



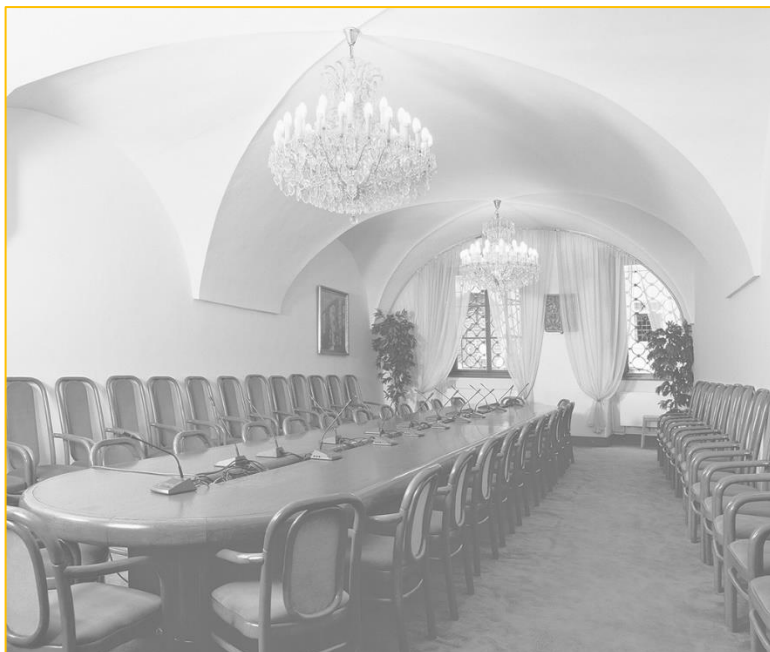
POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Možnost obce upravit nařízením poskytování ubytovacích služeb v domech a bytech na svém území

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 946), s právem EU



Informační podklad č. 0946
srpen 2020
autor: Marta Krausová

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Možnost obce upravit nařízením poskytování ubytovacích služeb v domech a bytech na svém území	Typ řady: online
Autor: Krausová, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0946	První vydání řady: říjen 1998
Datum: srpen 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
Airbnb, krátkodobé pronajímání ubytování, pravomoc obce	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

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, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 946), s právem EU

Úvod:

Návrh novely přidává do zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „živnostenský zákon“) nový § 18a. Toto ustanovení v odstavci 1 stanoví, že obec může za účelem regulace ubytovacích služeb podle přílohy č. 4 k živnostenskému zákonu obor činnosti číslo 55 u ubytovacích služeb¹ poskytovaných v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci vydat nařízení pro regulaci těchto služeb. Nařízením by obec mohla nově stanovit za (a) období, ve kterém je poskytování ubytovacích služeb v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci zakázáno, a za (b) podmínky, za jakých je možné poskytování ubytovacích služeb v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci, a to maximální počet současně ubytovaných osob nebo maximální počet přenocování v jednom kalendářním roce v jedné bytové jednotce, v rodinném domě nebo stavbě pro rodinnou rekreaci. Cílem právní úpravy je dát obci nástroj, kterým může omezit poskytování ubytovacích služeb pomocí online platformem typu Airbnb.

Stanovisko PI:

Existují různé způsoby, kterými se jednotlivé státy, regiony či města a obce snaží regulovat poskytování krátkodobých ubytovacích služeb pomocí online platformem jako je zejména Airbnb. Návrh zákona upravuje poskytování ubytovacích služeb prostřednictvím online platformem tak, že dává obcím pravomoc vydat nařízení (v přenesené působnosti), které takový způsob podnikání na území obce omezí na určité období anebo mu stanoví podmínky.

Ačkoliv takováto právní úprava představuje jednu z cest regulace, kterou lze nalézt v některých státech EU, je nutné upozornit na pochybnosti o jejím souladu s Listinou základních práv a svobod² (dále jen „LZPS“). Pravomoc obce úplně zakázat nařízením poskytování ubytovacích služeb v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci je v rozporu s čl. 4 LZPS, který stanovuje, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených LZPS upraveny pouze zákonem. Obec by nařízením, tedy podzákonným předpisem, zasahovala do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 LZPS³, přestože toto právo může být omezeno pouze zákonem (toto je ještě konkretizováno v čl. 26 odst. 2 LZPS). Stejně tak by mohla zasahovat do vlastnického práva zakotveného v čl. 11 LZPS. Takovéto velmi široké a

¹Příloha č. 4 živnostenského zákona, předmět podnikání: Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, obory činností náležející do živnosti volné, bod 55 Ubytovací služby.

Podle nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností je obsahem oboru č. 55 ubytovací služby: „Poskytování ubytování ve všech ubytovacích zařízeních (například hotel, motel, kemp, ubytovna) a v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci. V případě ubytování v domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci s kapacitou do 10 lůžek (včetně přistýlek) podávání snídaní hostům“.

²Usnesení 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.

³ Článek 26 LZPS:

„(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

(2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.“

podrobněji nespécifikované oprávnění obce zasahovat do základních práv podle LZPS podzákonným předpisem je tak s největší pravděpodobností protiústavní.

Právní úprava by též mohla být v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/123 o službách na vnitřním trhu EU (dále jen „**směrnice o službách**“)⁴, jejímž cílem je minimalizace překážek pro volný pohyb služeb a svobody usazování na vnitřním trhu.

Směrnice o službách v čl. 15 odst. 1 stanoví, že:

„Členské státy posoudí, zda jsou v rámci jejich právního systému uplatňovány některé požadavky uvedené v odstavci 2, a zajistí, aby všechny takové požadavky byly slučitelné s podmínkami stanovenými v odstavci 3. Členské státy přizpůsobí své právní a správní předpisy tak, aby byly slučitelné s těmito podmínkami.“

Podle čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice o službách jsou jedním z požadavků, u kterého členské státy, pokud ho mají ve své legislativě, musí posoudit, zda neomezuje volný pohyb služeb: „*množstevní nebo územní omezení, zejména ve formě omezení stanovených podle počtu obyvatel nebo minimální zeměpisné vzdálenosti mezi poskytovateli.*“

Jak v případě § 18a odst. 1 písm. a) tak písm. b) návrhu se jedná o omezení služeb, které odpovídá této definici. ČR by tedy měla v souladu se směrnicí zvážít, zda jsou tato omezení slučitelná s podmínkami čl. 15 odst. 3 směrnice o službách, kde jsou stanoveny tyto podmínky:

- a) *nepřípustnost diskriminace: požadavky nesmějí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo v případě společností na základě umístění jejich sídla;*
- b) *nezbytnost: požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;*
- c) *přiměřenost: požadavky musejí být vhodné k zajištění dosažení sledovaného 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.*

Podle bodu 40 recitálu směrnice o službách pojem „naléhavých důvodů obecného zájmu“ byl rozvinut judikaturou Soudního dvora EU a může se dál vyvíjet. Mezi důvody již kodifikované směrnicí o službách patří i „*ochrana městského prostředí včetně územního plánování.*“ (viz bod 40 recitálu a čl. 4 bod 8 směrnice o službách). Generální advokát SDEU ve svém stanovisku ke spojeným věcem C-724/18 a C-727/18 *Cali Apartments SCI*⁵ uvedl, že z dosavadní judikatury vyplývá, že za „naléhavý důvod veřejného zájmu“ lze označit i zajištění dostupného bydlení.⁶

Naléhavý důvod veřejného zájmu je tudíž možné dovodit, ale je otázkou, zda by neměl být v návrhu více specifikován a dále též zda by návrh prošel kritériem „přiměřenosti“, když ve své podstatě umožňuje ubytovací služby v dané oblasti v domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci zcela zakázat (§ 18a odst. 1 písm. a) návrhu) a neobsahuje žádné záruky přiměřenosti takového opatření. To samé platí i pro možnost určit maximální počet přenocování v jednom kalendářním roce v jedné bytové jednotce (§ 18a odst. 1 písm. b) návrhu).

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Dostupná [zde](#).

⁵ Stanovisko generálního advokáta Michala Bobku ze dne 2. dubna 2020 ve spojené věci C-724/18 a C-727/18 *Cali Apartments SCI* (C-724/18), HX (C-727/18) proti Procureur général près la cour d'appel de Paris Ville de Paris, bod 96 -104. Dostupné [zde](#).

⁶ Stanovisko se též týká krátkodobých ubytovacích služeb a oprávněnosti povolovacího režimu pro jejich poskytování podle čl. 9 a 10 směrnice.

Dále je třeba upozornit na nutnost notifikovat zákon Evropské komisi podle čl. 15 odst. 7 směrnice o službách. Stejná povinnost platí i pro případná nařízení obcí přijatá na základě této právní úpravy. Komise 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).

Závěr:

Navržená úprava v současné podobě vzbuzuje pochybnosti o slučitelnosti s právem EU, jakož i s ústavním pořádkem ČR. Zároveň si dovoluujeme upozornit na povinnost členského státu notifikovat předmětnou právní úpravu Evropské komisi.

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.