



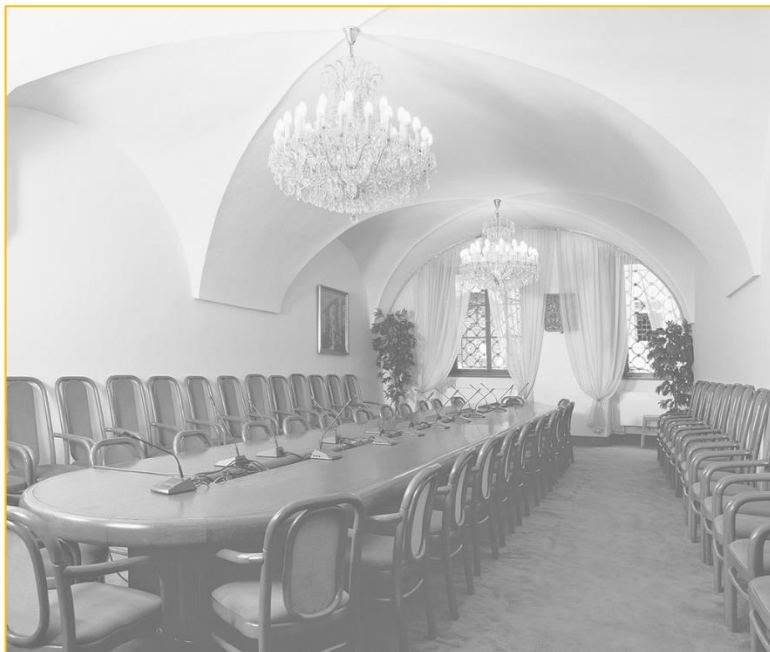
POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

O podmínkách poskytování sdíleného (krátkodobého) ubytování prostřednictvím digitálních platforem

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona o podmínkách poskytování
sdíleného ubytování distančním způsobem
prostřednictvím digitálních platforem
(sněmovní tisk 1007) s právem EU



Informační podklad č. 1007

říjen 2020

autor: Marta Krausová, Magdalena Zachová

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: O podmínkách poskytování sdíleného (krátkodobého) ubytování prostřednictvím digitálních platforem	Typ řady: online URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4 První vydání řady: říjen 1998 Frekvence vydání řady: nepravidelná Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU Jazyk: CZ Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1
Autor: Krausová, M., Zachová, M. Číslo: Stanovisko č. 1007 Datum: říjen 2020	
Klíčová slova: Airbnb, krátkodobé pronajímání ubytování, online platformy, pravomoc obce, společenství vlastníků bytových jednotek	

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

Oddělení pro evropské záležitosti

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

Oddělení komunikace a vzdělávání

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o podmínkách poskytování sdíleného ubytování distančním způsobem prostřednictvím digitálních platforem (sněmovní tisk 1007) s právem EU

Úvod:

Návrh zákona o podmínkách poskytování sdíleného ubytování distančním způsobem prostřednictvím digitálních platforem (dále jen „**návrh**“) zamýšlí komplexně upravit poskytování krátkodobého ubytování prostřednictvím online platforem typu Airbnb.

Návrh zákona, obzvláště § 1 návrhu, je bohužel natolik nesrozumitelný, nerespektující základní legislativně technická pravidla a právní jazyk, jakož i vnitřně rozporný, že je obtížné určit, jaké mají být normativní důsledky navrhovaných ustanovení. Z § 1 však lze seznat, že návrh především reguluje vztah mezi poskytovatelem krátkodobého ubytování a hostem (ubytovaným) a nezasahuje do vztahu mezi ubytovatelem a online platformou, kterou ke zprostředkování ubytování využívá (§ 1 odst. 1 až 3 návrhu).

Za krátkodobé či sdílené ubytování je považováno přechodné ubytování v domě či bytě zpravidla využívaném k dlouhodobému bydlení, sjednané distančně, po dobu ne delší než 60 dní pro jednoho ubytovaného. Podle návrhu dále platí, že pokud ubytovatel poskytuje tyto služby po dobu kratší než 30 dní v roce, nepovažuje se za podnikatele a nepodléhá právní úpravě živnostenského zákona (§ 1 odst. 1 až 7 návrhu).

V § 2 návrh zákona zavádí nový smluvní typ, „smlouvu o sdíleném ubytování“, a stanovuje její náležitosti.

V § 3 uvedeném jako „povinnosti ubytovatele“ návrh stanovuje, že sdílené ubytování v bytě nebo domě, který nikdo jiný neobývá, lze bez povolení obce provozovat pouze 30 dní v roce. **Návrh by tedy podle všeho neumožňoval užívat byty ke sdílenému ubytování bez souhlasu obce na delší dobu než 30 dní.** Proces, jakým bude obec tato povolení vydávat, však není specifikován.

Obci též návrh zákona dává pravomoc obecně závaznou vyhláškou sdílené ubytování omezit či úplně zakázat (§ 9 návrhu). Obec by dle návrhu také mohla uložit pokutu ubytovateli za „*prokázané porušení dobrých mravů či rušení nad míru přiměřenou místním poměrům v domě*“ způsobené ubytovaným, proti kterému by pak zřejmě měl ubytovatel nespecifikovanou formu regresu (§ 9 návrhu).

Dále zákon ukládá některé další povinnosti ubytovateli, které se často překrývají s povinnostmi dle jiných zákonů (vydat řád sdíleného ubytování, vést knihu ubytovaných, vybírat a odvádět místní poplatky aj.)

Významným oprávněním, které by návrh přinesl, je **možnost společenství vlastníků jednotek či bytového družstva omezit či úplně zakázat v bytě sdílené ubytování** (§ 10 návrhu).

Stanovisko Pl:

Na úvod je třeba opět upozornit na velké množství nedostatků věcného i legislativně technického charakteru, které návrh zákona obsahuje.

Soulad s právem EU

Jak vyplývá z důvodové zprávy, autoři návrhu brali v úvahu rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci C-390/18 *Airbnb Ireland*,¹ který je zásadní pro regulaci digitálních platforem v EU. SDEU v tomto rozsudku judikoval, že společnost Airbnb představuje „evropskou informační společnost“ podle směrnice 2000/31/ES, o elektronickém obchodu (dále jen „**směrnice o elektronickém obchodu**“).² Jedná se tudíž o společnost, která poskytuje určitou službu na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb, jejímž hlavním cílem je krátkodobý pronájem pouze zprostředkovat, nikoli se na něm podílet. Společnost, která poskytuje služby informační společnosti, se řídí právem státu, v němž je usazená, a jiné členské státy jí nemohou ukládat omezení a povinnosti, nejsou-li odůvodněny veřejným pořádkem, ochranou veřejného zdraví aj. (čl. 4 směrnice o elektronickém obchodu). Návrh zákona podle všeho žádné konkrétní povinnosti informačním společností, které ubytovávání zprostředkovávají (Airbnb, Booking.com), neukládá, a je tedy v tomto ohledu eurokonformní.

Dalším evropským právním předpisem, který regulací krátkodobého ubytování přes online platformy může být dotčen, je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123 o službách na vnitřním trhu EU (dále jen „**směrnice o službách**“)³, jejímž cílem je minimalizace překážek pro volný pohyb služeb a svobody usazování na vnitřním trhu.

Směrnice o službách v čl. 9 odst. 1 povoluje členským státům podmínit přístup k činnosti poskytování služeb povolovacím režimem za podmínky, že takový režim je: a) nediskriminační, b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu, c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná. Čl. 10 odst. 1 a 2 směrnice o službách stanoví, že takový povolovací režim musí být založen na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem. Tato kritéria musí být: nediskriminační, opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu, přiměřená danému cíli obecného zájmu, jasná a jednoznačná, objektivní, předem zveřejněná, transparentní a přístupná.

Dále směrnice o službách v čl. 15 odst. 1 a 2 stanoví, že členské státy mají posoudit, zda jejich právní řád nepodmiňuje přístup k činnosti poskytování služeb některými omezeními, která sice nejsou přímo diskriminační, ale fakticky mohou omezovat volný pohyb služeb.

Podle čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice o službách patří mezi tato omezení mimo jiné: „*množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli*.“ Aby omezení dle čl. 15 odst. 2 bylo souladné se směrnicí, mělo by podle čl. 15 odst. 3 splňovat následující podmínky: i) nepřípustnost diskriminace (přímé i nepřímé), ii) nezbytnost: musí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu, iii) přiměřenost: tj. že omezení musí být vhodná k zajištění dosažení sledovaného

¹ Rozsudek SDEU ve věci C-390/18 ze dne 19. 12. 2019, ECLI:EU:C:2019:1112. Dostupný [zde](#).

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu. Dostupná [zde](#).

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Dostupná [zde](#).

cíle, nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné, a není možné je nahradit jinými, méně restriktivními opatřeními, jimiž by bylo dosaženo stejného výsledku.

Ze směrnice o službách tudíž plyne, že pro vnitrostátní povolovací režim pro poskytování služeb,⁴ jakož i další omezující opatření, je klíčové, aby nebyly diskriminační, stály na naléhavém důvodu obecného zájmu a byly přiměřené sledovanému cíli.

Návrh zákona zavádí jak povolovací režim pro krátkodobé ubytování provozované déle než 30 dnů v roce (§ 3 návrhu), tak oprávnění obce sdílené ubytování omezit i zcela zakázat (§ 9 návrhu). Je proto nutné se zaměřit na soulad návrhu s výše uvedenými ustanoveními směrnice.

V obdobné věci v nedávné době rozhodoval SDEU, když v rozsudku ve spojených věcech C-724/18 a C-727/18 *Cali Apartments* ze dne 22. 9. 2020⁵ řešil souladnost francouzského povolovacího režimu pro krátkodobé ubytovací služby s čl. 9 odst. 1 písm. b) a c) a čl. 10 odst. 2 písm. c) až g) směrnice o službách. Soud dospěl k závěru, že francouzský povolovací režim směrnicí o službách neporušuje, jelikož je založen na naléhavém důvodu obecného zájmu, který představuje boj proti nedostatku bytů určených k pronájmu.⁶ Dle SDEU je francouzská úprava přiměřená sledovanému cíli zajistit dostatečnou nabídku bytů k dlouhodobému pronájmu, když je omezena časově na byty takto využívané více než 120 dnů ročně i územně na hustě osídlené obce, kde poptávka po bydlení převyšuje nabídku, a následná kontrola (ohlašovací režim) by nebyla dostatečná k dosažení daného cíle.

Návrh zákona sice sleduje obdobný naléhavý důvod obecného zájmu, ale zavádí povolovací režim pro krátkodobé ubytování v bytech a domech provozované déle než 30 dnů v roce bez omezení na vytížená území. Navíc návrh neobsahuje žádný procesní postup pro získání takového povolení ani právní předpis, podle kterého se má postupovat, a nedává žádné záruky, že nebude docházet ke svévolnému a neobjektivnímu rozhodování. Dle našeho právního názoru je tak návrh zákona v rozporu s požadavky přiměřenosti dle čl. 9 odst. 1 písm. c) a čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice o službách, stejně jako s požadavkem na jasnost, jednoznačnost, objektivnost a transparentnost kritérií pro udělení povolení k poskytování služeb dle čl. 10 odst. 2 písm. d) až g) směrnice o službách. Vzhledem k tomu, že povolovací režim není nijak přesněji vymezen, porušuje i další ustanovení směrnice o službách, která určují minimální požadavky na proces povolování (čl. 11 Doba platnosti povolení a čl. 13 Povolovací postupy).

Z hlediska čl. 15 odst. 1 až 3 směrnice o službách je problematická možnost obce omezit nebo zcela zakázat krátkodobé ubytování na svém území bez stanovení podrobnějších podmínek, kdy a jaká obec tak může učinit. Takové územní omezení by nemuselo odpovídat požadavku přiměřenosti.

Dále je třeba připomenout nutnost notifikovat zákon Evropské komisi podle čl. 15 odst. 7 směrnice o službách. Stejná povinnost platí i pro případné obecně závazné vyhlášky obcí přijaté na základě této právní úpravy.⁷

⁴ Pozn. toto se nepoužije na služby regulované jinými předpisy EU.

⁵ Rozsudek SDEU ve spojené věci C-724/18 a C-727/18 *Cali Apartments* SCI, HX proti Procureur général près la cour d'appel de Paris Ville de Paris ze dne 22. 9. 2020, ECLI:EU:C:2020:743. Dostupné [zde](#).

⁶ Důvody týkající se bytové politiky, jenž byly uznány jako důvody naléhavého obecného zájmu předchozí judikaturou SDEU (podrobněji rozsudek *Cali Apartments*, bod 68).

⁷ Komise pak sdělí dotyčné předpisy ostatním členským státům. Ve lhůtě 3 měsíců ode dne přijetí oznámení Komise posoudí slučitelnost nových požadavků s právem Unie a případně přijme rozhodnutí požadující, aby dotyčný členský stát upustil od přijetí těchto požadavků nebo je zrušil (čl. 15 odst. 7 směrnice o službách). Oznámení by však nemělo bránit platnosti předpisů (čl. 15 odst. 7 směrnice).

Ústavnost a chyby technického charakteru

Nad rámec posouzení souladu s právem EU si dovoluujeme upozornit na skutečnost, že návrh zákona nemusí být v souladu s ústavním pořádkem ČR. Ustanovení umožňující obci bez konkrétnějších podmínek omezit či zakázat na svém území provozování sdíleného ubytování může představovat nepřiměřený zásah do vlastnického práva dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod⁸ (dále jen „LZPS“) a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 LZPS. Možnost omezení těchto základních práv pouze podzákonným předpisem (které je možné, viz náleznost Pl.ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010) se v tomto případě jeví příliš široké a vágní. Nepřiměřené omezení vlastnického práva a práva na podnikání by mohlo představovat i ustanovení návrhu, které umožňuje společenství vlastníků jednotek nebo bytovému družstvu krátkodobé pronajímání v bytech zakázat.

V závěru tohoto stanoviska si dovoluujeme upozornit na některé pravopisné chyby, které se v textu objevují. Zejména jde o překlapy (např. „jménu a příjmení“ místo „jméno a příjmení“ v § 3, „čísti bytu“ místo „části bytu“ v § 4, „prostor o objektu“ místo „prostor v objektu“ v § 10, „ubytovatel je povinnost“ místo „ubytovatel má povinnost“ v § 11) a chybějící interpunkce (např. § 1 odst. 4, § 5 odst. 2, § 12).

Závěr:

Navržená úprava není slučitelná s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

⁸ 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.