné z: [https://www.praha.eu/public/26/1f/84/3558237\\_1271433\\_Koalicni\\_smlouva\\_2023.pdf](https://www.praha.eu/public/26/1f/84/3558237_1271433_Koalicni_smlouva_2023.pdf).

KOTRBATÝ, Adam, MILER, Marek. *Šéf sekce finanční stability v ČNB: Banky pád cen bytů ustojí, zlevnění o 20 procent nečekejte* [online]. HN. Hospodářské noviny. Praha: *Economia*, 1.2.2023 [cit. 30.5.2023], roč. 34, č. 23, s. 10-11. ISSN 0862-

9587. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-67165470-sef-sekce-financni-stability-v-cnb-banky-pad-cen-bytu-ustoji-zlevneni-o-20-procent-necekejte>.

KRAJČÍK, Vladimír, VEBER, Jaromír a kol. Ekonomická analýza ubytovacích služeb včetně segmentu tzv. sdílené ekonomiky. Praha: Vysoká škola podnikání a práva, 2017. In: Úřad vlády České republiky. Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky. *Sdílená ekonomika a digitální platformy. Analytický materiál 06/2017* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2017 [cit. 21.7.2023], s. 55. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/6d62e8d0-9ac2-4b73-ac4a-db96def64329/CJ\\_Sdilen-a-ekonomika-UV-analyza.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/6d62e8d0-9ac2-4b73-ac4a-db96def64329/CJ_Sdilen-a-ekonomika-UV-analyza.pdf.aspx?ext=.pdf).

Městská část Praha 1. *Krátkodobé ubytování se zákonnému rámci nevyhne* [online]. Praha: MČ Praha 1, 28.2.2023 [cit. 22.7.2023]. Dostupné z: <https://www.praha1.cz/kratkodobe-ubytovani-se-zakonnemu-ramci-nevyhne/>.

Městská část Praha 1. *Statut Výboru proti vylidňování centra a pro podporu komunitního života* [online]. Praha: MČ Praha 1, 13.5.2020 [cit. 27.6.2023]. 1 s. Dostupné z: [https://www.praha1.cz/app/uploads/2021/05/VPVC\\_zapis\\_01\\_13052020.pdf](https://www.praha1.cz/app/uploads/2021/05/VPVC_zapis_01_13052020.pdf).

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Díky Housing First nově důstojně bydlí více než 700 lidí. Úspěšný projekt bude pokračovat s podporou MPSV a MMR*. Tisková zpráva [online]. Praha: MPSV ČR, 23.5.2022 [cit. 31.5.2022]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/-/diky-housing-first-nove-dustojne-bydli-vice-nez-700-lidi-uspesny-projekt-bude-pokracovat-s-podporou-mpsv-a-mmr>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Housing First v ČR* [online]. MPSV ČR, 2022 [cit. 31.5.2022]. Dostupné z: <http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/housing-first-v-cr>.

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Bytová politika* [online]. MMR ČR, 2023 [cit. 27.5.2023]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/bytova-politika>.

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Daniela Grabmüllerová: Turismus chceme prosperující i odolnější*. GRABMÜLLEROVÁ, Daniela [online]. Praha: MMR ČR, 14.11.2022 [cit. 27.7.2023]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/pres/novinky/daniela-grabmullerova-turismus-chceme-prosperujici>.

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Koncepce bydlení České republiky 2021+* [online]. MMR ČR, březen 2021 [cit. 23.5.2022]. ISBN 978-80-7538-343-3. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-\\_komplet-web\(C\)\\_max.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web(C)_max.pdf.aspx?ext=.pdf).

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Konec nerovnému tržnímu prostředí a obtěžování rezidentů. MMR připravilo návrh regulace online platforem pro sdílené ubytování* [online]. MMR ČR, 2.8.2022 [cit. 23.7.2023]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/konec-nerovnemu-trznimu-prostredi-a-obtezovani-rez>.

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Rekodifikace veřejného stavebního práva* [online]. 2. vydání. říjen 2020 [cit. 1.6.2022]. 45 s. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/213c3073-560b-4baa-a554-e400d99ee2e0/Rekodifikace-verejneho-stavebniho-prava.pdf.aspx?ext=.pdf>.

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky, Hospodářská komora České republiky. *Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky* [online]. Praha: MMR ČR, HK ČR, 8.10.2018 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: [https://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2019/06/Memorandum\\_MMR\\_HK\\_stavebni\\_zakon.pdf](https://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2019/06/Memorandum_MMR_HK_stavebni_zakon.pdf).

Ostravská univerzita. Fakulta sociálních studií. *Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing). Závěrečná evaluační zpráva / Analýza cílového stavu. Dopady zabydlení po 12 měsících od nastěhování.* RIPKA, Štěpán, ČERNÁ, Eliška, KUBALA, Petr [online]. Ostrava: Ostravská univerzita, 2018 [cit. 15.11.2023]. 95 s. Dostupné z: [https://drive.google.com/file/d/1B8WJuQ1PG5k7J6V\\_EAuU8SQgQhFDY2t5/view](https://drive.google.com/file/d/1B8WJuQ1PG5k7J6V_EAuU8SQgQhFDY2t5/view).

Platforma pro sociální bydlení. *Housing First* [online]. Platforma pro sociální bydlení, 2022 [cit. 31.5.2022]. Dostupné z: <https://hf.socialnibydeni.org/housing-first>.

Raiffeisen stavební spořitelna. *Vysněné bydlení je pro Čechy na vesnici a na jihu republiky. Klid k životu nepotřebují, zahradu ovšem ano* [online]. NMS Market Research. 31.3.2023 [cit. 30.5.2023]. Dostupné z:

<https://www.rsts.cz/aktuality/vysnene-bydleni-je-pro-cechy-na-vesnici-a-na-jihu-republiky-klid-k-zivotu-nepotrebuji-zahradu-ovsem-ano/>.

World Bank. *Dealing with Construction Permits* [online]. 2020 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>.

World Bank. *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies. Economy Profile Czech Republic* [online]. 2020 [cit. 1.6.2023]. ISBN 978-1-4648-1440-2. Dostupné z: [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/c/czech-republic/CZE.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf).

Zákon roku. *Vyhlášení ankety zákon roku 2021* [online]. Závěrečná zpráva. Praha: 2022 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.zakonroku.cz/wp-content/uploads/2022/12/final-report-zakonroku-2021.pdf>.

### **3. Seznam použitých mezinárodních smluv**

Charta Organizace Spojených národů z roku 1945.

Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950.

Evropská sociální charta z roku 1961.

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979.

Úmluva o právech dítěte z roku 1989.

Revidovaná Evropská sociální charta z roku 1996.

Listina základních práv Evropské unie z roku 2000.

### **4. Seznam použitých právních předpisů**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění.

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v rozhodném znění.

Zákon č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v rozhodném znění.

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

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

Zákon č. 513/1991, obchodní zákoník, v rozhodném znění.

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), v rozhodném znění.

Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



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

Zákon č. 90/2012 Sb., zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 163/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku, veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence svěřenských fondů a evidence údajů o skutečných majitelích, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 453/2013 Sb., o stanovení podrobností a postupu pro zjištění srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě.

Nařízení vlády č. 308/2015 Sb., o vymezení pojmů běžná údržba a drobné opravy související s užíváním bytu.

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Vyhláška č. 269/2015 Sb., o rozúčtování nákladů na vytápění a společnou přípravu teplé vody pro dům, ve znění pozdějších předpisů.

Obecně závazná vyhláška č. 18/2019 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku z pobytu, ve znění pozdějších předpisů.

Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, v rozhodném znění.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách).

Zákon Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) ze dne 29.11.2013, GVBl. S. 626, BRV 238-3, ve znění pozdějších předpisů.

## **5. Seznam použité judikatury**

Nález Ústavního soudu ze dne 25.4.2023, sp. zn. II. ÚS 2533/20.

Nález Ústavního soudu ze dne 18.7.2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 12.3.2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 28.2.2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 12.3.2001, sp. zn. II. ÚS 544/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 23.4.1996, sp. zn. II. ÚS 15/95.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.10.2018, sp. zn. 26 Cdo 287/2018.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.3.2006, sp. zn. 26 Cdo 1385/2005.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 3.6.1970, sp. zn. 6 Cz 42/70.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.3.2023, sp. zn. 26 Cdo 854/2022.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.10.2019, sp. zn. 22 Cdo 2530/2019.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19.8.2021, sp. zn. 6 Af 20/2020.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12.2.1998, ve věci C-346/95, Elisabeth Blasi vs. Finanzamt München I.

## 6. Seznam ostatních zdrojů

Asociace developerů České republiky. *Tisková konference na podporu rekodifikace stavebního práva*. KADERÁBEK, Tomáš. Tisková konference [online]. Praha: 5.5.2021 [cit. 1.6.2023]. Dostupné z: <https://www.wedevelop.cz/2021/05/05/konec-byrokratickeho-pekla-novy-stavebni-zakon-je-sanci-pro-vsechny-obcany/>.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Report on the Sixth Session (25 November-13 December 1991. Supplement No. 3* [online]. Economic and Social Council, Official Records. E/1992/23, E/C.12/1991/4. New York: Organizace spojených národů, 1992 [cit. 10.12.2023]. 151 s. Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G92/153/07/PDF/G9215307.pdf?OpenElement>.

Česká asociace odpadového hospodářství. *Příručka pro živnostníky k základním povinnostem při nakládání s odpady* [online]. Praha: ČAOH, 18.7.2021 [cit. 26.11.2023]. Dostupné z: <https://dfs.caoh.cz/p/souboryproclanky/prirucka-pro-zivnostniky-2021vf.pdf>.

Evropská komise. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a sdílení údajů týkajících se služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování a o změně nařízení (EU) 2018/1724. COM(2022) 571 final. kód Rady 14741/22. interinstitucionální spis 2022/0358 (COD)* [online]. Brusel: Evropská komise, 14.11.2022 [cit. 18.10.2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0571>.

Generální finanční ředitelství. Sekce metodiky a výkonu daní. *Informace k daňovému posouzení povinností poskytovatelů ubytovacích služeb (Airbnb a další)*. č. j. 90076/17/7100-20116-050701 [online]. Praha: GFŘ, 11.10.2017 [cit. 28.7.2023]. 13 s. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11\\_Info\\_k\\_danovemu\\_posouzeni\\_povinnosti\\_poskytovatelu\\_ubytovacich\\_sluzeb.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11_Info_k_danovemu_posouzeni_povinnosti_poskytovatelu_ubytovacich_sluzeb.pdf).

Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Odbor stavebního řádu. *Poskytování ubytovacích služeb ve stavbách určených pro bydlení. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR* [online]. aktualizované vydání. Praha: MMR ČR, listopad 2022 [cit. 22.6.2023]. 13 s. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/b7aee2d6-93f7-41f7-a235-9028a132ae2e/>

Poskytovani-ubytovacich-sluzeb-ve-stavbach-urcenyh-pro-bydleni\_listopad2022.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf.

Poslanecká sněmovna České republiky. *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online]. konsolidované znění. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VI. volební období. Praha: PSP ČR, 3.2.2012 [cit. 20.11.2023]. 598 s. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>.

Poslanecká sněmovna České republiky. *Návrh poslanců Petra Dolínka, Jana Hamáčka, Jana Birke, Aleny Gajdůškové a dalších na vydání zákona o podmínkách poskytování sdíleného ubytování distančním způsobem prostřednictvím digitálních platforem. Sněmovní tisk 1007/0* [online]. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Praha: PSP ČR, 11.9.2020 [cit. 26.7.2023]. 20 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=181849>.

Poslanecká sněmovna České republiky. *Návrh Zastupitelstva hlavního města Prahy na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 41/0* [online]. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. 9. volební období. Praha: PSP ČR, 16.11.2021 [cit. 26.7.2023]. 24 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=200155>.

Poslanecká sněmovna České republiky. *Návrh Zastupitelstva hlavního města Prahy na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 946/0* [online]. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Praha: PSP ČR, 14.7.2020 [cit. 26.7.2023]. 24 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=179939>.

Poslanecká sněmovna České republiky. *Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 286/6* [online]. opravené znění. Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna. VIII. volební období. Praha: PSP ČR, 24.4.2019 [cit. 27.7.2023]. 10 s. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=161028>.

SALAČ, Josef. *Bytové právo. Úvod, historický vývoj, bytová politika* [přednáška]. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 22.2.2016.

Senát Národního shromáždění republiky Československé. *Vládní návrh zákona, kterým se vydává občanský zákoník. Tisk 425* [online]. Národní shromáždění republiky Československé. Senát Národního shromáždění. IV. volební období. 4. zasedání. Praha: SNS ČSR, 1937 [cit. 18.8.2023]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1935ns/se/tisky/t0425\\_01.htm](https://www.psp.cz/eknih/1935ns/se/tisky/t0425_01.htm).

Úřad vlády České republiky. *Plán legislativních prací vlády na rok 2023* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 21.12.2022 [cit. 7.12.2023]. 57 s. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2023.pdf>.

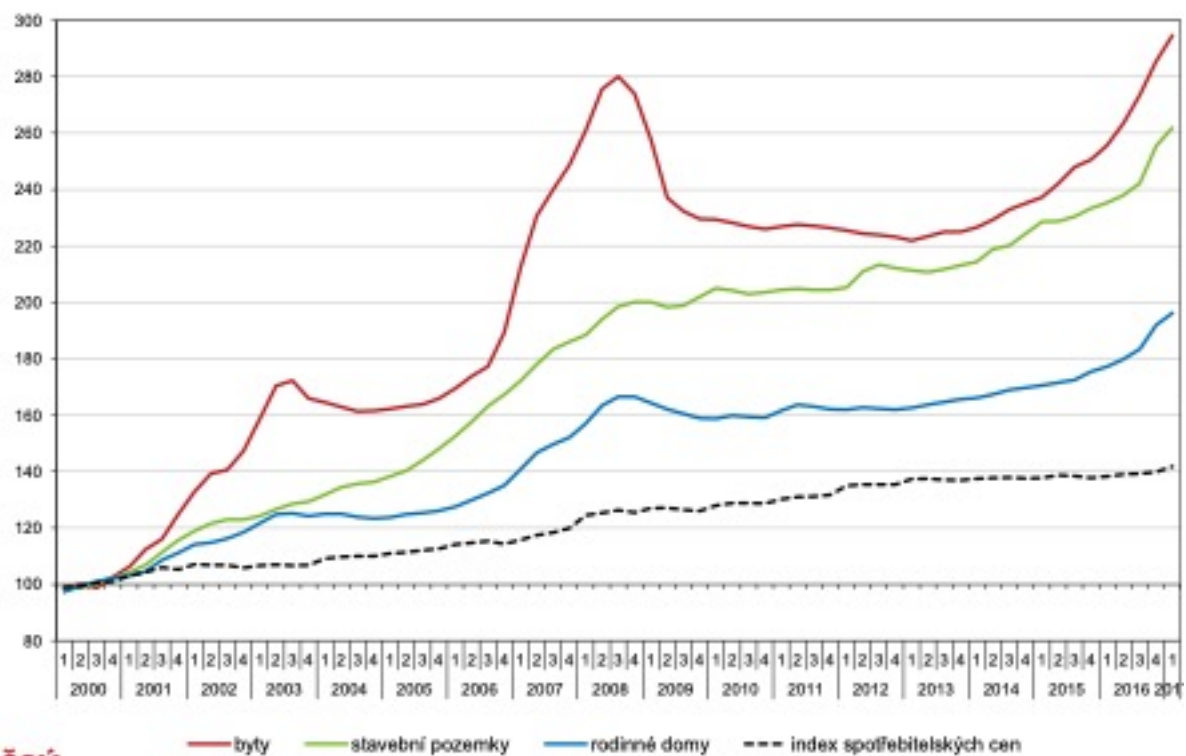
Úřad vlády České republiky. Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky. *Sdílená ekonomika a digitální platformy. Analytický materiál 06/2017* [online]. Praha: Úřad vlády ČR, 2017 [cit. 21.7.2023]. 87 s. Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/6d62e8d0-9ac2-4b73-ac4a-db96def64329/CJ\\_Sdilen-a-ekonomika-UV-analyza.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/6d62e8d0-9ac2-4b73-ac4a-db96def64329/CJ_Sdilen-a-ekonomika-UV-analyza.pdf.aspx?ext=.pdf).

## SEZNAM PŘÍLOH

1. **Příloha č. 1** – Vývoj cen nemovitostí k bydlení mezi lety 2000 a 2017
2. **Příloha č. 2** – Index cen bydlení vybraných zemí Evropské unie mezi lety 2005 a 2017
3. **Příloha č. 3** – Index cen bydlení vybraných evropských zemí mezi lety 2020 a 2022

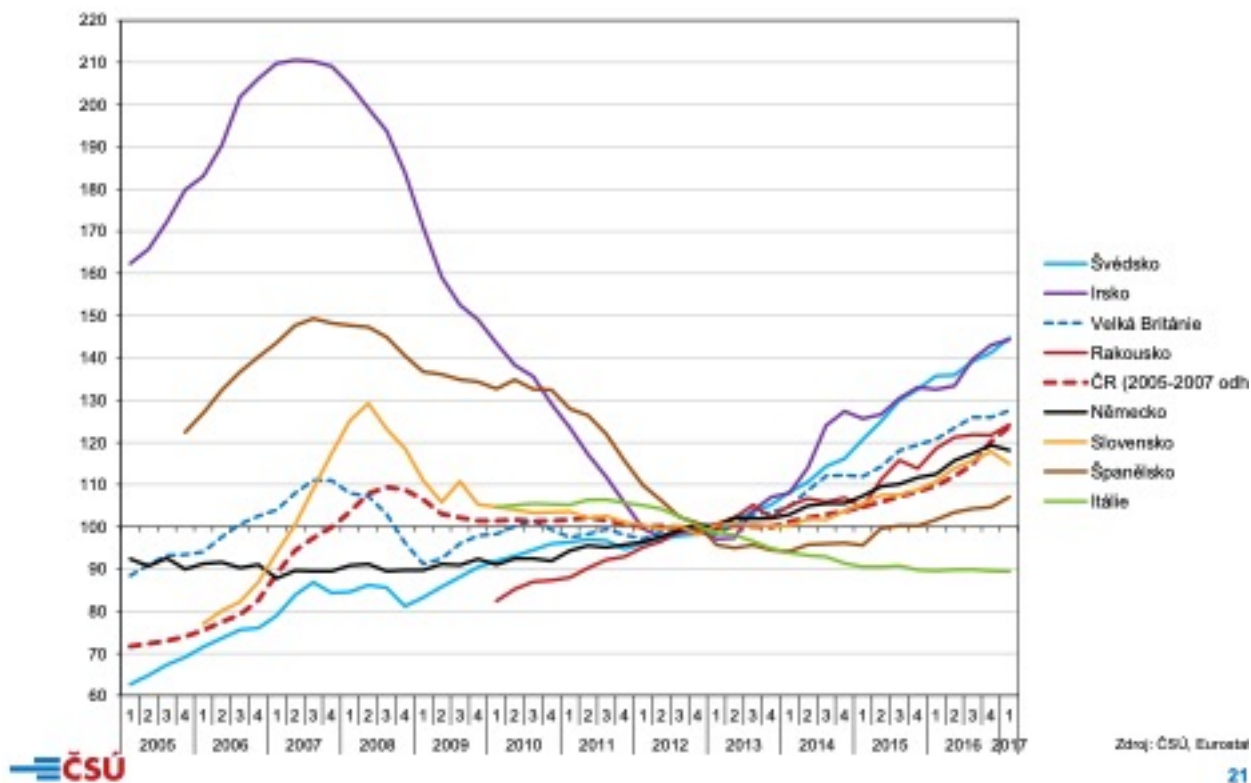
## Příloha č. 1 – Vývoj cen nemovitostí k bydlení mezi lety 2000 a 2017

### Vývoj cen bytových nemovitostí (čtvrtletní index, rok 2000 = 100)



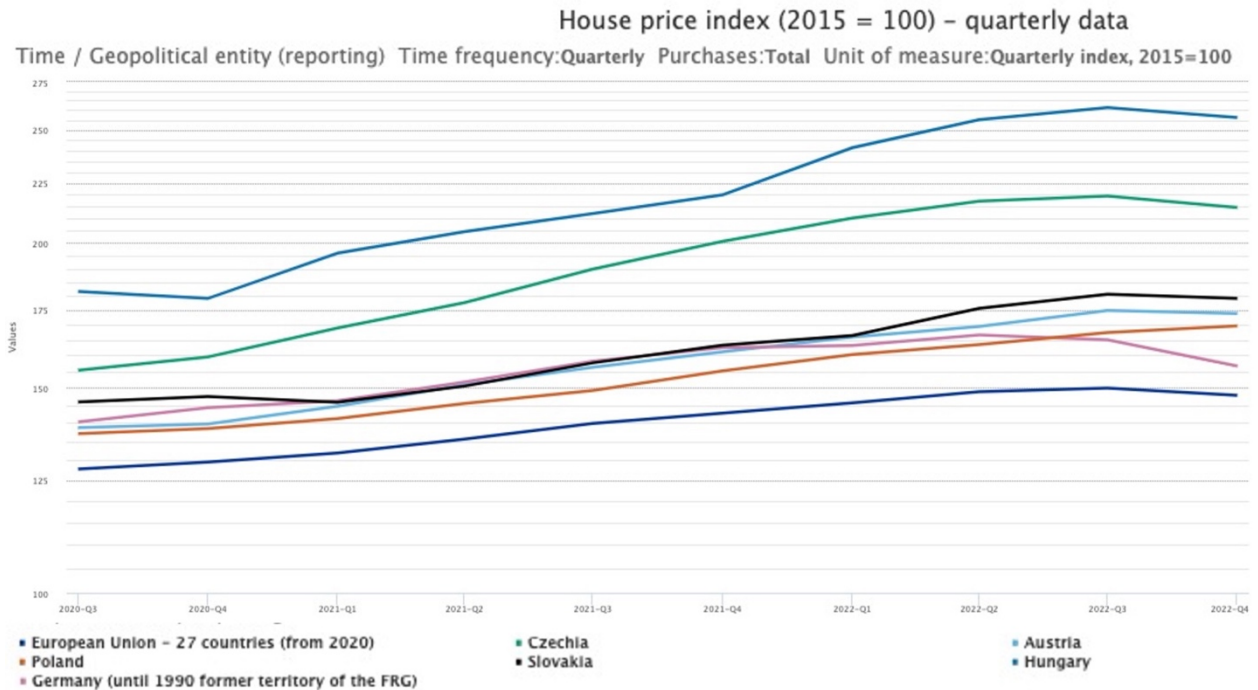
**Příloha č. 2 – Index cen bydlení vybraných zemí Evropské unie mezi lety 2005 a 2017**

**House Price Index (HPI) vybraných zemí EU**  
(2012 – 2013 = 100)





## Příloha č. 3 – Index cen bydlení vybraných evropských zemí mezi lety 2020 a 2022



### House price index (2015 = 100) – quarterly data

Source of data: Eurostat (online data code: PRC\_HPI\_Q)  
Last update 05/04/2023 11:00

# NÁJEMNÍ BYDLENÍ JAKO ZPŮSOB USPOKOJOVÁNÍ PRÁVA NA BYDLENÍ A AKTUÁLNÍ PROBLÉMY JEHO DOSTUPNOSTI

## Abstrakt

Tato práce pojednává o několika aktuálních problémech uspokojování práva na bydlení pomocí nájmu bytů, a to s cílem zjistit, jak dostatečná je z tohoto hlediska platná právní úprava. Sekundárně se snaží zodpovědět, zda nastává přechod od vlastnického bydlení k nájemnímu.

V práci je nejdříve představeno bydlení jako jedna ze základních lidských potřeb a je poukázáno na obecnou důležitost tohoto tématu nejen v právu, ale pro život člověka jako takový. Dále se text zabývá základní právní úpravou pro zvolené téma, včetně zasazení tématu do veřejnoprávního (mezinárodního a ústavního) kontextu a následně jsou objasněny nejdůležitější pasáže občanského zákoníku. Stranou pozornosti není ponechána také bytová politika státu jako strategický nástroj rozvoje bydlení a jeho dostupnosti. Tuto politiku považuji za jeden z důsledků základního práva na bydlení, které ač není nárokem, klade na stát určité požadavky co do vytvoření takových podmínek, aby se jednotlivci vůbec mohli o bydlení brát.

Ve třetí kapitole je pojednáno o několika hlavních příčinách stavu, který dnes nazýváme bytovou krizí. Primárně se zabývám hledisky jako jsou vývoj cen nemovitostí, a to i v posledních letech po vypuknutí pandemie COVID-19 (viz také statistiky v přílohách), a hypoték, dále podstata a délka stavebního řízení, způsoby a realizace bytových investičních příležitostí a krátkodobé ubytování prostřednictvím například rezervačního portálu Airbnb.

Značná pozornost je věnována krátkodobému ubytování v nemovitostech k bydlení jako ne zcela systémovému prvku v rámci nájemního bydlení. Právní úprava je proto přiblížena z komplexního hlediska, v němž se setkávají veřejnoprávní a soukromoprávní metoda regulace. V práci je vysvětleno, že jde o vnitřně provázaný problém, na jehož příkladu lze ilustrovat, že hlavní problémy nájemního práva a dostupnosti bydlení nelze analyzovat a řešit bez uvažování v širších souvislostech. Zde mám na mysli základ v podobě typické úpravy nájmu v občanském zákoníku, který je nutně ovlivněn a někdy též limitován kogentní úpravou, bez níž nelze účinně realizovat například bytovou politiku, neboť jinak by byl progres v dostupnosti bydlení obtížně dosažitelný.

V samotném závěru je objasněno, že ačkoli nelze s jistotou shledat příčinnou souvislost mezi v práci popsanými problémy a růstem podílu nájemního bydlení, lze bezpečně poukázat na korelaci mezi těmito skutečnostmi. Práce je završena vysvětlením nutnosti vyvážení soukromoprávní a veřejnoprávní regulace dotčené problematiky; domnívám se, že ani jedné metodě nemůže být dána bezdůvodně přednost. Proto se přimlouvám za dostatečně uvážené a nikoli zbrklé řešení, byť si uvědomuji, že je obtížné a nemusí být dokonalé.

### **Klíčová slova:**

právo na bydlení; nájemní bydlení; bytová krize

# **RENTAL HOUSING AS A WAY OF FULFILLING THE RIGHT TO HOUSING AND THE CURRENT DIFFICULTIES OF ITS AVAILABILITY**

## **Abstract**

This thesis deals with a few current issues of fulfilling the right to housing by rental housing. Firstly, it aims to find out how sufficient is the valid law. Secondly, it tries and answer the question of whether there is a change in housing – from owning a house or a flat to renting one instead.

In the first chapter, housing as one of the fundamental human needs is outlined and is pointed out to the importance of this subject not only in law but also in human life in general. In the second chapter, I describe the basics of the law most relevant to the explored object, including filling the topic into public (international and constitutional) law context. Followed by the explanation of the key parts of the Czech Civil Code. What is more, the state housing policy as a tool for housing development and the availability of flats is not left behind. I consider that policy as one of the results of the fundamental human right to housing. Although one is not entitled to housing, there are state duties resulting from that fundamental right. Thus, the state is required to establish (legal) conditions for people to be able to aim at fulfilling their right to housing.

The third chapter deals with a few main causes of the so-called “housing crisis”. I am initially interested in several viewpoints: real estate price development, including recent years after the COVID-19 pandemic (see also the attached statistics), and mortgage prices, then building permit proceedings length, ways of real estate investment opportunities, and short-term renting – for instance via the Airbnb service.

I focus on the short-term renting phenomenon as not a purely systemic feature when renting is considered. Hence, I try and look at the relevant law as a whole complex of rules and norms where the public and private law methods of regulation meet. It is emphasized that this matter is internally linked and serves as an example of the need to explore and analyse these problems in a broader picture. In other words, as we spot the fundamentals of a lease in a Civil Code, these rules are naturally influenced and limited by the *ius cogens*, as a public law typical instrument, which is crucial for example to make housing policy progressive.

In the last section, it is explained that we cannot find a hundred percent sure causality between the described issues and the rise of rental housing, however, there is a significant correlation between them. Due to the above-mentioned, the final part of the summary stresses the need to carefully balance public and private law in this matter. I believe none of them should be favoured without a strong reason. This means I advocate properly balanced, not a rushed solution, knowing it is difficult to achieve and might not be perfect.

**Key Words:**

Right to Housing; Rental Housing; Housing Crisis