



Využívání prázdných budov

v perspektivě českého právního řádu a
v komparativní perspektivě



Obsah:

ÚVODNÍ POZNÁMKA	4
VYUŽÍVÁNÍ PRÁZDNÝCH BUDOV V PERSPEKTIVĚ ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU.....	4
BELGIE – FLANDRY.....	9
FRANCIE	10
NĚMECKO	13
POLSKO	16
RAKOUSKO	17
ŘECKO	18
VELKÁ BRITÁNIE – ANGLIE, WALES.....	19
POUŽITÁ LITERATURA A ZDROJE:..	21

Odpověď na dotaz č. 3159

Květen 2017

autoři: Michal Pohl, Monika Šamová, Darina Šimková

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: ODPOVĚĎ NA DOTAZ
Název: Využívání prázdných budov v perspektivě českého právního řádu a v komparativní perspektivě	První vydání řady: duben 1991
Autor: Pohl, M., Šamová, M., Šimková, D.	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Číslo: Odpověď na dotaz č. 3159	Zaměření: odpovědi na dotazy zpracované pro členy Parlamentu České republiky
Datum: květen 2017	Jazyk: CZ
Klíčová slova: squatting; užívání bez právního důvodu; prázdné budovy; squatteři	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	VBÍBRANÁ 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
	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

Obsah

ÚVODNÍ POZNÁMKA	4
VYUŽÍVÁNÍ PRÁZDNÝCH BUDOV V PERSPEKTIVĚ ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU	4
DRUHY VLASTNICTVÍ V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR.....	4
PRÁVO NA BYDLENÍ V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR.....	4
PRAVIDLA PRO NAKLÁDÁNÍ S BUDOVAMI VE VEŘEJNÉM VLASTNICTVÍ.....	5
VEŘEJNOPRÁVNÍ A SOUKROMOPRÁVNÍ REGULACE PRÁZDNÝCH ČI CHÁTRAJÍCÍCH BUDOV.....	6
PŘEDPISY TÝKAJÍCÍ SE VYUŽÍVÁNÍ PRÁZDNÝCH ČI CHÁTRAJÍCÍCH BUDOV.....	6
SOUKROMOPRÁVNÍ ASPEKTY.....	8
PŘEDPISY TÝKAJÍCÍ SE UŽÍVÁNÍ STAVEB BEZ PRÁVNÍHO TITULU (SQUATTING).....	8
BELGIE – FLANDRY	9
DAŇ Z NEVYUŽÍVANÝCH OBYDLÍ.....	9
ZÁNİK VLASTNICKÉHO PRÁVA V PŘÍPADĚ, ŽE JEJ VLASTNÍK NEVYKONÁVÁ.....	9
PRÁVO NA ADEKVÁTNÍ BYDLENÍ.....	10
UŽÍVÁNÍ VLASTNICTVÍ SOCIÁLNĚ ZODPOVĚDNÝM ZPŮSOBEM.....	10
MOŽNOST VYVLASTNĚNÍ NEBO PŘEVODU VLASTNICKÉHO PRÁVA U NEVYUŽÍVANÉ NEBO CHÁTRAJÍCÍ BUDOVY.....	10
PRÁVNÍ RÁMEC TÝKAJÍCÍ SE SQUATTINGU.....	10
FRANCIE	10
DAŇ Z NEVYUŽÍVANÝCH OBYDLÍ.....	10
ZÁNİK VLASTNICKÉHO PRÁVA V PŘÍPADĚ, ŽE JEJ VLASTNÍK NEVYKONÁVÁ.....	11
PRÁVO NA ADEKVÁTNÍ BYDLENÍ.....	12
MOŽNOST VYVLASTNĚNÍ NEBO PŘEVODU VLASTNICKÉHO PRÁVA U NEVYUŽÍVANÉ NEBO CHÁTRAJÍCÍ BUDOVY.....	12
PŘÍKLADY VYUŽITÍ CHÁTRAJÍCÍCH BUDOV.....	13
PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHUJÍCÍ SE NA TZV. SQUATTERY.....	13
NĚMECKO	13
DAŇ Z NEVYUŽÍVANÉHO OBYDLÍ.....	13
PRÁVO NA BYDLENÍ.....	13
OPATŘENÍ V RÁMCI STAVEBNÍHO PRÁVA.....	14
SANKCE ZA VYUŽÍVÁNÍ PROSTOR K JINÝM ÚČELŮM, NEŽ DLOUHODOBÉ BYDLENÍ (VČETNĚ PONECHÁNÍ PRÁZDNÉHO OBYDLÍ).....	14
PRODEJ NEMOVITOSTÍ VE VLASTNICTVÍ SPOLKU A SPOLKOVÝCH ZEMÍ.....	15
PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHUJÍCÍ SE NA TZV. SQUATTERY.....	16
POLSKO	16
DAŇ ČI POPLATEK Z NEVYUŽÍVANÝCH OBYDLÍ.....	16
ZÁNİK VLASTNICKÉHO PRÁVA V PŘÍPADĚ, ŽE JEJ VLASTNÍK NEVYKONÁVÁ.....	16
PRÁVO NA BYDLENÍ.....	16
UŽÍVÁNÍ VLASTNICTVÍ SOCIÁLNĚ ZODPOVĚDNÝM ZPŮSOBEM.....	17
MOŽNOST VYVLASTNĚNÍ NEBO PŘEVODU VLASTNICKÉHO PRÁVA U NEVYUŽÍVANÉ NEBO CHÁTRAJÍCÍ BUDOVY.....	17
PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHUJÍCÍ SE NA TZV. SQUATTERY.....	17
RAKOUSKO	17
DAŇ Z NEVYUŽÍVANÝCH OBYDLÍ.....	17
ŘECKO	18
DAŇ Z NEVYUŽÍVANÝCH OBYDLÍ.....	18
ZÁNİK VLASTNICKÉHO PRÁVA V PŘÍPADĚ, ŽE JEJ VLASTNÍK NEVYKONÁVÁ.....	18
PRÁVO NA BYDLENÍ.....	18
UŽÍVÁNÍ VLASTNICTVÍ SOCIÁLNĚ ZODPOVĚDNÝM ZPŮSOBEM.....	18
MOŽNOST VYVLASTNĚNÍ NEBO PŘEVODU VLASTNICKÉHO PRÁVA U NEVYUŽÍVANÉ NEBO CHÁTRAJÍCÍ BUDOVY.....	18

PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHUJÍCÍ SE NA TZV. SQUATTERY	19
VELKÁ BRITÁNIE – ANGLIE, WALES.....	19
VYUŽÍVÁNÍ PRÁZDNÝCH BUDOV	19
DAŇOVÁ OPATŘENÍ.....	19
NUCENÉ NAKLÁDÁNÍ S BUDOVAMI	19
PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHUJÍCÍ SE NA TZV. SQUATTERY	20
POUŽITÁ LITERATURA A ZDROJE:	21

Úvodní poznámka

Pojetí vlastnického práva a přístup k němu je důležitým a tradičním hodnotovým dělícím kritériem mezi levicí a pravicí. V tomto kontextu je pojímána také problematika squatterství. Z tohoto důvodu studie předkládá pouze přehled normativních aspektů celé problematiky, bez hodnotových komentářů. Pokud jde o přehled judikatury, zohledňována byla pouze judikatura vyšších soudů – tj. Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

Komparativní studie vychází zejména z odpovědí partnerských parlamentů v rámci korespondenční sítě European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD).

Využívání prázdných budov v perspektivě českého právního řádu

Druhy vlastnictví v právním řádu ČR

Historicky během socialismu (tj. do roku 1989) existovaly různé formy vlastnictví tak, jak je vymezoval zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník v tehdy platném znění (tj. do roku 1989), resp. socialistická ústava. Typicky to bylo socialistické vlastnictví (státní, družstevní) podle čl. 8 zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a § 123 občanského zákoníku, osobní vlastnictví podle § 125 občanského zákoníku (např. osobní vlastnictví k bytům) či soukromé vlastnictví podle § 489 občanského zákoníku. Z různých typů vlastnictví mohly vycházet různá práva či povinnosti, nicméně pro potřeby této studie se lze omezit na konstatování, že různé formy vlastnictví regulované občanským zákoníkem byly zrušeny velkou novelou občanského zákoníku č. 509/1991 Sb., resp. novelou socialistické ústavy z roku 1990.

Z hlediska současné právní úpravy podle čl. 11 odst. 1 Listiny platí, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Již na ústavní úrovni je stanovena unifikace vlastnického práva a nemá tak smysl rozlišovat druhy vlastnictví.

V určitém kontextu však právní řád obsahuje omezující ustanovení, pokud jde o předmět vlastnictví. Ústavní základ pro takovýto postup tvoří od jisté míry obsoletní ustanovení čl. 11 odst. 2 Listiny, které stanoví, že lze zákonem stanovit, „že určitý majetek smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“ Tímto majetkem je např. nerostné bohatství, o němž to stanoví horní zákon (tzv. vyhrazené zdroje) či minerální vody apod.

Právo na bydlení v právním řádu ČR

Byt není explicitně vyjádřeno v Listině, právo na bydlení jako základní lidské právo vyplývá z mezinárodních dohod o lidských právech, ke kterým Česká republika přistoupila, zejména

Evropské sociální charty a Mezinárodního paktu o hospodářských kulturních a ekonomických právech. Takovéto pojetí zastává i Ústavní soud, který prohlásil v nálezu z 21. června 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 právo na bydlení jako nezpochybnitelné v kontextu právního řádu ČR.

Pravidla pro nakládání s budovami ve veřejném vlastnictví

Z historické perspektivy lze říci, že k převodům, a to i bezúplatným, ze státního socialistického či státního vlastnictví do vlastnictví jiných subjektů docházelo zejména v 90. letech. Nejznámějším způsobem převodu byly nepochybně majetkové restituce. Méně známá je však skutečnost, že k rozsáhlým bezúplatným převodům budov na právnické osoby (zpravidla vložením majetku státního podniku do akciové společnosti soukromého práva) docházelo i v rámci privatizace, ať už podle přechodných ustanovení zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku či v rámci zákona zák. č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu.

Na nakládání s budovami ve vlastnictví státu se z hlediska platných a účinných právních norem vztahuje zejména zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Pokud jde o převody vlastnictví, jsou upraveny zejména v § 21 a násl. tohoto zákona. Podle těchto ustanovení lze věc převést, v zásadě pokud je pro stát trvale nepotřebná. Věci lze převádět úplatně či bezúplatně.

Podle § 22 zákona o majetku ČR platí, *„že při úplatném převodu hmotné věci se vhodný zájemce o koupi, s nímž bude organizační složka jednat o uzavření smlouvy, zjistí ve výběrovém řízení. V rámci výběrového řízení nedochází k uzavření smlouvy, smlouva se sjednává následně a účast zájemce ve výběrovém řízení ani vybrání vhodného zájemce o koupi nezakládají pro zájemce nárok na uzavření smlouvy nebo jiné s tím související nároky. Organizační složka postupuje tak, aby výběr vhodného zájemce provedla efektivně, transparentně a podle předem stanovených kritérií; postup organizační složky při zjišťování zájemců o koupi a při stanovení podmínek, termínů a kritérií ve výběrovém řízení podrobněji upraví prováděcí právní předpis. Věc lze rovněž prodat ve veřejné dražbě, a nevyžaduje-li převod schválení nebo výjimku podle tohoto zákona, lze využít i veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku. V odůvodněných případech lze uskutečnit přímý prodej vybrané osobě anebo směnu, budou-li současně dodrženy podmínky tohoto zákona pro úplatné nabývání majetku.“*

Pokud jde o cenu při úplatném převodu, uplatní se ustanovení § 22 odst. 2 zákona o majetku ČR: *„při úplatném převodu hmotné věci se sjedná cena nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Obdobně se postupuje při stanovení minimální kupní ceny v rámci podmínek výběrového řízení a veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku anebo při stanovení nejnižšího podání pro účely veřejné dražby. Tím není dotčena možnost přiměřeného snížení minimální kupní ceny v dalším kole výběrového řízení nebo v nové veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku, opakovaných pro nezájem, nebo možnost snížení výše nejnižšího podání při opakované dražbě, nebyl-li předmět dražby vydražen.“*

Co se týče podmínek bezúplatného převodu, podle § 22 odst. 3 o majetku ČR zákona platí, že *„bezúplatně lze hmotnou věc převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis.“*

Kromě převodu vlastnického práva lze podle zákona o majetku ČR věci přenechat do užívání jiné osobě. V tomto ohledu platí ustanovení § 27 zákona o majetku ČR, podle kterého *„hmotnou věc nebo její část, kterou organizační složka dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, lze přenechat do užívání právnické nebo fyzické osoby. Obdobně lze postupovat v případě, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce*

slouží, anebo je-li to účelné před konečným naložením s věcí, u které bylo v rámci příslušné organizační složky rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti.“ Pokud jde o další podmínky takového užívání, podle § 27 odst. 2 platí, „*že dobu užívání lze sjednat pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele.*“ Smlouva o užívání může být opakovaně prodloužena, přičemž ve smlouvě musí být zakotvena možnost výpovědi, je-li to možné. Pokud jde o plnění za právo užívání, podle § 27 odst. 3 platí, že „*nesmí být nájemné sjednáno v nižší částce, než která jako nejvyšší možné nájemné vyplývá z regulace cen⁴⁴), a není-li tato regulace uplatněna, sjedná se nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá.*“ V případě bezúplatného užívání platí, že „*lze sjednat jen s osobami, jejichž hlavním účelem není podnikání, a pouze k zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti anebo pro účely sociální, humanitární, požární ochrany, ochrany obyvatelstva, integrovaného záchranného systému, vzdělávací, vědecké, kulturní, sportovní a tělovýchovné, ochrany přírody a péče o životní prostředí a práce s dětmi a mládeží; ustanovení věty druhé o sjednání způsobu rozúčtování cen a úhrady za veškeré poskytované plnění a služby spojené s užíváním se však použije obdobně.*“

Nakládání s majetkem ve vlastnictví obcí je upraveno v zák. č. 128/2000 Sb., o obcích. Jako obecné východisko platí zásada zakotvená v § 38, že „*majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.*“ Ústavní soud¹ v tomto ohledu dovodil, že obci z § 38 obecního zřízení plyne přímá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a chránit jej před neoprávněnými zásahy. Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu není ponecháno obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků. Kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku. Pokud jde o cenu za úplatné převody, platí, „*že cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.*“

Veřejnoprávní a soukromoprávní regulace prázdných či chátrajících budov

Pokud jde o regulaci využívání prázdných budov, lze rozlišit obecný rámec této regulace a rámec, který se týká vedlejších aspektů, zejména využívání těchto budov bez právního titulu (squatterství). Ústavním základem, který se týká předmětné problematiky je čl. 11 Listiny, zejména odst. 3, který stanoví, že „*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.*“ Absolutizace vlastnického práva ve smyslu bezbřehé moci vlastníka nad budovou (např. tak, že ji nechá zchátrat, spadnout apod.) tedy není v ústavním kontextu na místě. Naopak je zřejmé, že přiměřené zásahy do vlastnického práva jsou, při naplnění ústavních záruk, přípustné.

Předpisy týkající se využívání prázdných či chátrajících budov

Co se týče obecného právního rámce správního práva, lze uvést zejména zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Pokud jde o prázdné budovy, které mají problémy zpravidla s údržbou, lze odkázat na předpisy stavebního zákona týkající se udržování budov. V tomto ohledu stavební zákon stanoví v § 154 odst. 1 písm. a) vlastníku, aby udržoval stavbu (tedy i prázdnou stavbu) tak, aby

¹Viz III. ÚS 2984/09

nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost po celou dobu její existence. Pokud vlastník stavby povinnosti stavebním zákonem neplní, dopouští se porušení stavebního řádu a tedy přestupku či správního deliktu podle § 179 odst. 3 písm. j), § 181 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. Toto porušení zákona může být sankcionováno pokutou.

Není-li stavba řádně udržována, může stavební úřad podle § 139 stavebního zákona nařídit vlastníkovvi stavby zjednáni nápravy. Náklady udržovacích prací nese vlastník stavby. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou povinni umožnit provedení nařizených udržovacích prací. Podle § 140 stavebního zákona platí, že „*Jestliže jsou závadami na stavbě bezprostředně ohroženy životy nebo zdraví osob či zvířat, anebo má být nařizeno neodkladné odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce podle § 135 odst. 1 a 2, stavební úřad nařídí všem osobám, které se ve stavbě zdržují, aby ji neprodleně vyklidily. Podle okolností též nařídí, aby ze stavby byla vyvedena zvířata.*“

Pravidla týkající se využívání budov, které jsou kulturními památkami, stanoví zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Zákon v § 9 stanoví, že „*vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu (...).* Pokud vlastník této povinnosti nedostojí, podle § 10 zákona o státní památkové péči „*vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit, a zároveň určí lhůtu, v níž je vlastník kulturní památky povinen tato opatření vykonat*“ (...). Podle § 15 může příslušný obecní úřad rozhodnout o některých typech opatření k ochraně kulturních památek:

a) *jestliže vlastník kulturní památky v určené lhůtě neprovede opatření podle § 10 odst. 1, může obecní úřad obce s rozšířenou působností a jde-li o národní kulturní památku, krajský úřad rozhodnout, že se nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky provedou na náklad jejího vlastníka,*

b) *vyžaduje-li to důležitý společenský zájem, může krajský úřad z vlastního podnětu nebo na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo na návrh ministerstva kultury, jde-li o movitou kulturní památku nebo movitou národní kulturní památku, uložit jejímu vlastníku povinnost určitým způsobem s ní nakládat, popřípadě mu uložit, aby ji bezplatně svěřil na nezbytně dlouhou dobu do úschovy odborné organizaci, kterou zároveň určí,*

c) *zanedbává-li vlastník nemovité kulturní památky, která není státním majetkem, trvale své povinnosti a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem, může se ve společenském zájmu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu, výjimečně kulturní památka na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu vyvlastnit. V případě vyvlastnění nemovité národní kulturní památky zahajuje řízení o vyvlastnění vyvlastňovací úřad na návrh krajského úřadu. Jinak platí pro vyvlastnění obecné předpisy,*

d) *je-li kulturní památka bezprostředně ohrožena, provede obec s předchozím souhlasem obecního úřadu obce s rozšířenou působností nutná opatření k její ochraně. Jde-li o nemovitou kulturní památku, která je stavbou, dá obec, podnět stavebnímu úřadu k nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav nebo k nařízení neodkladných zabezpečovacích prací podle zvláštních předpisů a vyzoomí o tom obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, i krajský úřad. Je-li kulturní památka ve státním vlastnictví, vyzoomí o tom též nadřizovaný orgán organizace, která kulturní památku spravuje nebo je jejím vlastníkem.*

Z právních databází (ASPI, Codexis) vyplývá, že relevantní (k danému tématu) ustálená judikatura vyšších soudů (tj. Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu) pokud jde

o památkovou ochranu opuštěných budov, není k dispozici. Některými aspekty ochrany budov se statusem kulturní památky se v rámci své činnosti zabýval veřejný ochránce práv v rozhodnutích Sp. zn.: 3419/2011/VOP/MH a Sp. zn.: 517/2009/VOP/MH.

Pokud jde o daňové aspekty, ke skutečnosti zda je daná nemovitost využívána či ne, se při stanovení daňové povinnosti či výše daně nepřihlíží. Stavby jako nemovitosti jsou předmětem daně podle zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

Soukromoprávní aspekty

Pokud jde o soukromoprávní aspekty této problematiky, které upravuje zejména zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je třeba uvést, že u prázdných a nevyužívaných budov se nepromlčuje právo vlastníka v případě, že vlastnické právo dlouhodobě nevykonává. Jedná se o výjimku z obecného pravidla promlčení majetkových práv zakotvenou v § 614 občanského zákoníku. Žalobce má tak právo kdykoliv podat proti jakémukoliv rušiteli zápůrčí či vindikační žalobu a soud má povinnost tuto ochranu poskytnout.

Na druhou stranu, podle ustanovení § 1045 občanského zákoníku platí, že opuštěná nemovitost připadá do vlastnictví státu. Co je opuštěnou nemovitostí, stanoví zákon v § 1050: „*nevykonává-li vlastník vlastnické právo k nemovité věci po dobu deseti let, má se za to, že ji opustil.*“ Z tohoto ustanovení vyplývá, že stát může nabýt nemovitost v případě, že vlastník deset let nevykonává vlastnické právo. V tomto ohledu však může být problematické, jak ostatně poukazuje odborná literatura², samotné prokázání nevyužívání vlastnického práva.

Předpisy týkající se užívání staveb bez právního titulu (squatting).

Pokud budeme k rozlišování regulace přistupovat z hlediska nejzávažnějších prostředků práva pak nelze opomenout skutečnost, že na užívání budov bez platného právního titulu se vztahuje trestněprávní regulace. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v § 208 upravuje trestný čin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru. Skutková podstata tohoto činu (a sankce) je charakterizována tak, že *kdo protiprávně obsadí nebo užívá dům, byt nebo nebytový prostor jiného*, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem. Objektem trestného činu je vlastnictví domu, bytu nebo nebytového prostoru, zejména pokud jde o výkon některých oprávnění s jejich vlastnictvím spojených, chráněn je dům nebo byt jiného vůči protiprávnímu obsazení nebo užívání jen tehdy, když nejde o zásah do domovní svobody, tedy jedná se o dům nebo byt oprávněnou osobou opuštěný, neobývaný, nevyužívaný k bydlení, rozestavěný apod.³ S ohledem na danou skutkovou podstatu je tak nerozhodné, zda daná stavba je obývána, využívána apod. Na druhou stranu na samotnou trestnost daného jednání mohou mít vliv i další trestně právní elementy jako např. společenská škodlivost jednání apod. V této souvislosti je vhodné dodat, že trestný čin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru je tzv. návrhovým trestným činem. Trestní stíhání proti tomu, kdo je ve vztahu k poškozenému osobou, vůči níž by měl poškozený jako svědek právo odepřít výpověď (§ 100 odst. 2 zákona 141/1961 Sb., trestní řád), lze proto zahájit a v již zahájeném trestním stíhání pokračovat jen se souhlasem poškozeného (§ 163 a 163a trestního řádu), což může být relevantní zejména v případě státem vlastněných budov.

V případě absence trestnosti jednání připadá subsidiárně v úvahu odpovědnost správní či přestupková. V úvahu připadají § 50 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (k § 208 odst. 2

² Např. ŠVESTKA J.; DVORÁK, J.; FIALA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek III. Praha: Wolters Kluwer, 2014, komentář k § 1045 a § 1050.

³ DRAŠTÍK, A., FREMR, R., a kol. Trestní zákoník: Komentář [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

písm a), b), (*Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně neoprávněně užívá cizí majetek nebo si přisvojí cizí věc nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby*), nebo při notné dávce představivosti přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 2 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb. (*přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití tím, že se vůči jinému dopustí schválnosti*).⁴

Pokud jde o soukromoprávní aspekty problematiky squattingu, lze na něj hledět jako na užívání věci bez právního důvodu. V tomto ohledu se uplatní ustanovení § 2991, které upravuje bezdůvodné obohacení. Podle tohoto ustanovení platí, že, „*ten kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil.*“ Skutková podstata bezdůvodného obohacení je uvedena v § 2971 odst. 2: „*bezdůvodně se obohatí zvláště ten (...) kdo získá majetkový prospěch (...) protiprávním užitím cizí hodnoty.*“ V tomto ohledu je třeba upozornit, že oproti předcházející právní úpravě ve starém občanském zákoníku se posuzuje nikoliv „protiprávnost“ důvodu, ale „spravedlnost“. Soud by tedy zřejmě posuzoval i jiné aspekty a okolnosti související s případem. V úvahu rovněž připadá aplikace ustanovení občanského zákoníku týkající se náhrady škody, byla-li jednáním squatterů způsobena. Při ochraně vlastnického práva může dotčená osoba využít shora zmíněných prostředků právní ochrany (§ 1040 a násl.), tedy zápůrčí a reivindikační žaloby.

Komparativní část

Belgie – Flandry

Daň z nevyužívaných obydlí

Ve Flandrech existuje úprava, která stanoví daně nebo sankce za neobydlené, neobyvatelné a zchátralé domy:

Za účelem zabránění zhoršování prostředí ve Flandrech byla zavedena daň za zchátrání domů, pokud je budova nebo dům registrována 12 měsíců po sobě jako chátrající budova. Obce mohou rovněž zdaňovat neobydlené domy a budovy. Pokud obce tak neučiní, může danou daň vybírat region. Rovněž může správní orgán uložit majiteli sankci v případě, že poskytuje ubytování v neobyvatelné budově. Regionální správní orgány dále mohou opatřením donutit vlastníka neobyvatelného domu k renovaci domu.

Rozhodnutím soudu může být ten, kdo poskytuje dům, sankcionován pokutou od 500 do 25000 eur nebo odnětím svobody od 6 měsíců do 3 let, pokud pronajme nebo poskytuje k obývání neobyvatelný dům. Vedle těchto trestů může soud nařídít opravu domu tak, aby vyhovoval platnému právnímu stavu.

Zánik vlastnického práva v případě, že jej vlastník nevykonává

V belgickém právu neexistuje úprava, která by umožňovala zánik vlastnického práva prostým neužíváním věci. Na druhou stranu v belgickém právu existuje tzv. vydržení. To znamená, že pokud někdo má v držbě věc a splňuje další podmínky (jednoznačnost, nepřetržitost apod.) může nabýt vlastnické právo uplynutím doby 30 let v případě nemovitosti. V případě nabytí věci od nevlastníka se daná lhůta zkracuje na 10 či 20 let. V tomto případě se však vyžaduje dobrá víra a náležitý právní titul.

⁴ K některým aspektům policejních zásahů vůči squatterům viz např. rozhodnutí NSS 6 As 256/2016 – 79.

Právo na adekvátní bydlení

Čl. 23 belgické Ústavy stanoví, že každý má právo na důstojný život, což zahrnuje i právo na přiměřené bydlení. Jinak v kontextu belgického právního řádu neexistují žádné zvláštní či netradiční formy vlastnictví.

Užívání vlastnictví sociálně zodpovědným způsobem

Článek 544 belgického občanského zákoníku obsahuje zákaz imisí. Vlastník budovy má právo vykonávat vlastnické právo v souladu s imperativem, že nezpůsobuje rušení ostatních, zejména sousedním vlastníkům.

Možnost vyvlastnění nebo převodu vlastnického práva u nevyužívané nebo chátrající budovy

V belgickém právním řádu neexistují zvláštní normy, na základě kterých by se uplatnil takovýto postup. Uplatní se obecná právní pravidla. V případě převodů zchátralých budov se neuplatní výše zmíněná daň po dobu 2 let od převodu. Jinak žádná zvláštní úprava neexistuje

Právní rámec týkající se squattingu

Squatting není podle belgického práva nelegální, nicméně některé aktivity spojené se squattingem nelegální být mohou (např. graffiti, ničení majetku apod.). Trestněprávní ochrana se vztahuje k obývanému obydlí, v případě nevyužívaných budov se neuplatňuje. V současné době existují návrhy na trestněprávní postih squattingu.

Francie

Daň z nevyužívaných obydlí

Francouzské právo umožňuje uplatnění daně z tzv. „nevyužívaných obydlí“, jimiž se rozumí:

- obydlí, které je neobsazené po dobu jednoho roku;
- obydlí, které se nachází v obci o více než 50 000 obyvatelích, v níž je omezený trh s nemovitostmi;

Tato daň existovala již od roku 1998 a vztahovala se jak na velká města (Paříž, Lyon a Marseille), tak na méně významná, ale turistická města na jihu Francie (Cannes, Nice a Antibes). V obecné rovině pak byla tato daň zavedena zákonem ze dne 13. července 2006, který obsahoval „národní závazek pro bydlení“ (*engagement national pour le logement*).

Nejedná se o sankční, ale spíše o pobídkovou daň, jejímž účelem je financování Národního úřadu pro bydlení (*Agence nationale de l'habitat*, dále také jen „ANAH“), který uplatňuje národní politiku pro zlepšování existujících kapacit soukromého bydlení a podléhá ministroví, do jehož kompetence spadá bydlení. ANAH přiděluje finanční podporu vlastníkům nemovitostí a společenstvím vlastníků jednotek (*Syndicats de copropriétaires*) za účelem realizace hrubých stavebních prací a vylepšování jejich obydlí. ANAH podporuje rozvoj nabídky ubytování a řídí stanovování nájmu a poplatků souvisejících se správou nemovitosti na základě smluv s pronájemárci vlastníky nemovitostí.

V současné době je právním základem pro tuto daň článek 232 daňového kodexu (*Code général des impôts*), který stanoví:

- I. *Roční daň z nevyužívaných obydlí se uplatní v obcích, které mají více než 50.000 obyvatel, náležejí do urbanistické zóny a existuje v nich značná nerovnováha mezi nabídkou a poptávkou v oblasti bydlení, což způsobuje vážné obtíže v přístupu k bydlení v porovnání s celkovými existujícími kapacitami ubytování, které se vyznačují především vysokou cenou nájmu, vysokou kupní cenou stávajících nemovitostí a vysokým počtem požadavků na poskytnutí sociálního bydlení ve vztahu k počtu ročně poskytnutých ubytování v kapacitách sociálního bydlení. Seznam obcí, ve kterých je tato daň zavedena, je stanoven dekretem.*
- II. *Daň se uplatní pro každé nevyužívané obydlí, které je nevyužívané alespoň po dobu jednoho roku, ke dni 1. ledna tohoto zdaňovacího období, s výjimkou obydlí v držbě organizací zajišťujících bydlení s regulovaným nájemným a v držbě společností smíšené ekonomiky, které přidělují bydlení dle dostupnosti zdrojů;*
- III. *Dani podléhá vlastník nemovitosti, poživatel, osoba oprávněná z práva stavby nebo nájemce, který obydlím disponuje od začátku rozhodného období podle odstavce II.*
- IV. *Daňový zákon je tvořen hodnotou nemovitosti a její sazba je 12,5 % ročně v prvním zdaňovacím období (roce) a od druhého zdaňovacího období (roku) 25 %.*
- V. *Za nevyužívané obydlí se nepovažuje obydlí, které je využíváno nepřerušeně alespoň po dobu 90 dní v průběhu referenčního období stanoveného v odstavci II.*
- VI. *Daň se neuplatní v případě, že je obydlí nevyužíváno z důvodů nezávislých na vůli povinného subjektu;*
- VII. *Dohled, výběr daně, řešení sporů, záruky a sankce jsou u daně z nevyužívaných obydlí řešeny stejným způsobem jako u daně z nemovitosti ze staveb;*
- VIII. *Vybraná daň se poskytne ANAH až do maximálního limitu stanoveného článkem 46 odstavcem I finančního zákona č. 2011-1977 ze dne 28. prosince 2011 pro rok 2012 (l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012).*

Detaily o uplatňování daně z nevyužívaných obydlí jsou uvedeny na internetové stránce ministerstva obchodu (*ministère de l'économie*):

<https://www.economie.gouv.fr/particuliers/taxes-logements-vacants-tlv-thlv>

Zánik vlastnického práva v případě, že jej vlastník nevykonává

V případě, že vlastník nemovitosti nevykonává své vlastnické právo k ní a nemovitost nebo její část není prokazatelně nadále udržována, starosta obce na žádost městské rady (*Conseil municipal*) zahájí proces prohlášení tzv. „stavu zjevného opuštění“ (*état d'abandon manifeste*) definovaného článkem L. 2243-3 zákona o územních samosprávných celcích (*Code général des collectivités territoriales – CGCT*), který zní:

Po uplynutí lhůty tří měsíců od dne, kdy byla učiněna opatření ke zveřejnění a upozornění (...) prohlásí starosta záznamem s konečnou platností zjevné opuštění pozemku; Tento záznam je dán k dispozici veřejnosti. Starosta svolá městskou radu, která rozhodne o tom, zda jsou splněny podmínky pro prohlášení zjevného opuštění pozemku a zda tedy lze přistoupit k jeho vyvlastnění ve prospěch obce, příslušné organizace, která o něj usiluje nebo koncesionáře v oblasti územního plánování (...) za účelem stavby nebo přestavby k bydlení nebo za jiným účelem obecného zájmu spojeným s provedením renovačních či restauračních operací nebo územního plánování.

Právo na adekvátní bydlení

Právo na adekvátní bydlení (*le droit au logement opposable neboli DALO*) ve Francii existuje a je zaručeno zákonem ze dne 5. března 2007, kterým se zavádí právo na důstojné bydlení a který upravuje různá opatření ve prospěch sociální soudržnosti (*La loi du 5 mars 2007 „instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale“*). Tento zákon umožňuje osobám, jež žijí v nevhodném obydlí nebo které po nepřiměřeně dlouhou dobu žádají o sociální bydlení, aby uplatnily své právo na důstojné obydlí nebo ubytování (podle okolností případu), pokud si takové bydlení nemohou zajistit svými vlastními prostředky. Toto právo je vymahatelné („*opposable*“), což znamená, že občan má k dispozici opravné prostředky k jeho účinnému uplatňování. Subjektem povinným zajistit právo na adekvátní bydlení je stát, jehož úkolem je přednostně zajistit ubytování osobám označeným za potřebné. V praxi je úkolem prefekta (zástupce státu v departementu), aby prostřednictvím organizací sociálního bydlení nebo ubytovacích struktur zajistil přestěhování nebo ubytování potřebných osob.

Více informací k právu na adekvátní bydlení (DALO) lze nalézt na internetové stránce vlády: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18005>

Užívání vlastnictví sociálně zodpovědným způsobem:

Občanský zákoník již od roku 1804 obsahuje článek 544, který zůstal nezměněn a zní:

„Vlastnictví je absolutní právo užívat a požívat věci tak, aby zároveň nedošlo k užívání zakázanému zákonem a nařízeními“.

Vlastník nemovitosti musí tedy respektovat normy stanovené stavebním zákonem (*Code de l'habitation*), a to např. v oblasti protipožární ochrany nebo vlivu na životní prostředí. Naproti tomu vlastníku nemovitosti nejsou uložena sociální kritéria takového typu, že by při pronájmu své nemovitosti např. musel upřednostňovat nájemce s nízkými příjmy. Obce mohou v této oblasti maximálně uplatňovat určité pobídky. Příkladem je zde Paříž, která podporuje vlastníky nemovitostí (ve formě financování stavebních renovací), kteří dají občanům za nízký nájem k dispozici nevyužívaný objekt: <http://www.paris.fr/municipalite/action-municipale/le-logement-2222>

Možnost vyvlastnění nebo převodu vlastnického práva u nevyužívané nebo chátrající budovy

Subjekt veřejného práva (stát, samosprávné území celky) může vyvlastnit nevyužívané obydlí a tím převést vlastnické právo k němu na osobu veřejného práva (organizaci zajišťující bydlení s regulovaným nájemným) nebo na osobu soukromého práva, která působí v oblasti sociálního bydlení. Podrobnosti o procesu vyvlastnění lze nalézt na internetové stránce vlády: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N326>

K vyvlastnění může dojít ve prospěch jakékoli osoby soukromého práva, která slouží obecnému zájmu (např. asociace, která se zabývá přístupem k bydlení). Některé asociace tímto způsobem spravují „sociální rezidence“ (*résidences sociales*): <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-residences-sociales-r672.html>

Příklady využití chátrajících budov

Paříž např. přeměňuje prázdné budovy, které dříve sloužily jako kanceláře, na studentské koleje: <http://www.leparisien.fr/paris-75/la-transformation-de-bureaux-en-logements-encouragee-a-paris-09-02-2016-5529491.php>

Právní úprava vztahující se na tzv. squattery

Zákon ze dne 24. června 2015 o usnadnění vykázaní squatterů z obydlí (*La loi du 24 juin 2015 „visant à faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile“*) zavedl do trestního kodexu (*Code pénal*) článek 226-4, který zní:

„Vniknutí do cizího obydlí s pomocí donucení, přepadení nebo výhrůžek, s výjimkou případů povolených zákonem, bude potrestáno trestem odnětí svobody ne jeden rok a pokutou 15.000 EUR. Stejně bude potrestáno setrvání v cizím obydlí s pomocí prostředků uvedených výše, s výjimkou případů povolených zákonem“.

Pokud jde o přístup státních orgánů ke squatterům (represe, tolerance) při uplatňování příslušné právní úpravy, článek L. 153-1 zákona o civilním řízení (*Code des procédures civiles*) stanoví, že: *„Stát se musí podílet na výkonu soudních rozsudků a jiných exekučních titulů. Odmítnutím státu podílet se na jejich výkonu vzniká právo na náhradu škody“.*

V praxi se musí vlastník nemovitosti, který vlastní exekuční titul nařizující vykázaní jeho nájemce, obrátit na soudního úředníka (*huissier de justice*), aby toto rozhodnutí vykonal. Pokud soudní úředník požádá o spolupráci policejní složky, prefekt (který reprezentuje ministra vnitra v každém departmentu) má lhůtu 2 měsíce na to, aby vyslovit souhlas se součinností policejních složek. Prefekt konkrétně vyhodnotí, zda použití policejní síly nepřinese v daném případě horší následky, než ponechání squatterů na místě (např. zranění dětí a/nebo jiných zranitelných osob, nebezpečí škody na majetku). Pokud není do dvou měsíců součinnost policejních složek schválena, může vlastník objektu, který již nedostává úplatu za využívání svého objektu (nájem a poplatky spojené s užíváním objektu), za určitých podmínek požadovat náhradu této újmy od státu.

Co se týče příkladů sporů mezi vlastníky nevyužívaných obydlí a squatterů, internetová stránka asociace „Právo na bydlení“ (*Droit au logement*) uvádí několik příkladů sporů mezi vlastníkem a squatterem: <http://www.droitaulogement.org/>

Německo

V důsledku zvýšené nedostačující nabídky bydlení, zejména ve větších německých městech, představují neobývané budovy a byty závažný problém.

Daň z nevyužívaného obydlí

V případě sankcí za nevyužívané obydlí (viz níže) může přestupce rovněž čelit ztrátě daňové výhody spočívajících v daňových odpočtech.

Právo na bydlení

Právo na bydlení není explicitně zakotveno v německé ústavě, v souladu s judikaturou německého Spolkového ústavního soudu se však považuje za součást základního práva na existenční minimum

zaručující důstojný život, které vyplývá z článku 20 odst. 1⁵ a článku 1 odst. 1⁶ základního zákona (Grundgesetz⁷). Zákonodárce zajišťuje naplňování tohoto práva zejména prostřednictvím dávek sociálního zabezpečení jako např. příspěvku na bydlení (Wohngeld).

Opatření v rámci stavebního práva

Vlastnictví je na ústavní úrovni chráněno článkem 14 základního zákona, který stanoví, že:

„(1) Vlastnictví a dědické právo se zaručují. Obsah a meze stanoví zákon.

(2) Vlastnictví zavazuje. Jeho užívání má zároveň sloužit obecnému blahu.

(3) Vyvlastnění je přípustné jen k obecnému blahu. Smí být provedeno jen zákonem nebo na základě zákona, který upraví způsob a rozsah odškodnění. Odškodnění se stanoví po spravedlivém uvážení zájmů společnosti a zúčastněných osob. Pokud jde o výši odškodného, lze ve sporném případě užít cesty práva před řádnými soudy.“

Vlastnické právo zahrnuje mimo jiné i právo věc neužívat. Vlastnictví je dále chráněno institutem „zachováním předchozího stavu“ (Bestandsschutz⁸). U neobydlených a zejména zanedbaných a chátrajících budov lze použít institutu stavebního práva jako např. územně-plánovacích příkazů (städtebauliches Gebot), předkupní právo obcí (das gemeindliche Vorkaufsrecht) nebo ve výjimečných případech i institutu vyvlastnění (Enteignung).

Stavební zákon obsahuje ve druhém oddílu šesté části několik druhů územně-plánovacích příkazů, prostřednictvím kterých lze něco nařítit vlastníkům nemovitostí. Jedná se zejména o příkaz k zastavení pozemku nebo k přizpůsobení stávající stavby v souladu s plánem zástavby (Baugebot) podle § 176 stavebního zákona nebo příkazu k modernizaci nebo zjednání nápravy (Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot) podle § 177 stavebního zákona.

Na zemské úrovni pak obsahují jednotlivé stavební řády (Bauordnung) institut příkazu k odstranění stavby (Beseitigungsanordnung), který lze vydat v případě, že je neodkladné odstranění stavby nezbytné v důsledku chátrajícího stavu stavby za účelem ochrany života druhých.

Sankce za využívání prostor k jiným účelům, než dlouhodobé bydlení (včetně ponechání prázdného obydlí)

Vlastnické právo zakotvené v ustanovení článku 14 odst. 1 základního zákona lze omezit mimo jiné v případě tzv. nedostatku bytů (Wohnraummangel). V těchto případech lze vlastníkům bytových prostor zakázat jejich využití za jiným účelem než bydlení, tj. za účelem podnikání nebo je ponechat dlouhodobě prázdné. V současnosti mají v této oblasti výlučnou zákonodárnou pravomoc spolkové země, některé tak přijaly zákon o zákazu využití bytových prostor k jiným účelům (Zweckentfremdungsverbotsgesetz)⁹. Účelem těchto zákazů je zajistit cenově dostupné bydlení obyvatelům měst s nedostatkem bytů i v budoucnu a omezit negativní dopady bytového

⁵ „Spolková republika Německo je demokratický a sociální spolkový stát“

⁶ „Důstojnost člověka je nedotknutelná. Respektovat a chránit jí je povinností veškeré státní moci.“

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

⁸ Angl. Grandfathering.

⁹ Např. spolková země Bádensko-Württembersko (Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotsgesetz -ZwEWG). Dostupný z: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-WoZwEntfrGBWrahmen&psml=bsbawueprod.psml&max=true>) nebo Berlín (Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG) Dostupný z: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=WoZwEntfrG+BE&psml=bsbeprod.psml>)

trhu na bytovou situaci ve městech (zvyšování cen, vylidnění centra, negativní vliv na sociální bydlení)¹⁰. Berlínský zákon o zákazu využití bytových prostor k jiným účelům zakazuje:

- a) nájem těchto bytových prostor v rozsahu dnů nebo týdnů za účelem rekreačního bydlení nebo ubytování turistů, zejména pronájem pokojů za komerčním účelem (např. prostřednictvím služby airbnb) s výjimkou situace kdy vlastník nebo nájemce bytu nadále v bytě bydlí a za tímto účelem využívá víc než 50 % bytové plochy,
- b) využití bytových prostor k podnikatelským účelům,
- c) změnit bytový prostor tím způsobem, že nebude nadále sloužit k bytovým účelům,
- d) ponechat bytový prostor prázdný na období víc než 6 měsíců,
- e) jeho odstranění.

K využití bytových prostorů k těmto účelům může dojít pouze na základě povolení uděleném příslušným obvodním úřadem. Kromě toho je pro případy podle písm. a) a b) zákaz omezen na dobu dva roky od nabytí účinnosti berlínského zákona. Porušením zákazu lze spáchat správný delikt, za který hrozí pokuta až do výše 100 000 EUR (cca 2 660 000 CZK).

Spolkové země mohou rovněž regulovat výši nájemného stanovením tzv. Kappungsgrenze nebo Mietpreis-bremse a stanovením tzv. sociálních chráněných oblastí (soziale Erhaltungsgebiete) v rámci územního plánování, ve kterých lze vlastnické právo omezit, zejména, co do možnosti disponovat s nemovitostí formou některých stavebních úprav nebo předkupním právem obce k dané nemovitosti¹¹.

Prodej nemovitostí ve vlastnictví spolku a spolkových zemí

Nabývání a prodej majetkem spolku upravuje řád o veřejném rozpočtu (Bundeshaushaltsordnung - BHO¹²). Nemovitosti mohou být prodány pouze v případě, kdy v současnosti nejsou a v dohledné budoucnosti nebudou potřebné k využití pro účely výkonu spolkové agendy. Správa nemovitostí spolku je v působnosti spolkového úřadu pro spolkové nemovitosti (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben). Prodej nemovitostí je přípustný pouze za cenu obvyklou (zum vollen Wert), výjimky lze stanovit v rozpočtu. Ustanovení § 64 BHO stanoví zvláštní pravidla pro pozemky.

Pravidla pro nabývání a prodej majetku ve vlastnictví spolkových zemí se liší v závislosti na jednotlivých spolkových zemích. Kupní cena musí být stanovena ve výši ceny obvyklé, pod tuto cenu lze prodat majetek pouze výjimečně. Ve spolkové zemi Sasko lze majetek prodat pod cenu obvyklou v případě prodeje na podporu sociálních služeb nebo sociálního bydlení¹³.

¹⁰ SMETANKOVÁ, D.; TESÁR, D.. *Problematika sdílené ekonomiky a vybraná řešení některých sporných otázek s ní spojených ve vybraných zemích EU. Odpověď na dotaz č. 3052*. Praha: Parlamentní institut, Kancelář Poslanecké sněmovny, říjen 2016, s. 7.

¹¹ BEZIRKSAMTFRIEDRICHSHAIN-KREUZBERG VON BERLIN. *Erhaltungsgebiete*. Dostupné z: <http://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/gruppe-stadterneuerung/erhaltungsgebiete/>

¹² Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BJNR012840969.html>

¹³ § 90 odst. 1 saského řádu o obecném zřízení (Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652) geändert worden ist. Dostupné z: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/2754-Saechsische-Gemeindeordnung#p90>

Právní úprava vztahující se na tzv. squattery

Užívání staveb bez právního titulu lze klasifikovat jako trestný čin porušování domovní svobody (Hausfriedensbruch) podle ustanovení § 123 odst. 1 trestního zákoníku (Strafgesetzbuch¹⁴). Za tento trestný čin hrozí uložení peněžitého trestu nebo trestu odnětí svobody až na jeden rok. Uvedené se aplikuje i v případě vědomého nevyužívání obydlí vlastníkem nebo nájemci z různých spekulativních důvodů jako např. za účelem samovolného zničení obydlí. Podle trestního zákoníku se jedná o absolutní návrhový delikt, tj. k zahájení trestního stíhání dojde pouze na základě návrhu na potrestání (Strafantrag). Trestný čin porušování domovní svobody je rovněž podle trestního řádu (Strafprozessordnung¹⁵) tzv. soukromo-žalobním deliktem, poškozený se může obrátit na soud podáním tzv. soukromé žaloby (Privatklage). Státní zástupce může v tomto případě podat obžalobu výhradně, pokud je to v obecném zájmu.

V mezích občanského práva lze využít různé právní tituly pro podání žaloby na vyklizení nebo návrhu na vydání předběžného opatření.

Polsko

Daň či poplatek z nevyužívaných obydlí

Obecně lze říci, že neexistuje žádná zvláštní daň nebo jiný poplatek. Existují dva druhy sankcí, které mohou být uloženy těmto vlastníkům. Za prvé je to sankce, kterou lze uložit podle čl. 91a zákona ze 7. července 1994 o stavebním právu (konsolidovaný text č. 290, 2016), který stanoví, že vlastník, který neudrhuje budovu ve správném technickém stavu, či využívá budovu v rozporu se zákonem, či nespĺňuje bezpečnostní požadavky při využívání budov, může být sankcionován pokutou, omezením svobody, či odnětím svobody. Další sankcí je sankce podle zákona o ochraně památek a péči o ně (čl. 110 zákona ze dne 23. července 2003, konsolidovaný text č. 1146). Čl. 110 stanoví vlastníku taxativně vyjmenovaných památek povinnost chránit nemovitost před poškozením, zničením, odcizením či zmizením. V případě, že této povinnosti nedostojí, může být vlastníku uložena sankce pokuty, omezení svobody či odnětí svobody.

Zánik vlastnického práva v případě, že jej vlastník nevykonává

Podle zákona z 23. dubna 1964, občanský zákoník stanoví, že držitel v dobré víře vydrží nemovitost po uplynutí doby 20 let a držitel ve zlé víře nemovitost vydrží po uplynutí 30 let. Nemovitosti ve vlastnictví státu jsou vyňaty z tohoto pravidla. Jinak neexistuje ustanovení, které by upravovalo zánik vlastnického práva uplynutím určité doby.

Právo na bydlení

Polsko je vázáno mezinárodními smlouvami, obdobně jako Česká republika. Navíc podle zákona ze dne 21. června 2001 o právech nájemníka, obecním bytovém fondu a doplnění občanského zákoníku (konsolidovaný text č. 1610) musí obec zajistit bydlení pro rodiny s nízkými příjmy. Další povinností je zajistit přístřeší pro lidi, kteří byli vystěhováni.

¹⁴ Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html>

¹⁵ Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>

Užívání vlastnictví sociálně zodpovědným způsobem

Zákon o ochraně práv obyvatel zavazuje vlastníka, aby zajistil bezpečné užívání budovy a zajistil, že technický stav budovy nebude ohrožovat zdraví či životy ostatních. Další podrobné povinnosti jsou uvedeny v kapitole 6 zákona o stavebním právu. Tyto povinnosti zahrnují např. pravidelné technické kontroly, kontroly vybavení, kontroly škodlivých atmosférických vlivů apod. Dodržování těchto povinností je kontrolováno příslušnými inspekčními orgány.

Možnost vyvlastnění nebo převodu vlastnického práva u nevyužívané nebo chátrající budovy

Převody pozemků z vlastnictví státu se uskutečňují podle zákona ze dne 21 srpna 1997 (konsolidovaný text č. 2147). Obecně lze říci, že cena musí odpovídat hodnotě pozemku. V určitých případech může být cena nižší, zejména v případě, že soutěž o prodej pozemku je neúspěšná. Pokud jde o prodej pozemku mezi soukromými subjekty, je úprava stejná jako v ČR. Neexistuje zvláštní úprava, která by umožňovala transformaci na objekt sdíleného vlastnictví či družstevního vlastnictví.

Právní úprava vztahující se na tzv. squattery

Článek 172 občanského zákoníku poskytuje možnost neoprávněné držby, a to pro držitele ve špatné víře:

§ 1. Držitel nemovitosti, který není vlastníkem nemovitosti, získá majetkové právo, pokud má v držbě nemovitost nepřetržitě po dobu dvaceti let, pokud nenabyl držbu ve špatné víře (nepříznivé držení).

§ 2. Po uplynutí třiceti let držitel nemovitosti nabývá vlastnictví i tehdy, když nabyl držbu ve špatné víře.

Z tohoto titulu mohou squatteři nabýt vlastnictví po 30 letech nepřetržité držby.

Nicméně, squatteři mohou čelit právnímu jednání majitelů, které mají základ v článku 222 občanského zákoníku. Tento článek upravuje zápůrčí a reivindikační žalobu.

Zákon ze dne 6. června 1997 o trestním zákoníku (konsolidovaný text č. 1137) stanoví příslušnou úpravu ve svém článku 193: "Kdo se vlomí domu, bytu, prostoru, pozemku nebo přes žádost oprávněné osoby neopustí takové místo, podléhá pokutě, sankci za omezení svobody nebo trest odnětí svobody až na jeden rok.

Zákon o ochraně práv obyvatel v článku 17 rovněž stanoví, že osoba, která bydlí bez jakéhokoli právního titulu, v případě vystěhování nemá nárok na náhradní majetek nebo tzv. ochrannou dobu.

Soukromoprávní spory mohou být řešeny v rámci čl. 222 ve spojení s čl. 223 Občanského zákoníku. Rovněž čl. 193 trestního zákoníku může být základem pro řešení sporu mezi vlastníkem a squatterem.

Pokud jde o přístup policie, ta zastává v případech squatterství represivní přístup.

Rakousko

Rakousko je federativní stát a jednotlivé spolkové země mají v kompetenci přijímání legislativy týkající se stavebních předpisů. Níže uvedené se bude týkat spolkové země a hlavního města Vídně.

Daň z nevyužívaných obydlí

Neexistuje žádná daň, která by motivovala vlastníka k užívání nevyužívané či rozpadlé budovy.

Podle čl. 129 odst. 2 vídeňského stavebního zákoníku, vlastník či spoluvlastník má povinnost starat se o zachování struktury budovy. Rovněž je odpovědný za splnění povinností ze stavebního povolení norem stavebního práva. V případě porušení těchto povinností, může správní orgán nařídit odstranění protiprávního stavu v přiměřené lhůtě (čl. 129 odst. 4 vídeňského stavebního zákoníku). V případě, že vlastník nesplní toto nařízení, správní orgán přijme nezbytná opatření namísto vlastníka. Tato opatření se uskuteční na náklady vlastníka. Správní orgán může rovněž uložit pokutu do výše 21 000 EUR vlastníku budovy v případě porušení povinnosti udržovat budovu.

Ostatní aspekty zemské právo neupravuje.

Řecko

Daň z nevyužívaných obydlí

Neexistuje žádná daň z nevyužívaných obydlí.

Povinnosti vlastníků budov stanoví mimo jiné čl. 268 zákoníku městského plánování, který provádí ustanovení čl. 1 zákona č. 1512/1985. Podle tohoto ustanovení musí majitelé či uživatelé budov tyto budovy udržovat tak, aby nepředstavovaly nebezpečí pro zdraví či majetek druhých, nenarušovaly životní, kulturní či městské prostředí a nesnižovaly kvalitu života v oblasti. V případě, že daný vlastník neplní své povinnosti, může stát učinit opatření k nápravě místo tohoto vlastníka a ten je povinen toto jednání strpět. Po odpovědné osobě poté může vyžadovat náhradu nákladů. Z těchto ustanovení vyplývá, že neexistuje penalizace, za neplnění povinnosti podle shora uvedených předpisů. Na druhou stranu v případě způsobení škody může vlastník nést odpovědnost za tuto škodu a to jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní.

Zánik vlastnického práva v případě, že jej vlastník nevykonává

Taková právní úprava absentuje. Jediným způsobem ztráty vlastnictví (bez kompenzace) je vydržení jinou osobou. Předpokladem vydržení je nevykonávání vlastnického práva na konkrétní věci po dobu 10 nebo dvaceti let, v závislosti na okolnostech.

Právo na bydlení

Čl. 28 odst. 1 stanoví prioritu mezinárodních smluv ve vztahu k ustanovením obecného práva. Řecko zároveň ratifikovalo mezinárodní pakt o hospodářských a sociálních právech prostřednictvím zák. č. 1532/1985, který zakotvuje právo na bydlení. V tomto smyslu je právo na bydlení v řeckém právním řádu zakotveno. Dále čl. 21 odst. 4 řecké Ústavy stanoví, že osoby, jejichž bytové potřeby nejsou uspokojeny, jsou subjektem zvláštní péče státu.

Užívání vlastnictví sociálně zodpovědným způsobem

Podle čl. 100 řeckého občanského zákoníku platí, že vlastník má právo nakládat s věcí a ostatní vyloučit, ledaže by zasahoval do práv jiných či porušoval zákon. S ohledem na čl. 17 řecké Ústavy, který stanoví, že vlastnické právo nesmí být vykonáváno v rozporu s veřejným zájmem, nelze vlastnické právo pojímat jako absolutní.

Možnost vyvlastnění nebo převodu vlastnického práva u nevyužívané nebo chátrající budovy

V současné době probíhají veřejné konzultace v této záležitosti. Vláda se touto problematikou zabývá.

Právní úprava vztahující se na tzv. squattery

Squatterři jsou z hlediska řeckého občanského práva považováni za držitele, který nemá dobrou víru. Rovněž jsou povinni případně uhradit veškeré náklady, či uhradit bezdůvodné obohacení v souvislosti s užíváním věci. Vlastník k ochraně svého vlastnictví může uplatnit reivindikační žalobu.

Z hlediska trestního práva je squatterství trestným činem rušení domovního klidu ve smyslu čl. 254 trestního zákoníku. Ten stanoví, že každý kdo protiprávně vstoupí nebo setrvává v rozporu s vůlí uživatele či vlastníka v místě, kde bydlí, pracuje či v místě, který vlastník učiní nepřístupným, může být potrestán odnětím svobody či peněžitým trestem. Tento trestný čin vyžaduje oznámení.

Pokud jde o přístup ke squatterům, v posledních letech jsou policejní orgány pasivní a mají tendence neprosazovat právo, zejména vzhledem k situaci související s migrací a přílivem uprchlíků. Právní úprava je jasná a stručná. Ke sporům mezi squattery a vlastníky však pravidelně dochází.

Velká Británie – Anglie, Wales

Využívání prázdných budov¹⁶

Orgány samospráv mají celou řadu prostředků, jakým způsobem řešit problémy prázdných budov. Tyto orgány mají zpravidla úředníka, který se zabývá problém souvisejícími s prázdnými budovami. Orgány za prvé mají pravomoc identifikovat prázdné budovy prostřednictvím přístupu k daňovým údajům, ze kterých vyplývá případné využívání budovy. Samosprávy nemají povinnost vydávat strategie týkající se využívání prázdných budov, nicméně vydávají strategii bydlení, ve které může být problematika prázdných budov zahrnuta.

Samosprávy mohou využít povinného odkupu nemovitosti, ke kterému se může samospráva uchýlit v případě, že existuje relevantní právní základ (např. z důvodu bytové politiky). Podmínkou rovněž je, že takový odkup je ve veřejném zájmu.

Daňová opatření

Dalším nástrojem jsou daňové slevy. Ty mohou být poskytnuty ve výši 0-100 % obecní daně (v závislosti na uvážení správce daně) na nemovitost prázdnou či nezařízenou nemovitost či na nemovitost, která je rekonstruovaná či na nemovitost, která prochází rekonstrukcí.

Naopak na nemovitosti dlouhodobě neužívané (tj. dva roky) může být uvalena daň ve výši 150 % běžné sazby obecní daně. V tomto ohledu např. bývalý starosta Londýna, Boris Johnson, navrhoval zvýšení této sazby na 1000 % v případě dlouhodobě nevyužívaných nemovitostí.

Nucené nakládání s budovami

V případě nevyužívaných nemovitostí, které mohou svou zanedbaností ohrožovat zdraví či majetek ostatních (např. výskyt hlodavců, nebezpečí pádu, nezabezpečení, žhářství apod.), mohou místní orgány přijmout opatření (vyplývající z různých právních předpisů), kterými mohou stav obydlí zlepšit (na náklady majitele). V případě, že vlastník neplní své závazky, může obec nařídít prodej nemovitosti na volném trhu.

Nejvýznamnějším nástrojem samosprávných orgánů je nařízení ke správě prázdných obydlí (Empty Dwelling Management Orders – „EDMO“), které umožňuje pronajmout obydlí bez souhlasu vlastníka. V případě, že je dané obydlí nevyužíváno po dobu dvou let, může příslušný orgán vydat předběžné EDMO po přivolení tribunálu prvního stupně. Vydání předběžného EDMO je upraveno

¹⁶ Wendy Wilson a kol. Empty Housing (England). Library of House of Commons.

zákonem o bydlení (Housing Act 2004) Před vydáním EDMO by měla samospráva jednat s vlastníkem a dohodnout se na využívání budovy smírnou cestou. Předpokladem vydání předběžného EDMO je, že:

- nemovitost není dva roky obydlená,
- nelze očekávat, že v nejbližší době bude obydlená,
- prostřednictvím předběžného EDMO lze očekávat, že bude obydlena,
- orgán samosprávy postupoval podle právních předpisů.

Předběžné EDMO být vydáno nemůže, jestliže nemovitost byla v předchozích dvou letech obývána, nebo je obývána pouze zčásti, nebo je budova využívána také k nerezidenčním účelům. Dále existuje celá řada výjimek, které znemožňují vydání EDMO z jiných důvodů i přes to, že daná nemovitost není obývána déle než dva roky. Jedná se např. o případy, kdy se jedná o prázdninový dům, o případy, kdy dědic ještě nenabyl dědictví či případy, kdy vlastník dočasně bydlí jinde apod. Předběžné EDMO se vydává na dobu 12 měsíců. V případě, že nedojde k dohodě s majitelem, může příslušný orgán vydat konečné EDMO, které nevyžaduje souhlas tribunálu prvního stupně a které je v platnosti po dobu 7 let.

Právní úprava vztahující se na tzv. squattery ¹⁷

Na squatting se vztahují jak předpisy soukromého, tak předpisy trestního práva. Před rokem 2012 bylo squatting považováno za civilní delikt a nemělo trestně právní relevanci, ledaže bylo doprovázeno jiným trestně právně relevantním jednáním.

Pokud jde o soukromoprávní prostředky proti squatterům, vlastník obydlení musí prokázat právní titul k nemovitosti a záměr znovu se ujmout držby. Vlastník nemovitosti může využít standardních procesních prostředků či zrychlené procedury.

V řízení podle části 55 civilního soudního řádu (Civil Procedure Act) není v rámci oznámení třeba konkrétně určit jméno narušitele vlastnického práva, stačí přibližná identifikace. Oznámení nemusí být doručeno, postačí vyvěšení na nemovitosti. Po uplynutí pěti dnů od oznámení je nařízeno soudní jednání. V případě, že soud dojde k závěru, že dotyčná osoba ruší vlastnické právo jiného, vydá nařízení o držbě. V něm stanoví, že osoba musí opustit dané obydlí zpravidla do 14 dnů. V případě, že osoby tvrdí, že jim náleží některá práva k obydlí (např. nájemní), mají povinnost prokázat svá tvrzení. Shora uvedené řízení se nevztahuje na spory o nájem z bytu, kde nájem nebyl ukončen.

Dalším možným civilním prostředkem je předběžné nařízení o držbě (IPO). V případě, že vlastník objeví v obydlí squattery, může do 28 dnů od zjištění požádat soud o vydání IPO. Soud musí nařídit jednání do tří dnů od žádosti. Poté co soud IPO vydá, musí být do 48 hodin doručen narušiteli a ti musí obydlí opustit do 24 hodin. V souvislosti se zavedením tohoto prostředku byla rovněž přijata trestně právní úprava týkající se nepravdivých žádostí o IPO a nedodržení IPO.

Pokud jde o trestně právní prostředky podle současné právní úpravy (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (Commencement No.1) Order 2012 (SI 2012/1956)), je squatting trestným činem. Trestný čin je spáchán osobou, která vstoupí do obydlí a bydlí tam či setrvává tam s úmyslem bydlet. K trestnosti je vyžadováno zavinění. Obydlím se myslí jakékoliv struktury určené k bydlení (včetně karavanů). Za jednání může být uložen trest 51 týdnů odnětí svobody či peněžitá pokuta. Tento trestný čin se nevztahuje na vztahy týkající se nájmu bytu (např. případy, kdy se osoba po skončení nájmu odmítá vystěhovat, či je s platbou nájemného ve zpoždění). Trestněprávní úprava se nevztahuje ani na prostory, které nejsou určeny k bydlení.

¹⁷ Wendy Wilson. Squatting in residential premises. SN/SP/355. Library of House of Commons.

Použitá literatura a zdroje:

Studie vychází zejména z odpovědí partnerských parlamentů sdružených v rámci sítě ECPRD (Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci) na dotaz č. 3393 (Use of empty or run-down buildings). V případě využití jiných zdrojů jsou tyto zdroje uvedeny v poznámkách pod čarou.