

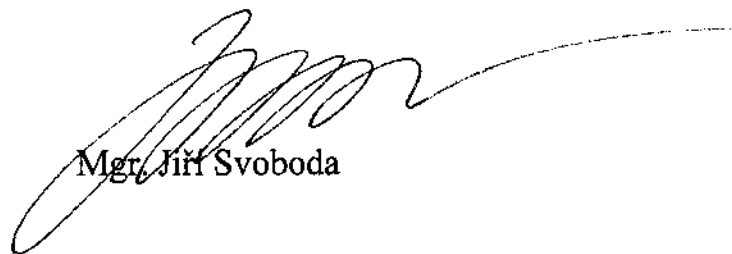
Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Rigorózní práce
Odpovědnost státu za regulaci nájemného z bytu

konzultant: Prof. JUDr. Jan Dvořák, CSc.
zpracovatel: Mgr. Jiří Svoboda

Praha, únor 2008

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.



Mgr. Jiří Svoboda

OBSAH

kap. I

Právo vlastnické a jeho ústavní rozměrstr. 1

kap. II

Právo na bydlení a jeho ústavní rozměrstr. 3

Kap. III

Kolize práva vlastnického s právem na bydlenístr. 5

Kap. IV

Regulace nájemného jako nástroj uplatnění ochrany práv nájemce str. 7

Kap. V

Stávající právní úprava nájemního bydlení a regulace nájemného jako jeden z atributů nájmu bytu.....str. 9

Kap. VI

Historický vývoj právní úpravy regulace nájemného z bytu str. 14

Kap. VII

Zrušení prováděcích předpisů o regulaci nájemného Ústavním soudem..... str. 19

Kap. VIII

Související nálezy Ústavního soudu str. 25

Kap. IX

Postoj Evropského soudu pro lidská práva k porušení práva
vlastníků nemovitostí pokojně užívat majetek stanovením
regulace nájemného
(rozsudek ve věci Hutten-Czapská, stížnost proti České republice) str. 27

Kap. X

Právní důsledky chybějící právní úpravy nájemného z bytu
v období po 1. 1. 2002 str. 32

Kap. XI

Postup státu (moci zákonodárné, výkonné a soudní)

po zrušení prováděcích předpisů o regulaci nájemného..... str. 33

Oddíl I. Vláda a Parlament České republiky..... str. 33

Oddíl II. Soudní moc..... str. 37

Kap. XII

Nálezy Ústavního soudu přímo zakládající odpovědnost státu

spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu.....str. 40

Kap. XIII

Právní nároky vyplývající z neústavní regulace nájemného z bytu str. 43

Oddíl I. Právo na určení obvyklého nájemného z bytu str. 43

Oddíl II. Nárok na vydání bezdůvodného obohacenístr. 51

Oddíl III. Nárok na náhradu škodystr. 57

Oddíl IV. Nárok na přiměřené zadostiučinění za vzniklou
nemajetkovou újmustr. 59

Kap. XIV

Odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu

způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo

nesprávným úředním postupemstr. 60

Oddíl I. Nesprávný úřední postupstr. 65

Oddíl II. Nezákonné rozhodnutístr. 67

Kap. XV

Odpovědnost státu - moci zákonodárné a výkonné

při neústavní regulaci nájmu z bytustr. 69

Oddíl I. Moc zákonodárnástr. 70

Oddíl II. Moc výkonnástr. 73

Oddíl III. Závěrstr. 75

Kap. XVI

Úřad jednající za stát ve věci náhrady škodystr. 76

Kap. XVII

Další předpoklady vzniku odpovědnosti státu

za nesprávný úřední postupstr. 78

Oddíl I. Vznik škody..... str. 78

Oddíl II. Příčinná souvislost mezi

nesprávným úředním postupem a vznikem škody.....str. 80

Kap. XVIII

Rozsah a výše škodystr. 81

Kap. XIX

Promlčení práva na náhradu škody a práva na zadostiučinění.....str. 84

Kap. XX

Konkurence nároku na vydání bezdůvodného obohacení, zaplacení nájemného

a nároku na náhradu škodystr. 86

Kap. XXI

Přechod a postoupení nároku na náhradu škodystr. 91

Oddíl I Postoupení nároku na náhradu škody z hlediska českého právastr. 92

Oddíl II Postoupení nároku na náhradu škody z hlediska Úmluvystr. 93

Kap. XXII

Závěrstr. 95

Zkratky a odkazystr. 99

Kap. I

Právo vlastnické a jeho ústavní rozměr

Postavení jednotlivce ve státě určuje souhrn jeho práv a svobod vyjádřených v Listině, která je dle čl. 3 Ústavy součástí ústavního pořádku České republiky. Listina je katalogem, kterým má být poskytnuta ústavní ochrana právům jednotlivce před svévolnými zásahy státní moci, orgánů samosprávy či třetích osob. Předmětem úpravy Listiny jako ústavního zákona jsou základní práva a svobody. Povinnosti jsou v Listině pojaty jako meze základních práv a svobod a vyjadřují se nejčastěji formou zákazů nebo příkazů.

Mezi výčet základních a ústavním pořádkem garantovaných práv patří i právo vlastnické, které má základní význam pro rozvoj ekonomických vztahů všech subjektů. Ústavní ochrana vlastnického práva představuje most od ústavního práva k základním konceptům soukromého práva, jelikož podstatnou část soukromého práva tvoří právě úprava vztahů spojených s existencí a nakládáním s vlastnictvím. Mezi typické součásti vlastnického práva, jež v celém svém komplexu požívá ústavněprávní ochrany podle čl. 11 Listiny, náleží oprávnění vlastníka s věcí právně disponovat (*ius disponendi*), věc užívat (*ius utendi*) a požívat její plody (*ius fruendi*). Je-li jakákoliv část vlastnického práva omezována, je třeba z hlediska naplnění ústavně garantované ochrany vlastnického práva zkoumat, zda je toto omezení ještě ústavně konformní, či se již jedná o nepřipustné porušení vlastnického práva. Přitom podmínkou ústavní konformity je, že toto omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah proporcionality.

Listina vlastnictví nedefinuje. Konstatuje pouze jeho přirozeně právní povahu jako základního lidského práva, které je nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Tyto vlastnosti každého základního práva, vyjádřené v ustanovení čl. 1 Listiny, jsou oporou pro zachování podstaty vlastnictví. Vlastnické právo je dále rozvedeno zákony veřejného a soukromého práva, které zároveň stanoví jeho hranice. Hlavní komponenty vlastnického práva jsou uvedeny v ustanovení § 123 občanského zákoníku, který vypočítává jednotlivá základní oprávnění vlastníka tvořící obsah vlastnického práva. Jak bylo již uvedeno, patří mezi ně určitou věc držet, užívat, nakládat s ní a brát užitky (požívat). Stěžejní oprávnění vlastníka s věcí nakládat, věc užívat podle své úvahy a vůle a brát z ní užitky v sobě obsahují právo dočasně přenechat věc jinému za úplatu k užívání, tj. věc pronajmout. Koncepce Listiny je v souladu s mezinárodněprávní úpravou založena na tom, že základní práva a svobody, tedy

i právo vlastnické, nemají absolutní povahu a za ústavně stanovených podmínek je lze omezit. Odstavce 2, 3 a 4 čl. 4 Listiny obsahují obecná dodatková pravidla pro stanovení mezí základních práv a svobod.

Pro stanovení mezí základních práv a svobod je v odst. 2 čl. 4 Listiny požadováno výlučně zákona ve formálním smyslu, tj. aktu orgánu moci zákonodárné, nikoli výkonné či soudní. V odst. 3 čl. 4 Listiny se zpřesňují podmínky omezení základních práv a svobod zdůrazněním zásady rovnosti, což znamená, že pokud má být základní právo omezeno zákonem, pak jeho obsah musí platit pro všechny případy (tj. rovnou měrou a ve stejném rozsahu). V odst. 4 čl. 4 Listiny je vyjádřeno obecné interpretační pravidlo o nutnosti šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod, které se nejčastěji projevuje prostřednictvím uplatnění principu proporcionality v případě kolize základních práv, kdy řešení spočívá v hledání spravedlivé rovnováhy mezi nimi tak, aby přes upřednostnění v dané věci jednoho z nich, žádné nebylo omezeno nad únosnou míru. Pravidlo v podobě příkazu šetřit smysl základního práva a svobody je zdůrazněno zákazem zneužívat omezení k jiným účelům, než pro které byla stanovena, jak uvádí druhá věta odst. 4 čl. 4 Listiny.

Podmínky, stanovené v čl. 4 Listiny, na které se omezení základních práv a svobod váže, jsou blíže rozvedeny v jednotlivých člancích Listiny. V případě práva vlastnického to je zejména v čl. 11 odst. 2 a 3 Listiny, které společně s odst. 5 čl. 11 Listiny představují základ pro koncepci tzv. sociální funkce (dimenze) vlastnictví. Odst. 3 čl. 11 Listiny zakládá pojem zneužití vlastnictví jako významnou hranici výkonu vlastnického práva, kterou by měly při své interpretaci sledovat a blíže vymezit zejména soudní orgány a to za použití postulátu zákazu zneužití práva stanoveným v § 3 odst. 1 občanského zákoníku. Tímto omezením se propojuje ochrana vlastnického práva s hospodářskými, sociálními a kulturními právy dle hlavy čtvrté Listiny. Možnostmi nuceného omezení vlastnického práva za podmínek vyjádřených v odst. 4 čl. 11 Listiny (v podobě vyvlastnění nebo nuceného omezení) je prolomena zásada nedotknutelnosti vlastnictví.

Mezi oprávnění vlastníka se řadí právo věc pronajmout. Nájemní právo vede k omezením práv vlastníka ve prospěch nájemce. K omezení vlastnického práva dochází pak zvláště v případě nájmu bytu, jelikož v České republice chybí vůle pronajímatele k uzavření nájmu bytu, který ve většině případů vznikl nedokonalou transformací osobního užívání bytu.

Je třeba mít na paměti, že omezení vlastnického práva může být legitimní pouze za předpokladu, je-li stanoveno zákonem, je nezbytné v demokratické společnosti a současně směřuje k legitimnímu cíli, tj. zejména chrání pokojný život obyvatel anebo práva druhých, či chrání samou existenci státu.

Kap. II

Právo na bydlení a jeho ústavní rozměr

Parlament České republiky nezařadil právo na bydlení do kategorie základních práv a svobod. Listina, coby ústavní zákon, proto neuvádí v katalogu sociálních práv právo na ochranu přiměřené životní úrovně, zahrnující též právo na ochranu bydlení. Česká republika tím, že ve svém souhrnu základních práv neuvedla explicitně mezi sociálními právy právo na bydlení, nevybočila příliš z evropské praxe.

Ze závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o základních lidských právech lze právo na ochranu bydlení na úrovni základního lidského práva dovozovat i pro Českou republiku. Ochrana základních práv je poskytována nejen v rozsahu ochrany lidských práv daným Listinou ale i v rozsahu, v němž je Česká republika bezprostředně vázána mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy. Ochrana poskytovaná právu obvykle označovanému jako "právo na přiměřenou životní úroveň" v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, se jeví širší než ochrana zaručená Listinou.

Ústavní soud již několikrát aplikoval úmluvy o ochraně sociálních práv, zejména pokud jde o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Pakt v čl. 11 zakládá právo *"každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnuje v to dostatečnou výživu, šatstvo a byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek."* Smluvní stát Paktu se zavazuje podniknout odpovídající kroky, aby zajistil uskutečnění tohoto práva. Česká republika je Paktem vázána a v judikatuře Ústavního soudu lze nalézt oporu pro jeho jednoznačnou klasifikaci jako mezinárodní smlouvy o lidských právech podle čl. 10 Ústavy, která je bezprostředně závazná a má přednost před zákonem. Právo na dostatečné (přiměřené) bydlení (čl. 11 odst. 1 Paktu) zahrnuje podle Obecných poznámek Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991 mimo jiné i aspekt schopnosti placení nájmu. Výše úhrady nájmu jednotlivcem nebo náklady na užívání bytu by měly být na takové úrovni, jež neohrožuje nebo nepodkopává uspokojování jiných podstatných potřeb.

Smluvní státy by měly obecně postupovat tak, aby procento nákladů připadajících na bydlení nebylo v nepoměru k příjmům. Smluvní státy by proto měly upravit příspěvky na nájem ve prospěch těch, kteří nemají prostředky na placení nájmu, i modalitty a výši úhrady nájmu, které věrně reflektují potřeby v této otázce. V souladu s principem respektování schopnosti platit nájem by měli být nájemníci chráněni vhodnými opatřeními proti excesivním nájmům nebo proti excesivnímu zvyšování nájmu. Toto právo zakotvené v čl. 11 Paktu považuje Ústavní soud¹⁾ z uvedených důvodů za nezpochybnitelné. K realizaci tohoto práva je i Česká republika povinna podnikat odpovídající kroky.

Když Ústavní soud vymezoval mezinárodní dokumenty obsahující základní práva v sociální oblasti²⁾, uvedl, že jimi jsou (mimo jiné) Všeobecná deklarace lidských práv³⁾ a Evropská sociální charta⁴⁾ a Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě⁵⁾.

Všeobecná deklarace lidských práv v čl. 25 vyhláší právo každého *"na takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně potravy, ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb..."*. I při vědomí, že Deklarace má pouze doporučující povahu, má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv.

Evropská sociální charta je dokumentem Rady Evropy a nejdůležitějším nástrojem ochrany sociálních práv na evropské úrovni. Uznává se za protějšek Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod v sociální oblasti¹⁰⁾. Článek 16 Evropské sociální charty zajišťuje právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu. Smluvní strany se v něm zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytováním bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, apod. Sociální ochrana, poskytovaná tímto článkem Evropské sociální charty, zahrnuje jako významnou součást opatření směřujících k podpoře rodin též opatření týkající se bydlení; základním smyslem je závazek státu působit v těch oblastech,

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/1994 vyhlášený pod č. 3/1995 Sb.n.u.ÚS

³⁾ Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN, Všeobecná deklarace lidských práv

⁴⁾ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb.m.s., o Evropské sociální chartě

⁵⁾ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2000 Sb.m.s., o Dodatkovém protokolu k Evropské sociální chartě

¹⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, vyhlášený pod č. 410/2001 Sb.n.u.ÚS

kde se potřeby rodin v důsledku omezených prostředků, které mají na pokrytí těchto potřeb k dispozici, stávají obzvláště naléhavé. Dodatkový protokol k Chartě zmiňuje v čl. 4, týkajícím se sociální ochrany starších osob, nutnost „*poskytnutí bydlení přiměřeného jejich potřebám nebo dostatečné podpory za účelem přizpůsobení jejich bydlení.*“ Všechny uvedené závazky Česká republika v Evropské sociální chartě a v Dodatkovém protokolu ratifikovala.

Shrnuto, Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně práva na ochranu bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Lze uvést původní znění čl. 60 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví, že *“Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, již je stranou”*, stejně jako čl. 32 Evropské sociální charty, podle něhož *“Ustanovení této Charty nebudou na újmu těm ustanovením domácího práva nebo jakékoli dvoustranné nebo mnohostranné smlouvy, které již platí nebo vstoupí v platnost, podle kterých je chráněným osobám poskytováno příznivější zacházení”*.

Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně práva na ochranu bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva, zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.

Kap. III

Kolize práva vlastnického s právem na bydlení

Každý má právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny), zakazuje se zneužívání vlastnických práv (čl. 11 odst. 2 Listiny) a připouští se nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny) ve veřejném zájmu. Na druhé straně každý jednotlivec má, dle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika podle čl. 10 Ústavy bezprostředně vázána, právo na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek (čl. 11 odst.

1 Paktu). Za takové situace nelze vyloučit kolizi práva na vlastnictví s tímto právem na ochranu přiměřené životní úrovně zahrnující právo na ochranu bydlení. Nalézají-li se přitom v kolizi dvě základní lidská práva, nejde o situaci neobvyklou a Ústavní soud ve své judikatuře již dostatečně osvětlil, jak takový střet poměřovat⁶⁾: „K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do druhého z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“

Ústavní soud v minulosti konstatoval¹⁾, že právo na bydlení sice explicitně zakotvuje Evropská sociální charta, avšak při kolizi tohoto práva s právy jinými je takové střety nutné z hlediska ústavního poměřovat principy spravedlivé rovnováhy a proporcionality. Ústavní soud již také při posuzování střetu vlastnického práva s právem na bydlení, které je svou povahou právem sociálním (na čemž nic nemění, že pramení z mezinárodního práva), uvedl, že: „je nutno přihlížet právě ke specifickému rysu sociálních práv⁷⁾. Náplň sociálních práv - na rozdíl od klasických práv základních - závisí na bohatství společnosti a na hospodářském vývoji, včetně výkyvů ekonomického cyklu. Tento rys, tedy ona podmíněnost, často vede k řazení sociálních práv do oblasti ústavního „soft law“, na rozdíl od klasických práv základních.“

Při výkladu a aplikaci zákonných ustanovení, jež omezují vlastnické právo, je proto třeba sledovat, zda je ještě vůbec splněn požadavek proporcionality a zda výkladem těchto ustanovení je šetřeno podstaty a smyslu vlastnického práva, popřípadě zda nedal průchod takovému výkladu, jež by aproboval jednání zneužívající omezení vlastnického práva⁸⁾.

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

⁶⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/1994 vyhlášený pod č. 214/1994 Sb.n.u.ÚS

⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 8/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

⁸⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 437/2002, vyhlášený pod č. 110/2002 Sb.n.u.ÚS

Kap. IV.

Regulace nájenného jako nástroj uplatnění ochrany práv nájemce

Regulace nájenného bytu jako nástroj ochrany práv nájemce je opatřením možným za předpokladu minimalizace zásahu do vlastnického práva pronajimatelů bytů. Opatření spočívající v regulaci ceny za užívání bytu umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, tj. sociální ochranu skupiny nájemníků, kteří nemohou sjednat cenu odpovídající jejich koupěschopnosti.

Jak uvedl i Ústavní soud¹⁰⁾, posouzením oprávněnosti regulace nájenného se Evropský soud pro lidská práva již zabýval, a to konkrétně v případě Mellacher a ost. v. Rakousko. V rámci svého rozhodnutí, v němž neshledal porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě v případě stížnosti několika vlastníků nemovitostí proti zavedení regulace, a tedy i faktickému snížení nájenného, tento soud vyslovil některé obecně aplikovatelné závěry. Především dospěl k závěru, že opatření směřující k regulaci nájenného nelze považovat za formální ani faktické vyvlastnění, neboť zde nedošlo ani k převodu majetku stěžovatelů, ani nebyli zbaveni práva jej užívat, pronajímat nebo prodávat. Napadená opatření, která je nepochybně zbavila části výnosu z jejich majetku, lze za daných okolností chápat jako kontrolu užívání tohoto majetku.

Cenová regulace tedy není vyvlastněním ani nuceným omezením vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a podle § 123 odst. 1 občanského zákoníku, za které by vlastníku příslušela náhrada. Při opačném posouzení by cenová regulace postrádala jakýkoliv smysl a stát by neměl možnost veřejný zájem na vyrovnaném trhu, zaručujícím spravedlivé sjednání ceny, chránit.

Druhý odstavec čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem (*general interest*). Takové zákony jsou obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, která se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky. Aby bylo možno takovou politiku uskutečňovat, legislativa musí mít široký prostor k úvaze (hodnocení) (*margin of appreciation*), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž co se týče

¹⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, vyhlášený pod č. 410/2001 Sb.n.u.ÚS

výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření. Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že zasahování státu musí respektovat princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy (*fair balance*) mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Hledání této rovnováhy se promítá do struktury čl. 1 jako celku, a tudíž i do čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě), jinými slovy, musí zde existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonodárci při řešení uvedeného problému ponechán poměrně značný prostor pro úpravu. Jedním z opatření je cenová regulace spočívající ve vymezení podmínek (mezi), za nichž může pronajímatel změnit dříve sjednané či stanovené nájemné. V praxi se pro tato pravidla vžilo označení „regulace nájemného“. Stát je tedy oprávněn v rámci své politiky, a při respektování kritérií uvedených výše, rozhodnout, že nájemné z bytu, stanovené smluvně na základě tržních podmínek, je nepřijatelné z hlediska sociální spravedlnosti a upravit jeho výši formou regulace nájemného. Cenová regulace nájemného sama o sobě v demokratickém státě není považována za neústavní, pokud vychází z tržních cen závislých na poloze domů a respektuje „spravedlivou rovnováhu“ mezi imperativy obecného zájmu a ochrany základních práv jednotlivce.

Také Ústavní soud cenovou regulaci uznal za ústavní formu realizace politiky státu v případě, že se pohybuje v rámci vymezeném ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky.^{1), 9), 10), 11), 12)}

Ústavní soud v těchto nálezech uvedl, že regulace nájemného sice není vyvlastněním, může se však týkat obsahu vlastnického práva. Vlastnictví již z Listiny (čl. 11 odst. 3) není chápáno jako neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/1999, vyhlášený pod č. 167/2000 Sb.n.u.ÚS

¹⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, vyhlášený pod č. 410/2001 Sb.n.u.ÚS

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu. Cenová regulace by měla tedy být zakotvena vždy v postavení subsidiárním, tj. pouze pro případ, kdy nedojde k dohodě autonomních smluvních stran, přičemž žádný právní předpis by tuto dohodu neměl znemožňovat.

V této souvislosti třeba poukázat, že Ústavní soud dospěl dále citovanými nálezy¹⁾,¹¹⁾,¹²⁾ k závěru, že je-li nájemce povinen pronajímateli platit nájemné stanovené zrušenou vyhláškou č. 176/1993 Sb., tedy tzv. „regulované nájemné“, nesleduje již taková regulace nájemného ochranu práva na bydlení, nýbrž chrání bydlení "za vlastníkem dotovanou cenu", což je úvaha silně vykračující z rozumného výkladu práva na bydlení. Takový výklad podle Ústavního soudu nešetří podstatu a smysl ochrany vlastnického práva a ve svém důsledku představuje zcela neproporcionální omezení, ba dokonce vyvrácení vlastnického práva, které je nepřipustně omezováno za trvání nájemního vztahu samotnou povahou a formou regulace výše nájemného.

Kap. V.

Dosavadní právní úprava nájemního bydlení a regulace nájemného jako jeden z atributů nájmu bytu

České nájemní právo bytu je postaveno na výrazné ochraně nájemníků. Tato zvýšená ochrana je motivována zejména sociálními důvody, protože bydlení slouží k uspokojování jedné z nejzákladnějších lidských potřeb a jako taková má mnohaletou tradici. Občanský zákoník obsahuje množství norem donucujícího (kogentního) charakteru, jejichž společným jmenovatelem je koncepce tzv. chráněného nájmu bytu.

V roce 1991 byla v rámci reformy právního řádu schválena rozsáhlá novela občanského zákoníku, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 509/1991 Sb. Jde o ustanovení, která nebyla součástí původního znění občanského zákoníku, tedy zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který nabyl účinnosti dne 1.4.1964. Byla do něj inkorporována až na počátku 90. let

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

20. století, a to v důsledku novelizace provedené právě zákonem č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, s účinností od 1.1.1992, konkrétně v podobě zvláštních ustanovení o nájmu bytu v části osmé, hlavě sedmé, oddílu čtvrtém. Ustanovení §§ 685 až 716 byla z hlediska legislativně-technického zahrnuta do jednoho oddílu a z hlediska systematického pojata jako speciální ustanovení k těm, která upravují nájemní vztah v obecné poloze. Ustanovení §§ 685 až 716 je tedy nutné vnímat jako komplex pravidel upravujících práva a povinnosti ke specifickému předmětu nájmu - bytu.

Zvýšená ochrana nájemce se projevuje zejména regulací nájemného, dále při zániku nájemního vztahu, a to jednak přesně vymezenými důvody, pro které lze soudně přivolit k výpovědi z nájmu bytu, jednak tím, že nájemník není povinen se z bytu vystěhovat, dokud nemá zajištěnu odpovídající bytovou náhradu.

Pravidla regulující nájem bytu byla dotčena pouze dvakrát, a to zákonem č. 264/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský zákoník, zrušuje zákon o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád) a mění a doplňují některé další zákony a zákonem č. 267/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský zákoník. Poslední novelou provedenou zákonem č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinnou od 31.3.2006, došlo k dílčím úpravám zvláštních ustanovení o nájmu bytu, zejména pak tím, že doplnila, upřesnila a rozdělila výpovědní důvody pro které je třeba přivolení soudu a pro které ne. Pro případy, kdy není k účinnosti výpovědi třeba soudní přivolení byla poskytnuta nájemci ochrana v podobě práva podat žalobu na určení neplatnosti výpovědi v zákonem stanovené lhůtě.

Dalším právním institutem chránícím práva nájemce je přechod nájmu bytu. Podle ustanovení §§ 706 až 708 občanského zákoníku platí, že jestliže nájemce zemře nebo i jen opustí společnou domácnost, dojde ze zákona k přechodu nájmu bytu za stejných podmínek včetně výše nájemného na další osoby. Jestliže jsou těmito osobami blízcí příbuzní nájemce, stačí, aby takovíto noví nájemci neměli v den úmrtí starého nájemce v užívání jiný byt a bydleli s ním ve společné domácnosti. Pokud šlo o osoby v nepříbuzenském poměru, musely žít ve společné domácnosti s původním nájemcem po dobu původně nejméně jednoho roku, posléze tří let. Poslední úprava provedená zákonem č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších

předpisů zařadila vnuka nájemce do kategorie osob v nepříbuzenském poměru k nájemci, tzv. „osob spolužijících“. Jde-li o osoby, které nájemce do bytu přijal až po sjednání nájemní smlouvy (nevztahuje se na vnuky nájemce), dochází k přechodu nájmu pouze tehdy, jestliže se na tom nájemce s pronajímatelem dohodli. Právní praxe pojem společné domácnosti u osob které jsou ve vztahu k nájemci v příbuzenském poměru vykládá poněkud volněji než při výkladu tohoto pojmu dle ustanovení § 115 občanského zákoníku, a to zejména ve vztahu k podmínce spotřebního společenství osob tvořících společnou domácnost. Tento extenzivní výklad podmínek pro přechod nájmu bytu často vedl k tomu, že přechodu nájmu využili příbuzní nájemníka k získání výhodného bydlení účelovým jednáním, jež naplní dikci, ale nikoli účel omezujícího ustanovení. Ústavní soud⁷⁾ uložil soudům pečlivě prověřovat, zda osoba tvrdící splnění podmínek přechodu nájmu nezneužívá zákon na újmu vlastníka.

Ze znění ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku (platného od 1.1.1992 do 30.3.2006) vyplývá, že občanský zákoník zařadil nájemní vztahy k bytu mezi výjimečné závazkové vztahy, u kterých může docházet ke změně závazků na základě jednostranného právního úkonu pronajímatele.

V souvislosti s institutem regulace cen je třeba připomenout, že regulace neurčuje konkrétní ceny, které se sjednávají, stanoví pouze pravidla, resp. omezení pro jejich sjednávání. Totéž platí pro nájemné, u něhož poslední platná vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, zrušená Ústavním soudem¹⁾, ve stanovených případech určila maximální výši, resp. u věcně usměrňovaného nájemného stanovila podmínky pro sjednávání ceny, mezi které patřil i závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci.

Taktéž zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů přijatý po téměř šesti letech od zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, obnovuje regulaci nájemného. Dle tohoto zákona lze jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem uplatnit v období, které začíná dnem 1.1.2007 a končí dnem 31.12.2010.

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 8/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Cenová regulace u nás vychází z uživatelských vztahů k bytům, které byly zpravidla založeny administrativním aktem státu o přidělení bytu, nikoliv smlouvou založenou na svobodné vůli obou stran. Tato koncepce, založená na doktríně, která považovala pronajímání bytů v soukromém vlastnictví za vykořisťování, se snažila nájem přesunout do sféry sociálních služeb a vyčlenit hospodaření s byty z tržního hospodářství. Neúplnou přeměnou tzv. osobního užívání bytů na nájemní poměry v roce 1992, vznikl u nás duální systém, který nelze srovnávat s právní regulací v Evropské unii. Pouhou změnou terminologického označení „osobního užívání bytu“ na „nájem bytu“ při zachování obsahu těchto pojmů, nedošlo ke skutečné transformaci právní regulace odpovídající soustavě tržního hospodářství. V tomto smyslu má proto každá argumentace, odkazující na rozhodování Evropského soudu pro lidská práva omezenou platnost. Právní úprava původních členských států Evropské unie vychází z „evropského pojetí“ práva nájmu, nepoznamenaného komunistickou doktrínou. S přihlédnutím k této skutečnosti je třeba dosavadní rozhodování Evropského soudu pro lidská práva, týkající se regulace nájmu bytu, vnímat.

Nájemní poměr podle evropských standardů je zpravidla dočasný, kdežto u nás je zásadně uzavírán na dobu neurčitou, a vzhledem k tomu, že přechody práva osobního užívání bytu se velmi podobaly právům při dědění vlastnictví, právo osobního užívání bytu zakládalo fakticky trvalý vztah a vyvinulo se v jakési quasi vlastnictví. Tato koncepce za dlouhou dobu trvání přešla i do obecného právního vědomí a má velkou setrvačnost. Jak bylo řečeno, převážná část nájemních vztahů z minulosti nevznikla svobodnou smlouvou, ale administrativním příkazem, často proti vůli vlastníků, v souladu s koncepcí postupného převodu celého bytového fondu do tzv. vyšších socialistických forem vlastnictví. Takto se tzv. bytové právo stalo součástí práva veřejného a není dobře srovnatelné s evropským pojetím klasického soukromoprávního institutu nájmu. Navíc tento hybridní právní vztah označovaný za socialismu jako osobní užívání a nyní pouze přejmenovaný na nájem, se také z hlediska občanskoprávní teorie přesunul z oblasti práv závazkových mezi jakási nová práva věcná. Tato přeměna proběhla a přetrvává i fakticky, v reálném životě. Lidé si pronajaté byty navzájem prodávají a kupují, často v zastřené podobě výměn, ale v poslední době i otevřeně za tzv. odstupné. Rozsah přechodu užívacích práv k bytům, resp. práv nájemců, je u nás srovnatelný s dědění těchto bytů, kdežto v evropském právu je omezenější. V evropském pojetí práva nájmu nebývá samostatně upravena výměna bytů a přechod nájmu, odlišná je úprava výpovědních důvodů a povinnosti poskytování náhradního bytu.

Obdobně jako z hlediska právní komparatistiky ani z ekonomického hlediska nelze srovnávat klíčový pojem regulace nájemného. V evropských standardech vychází regulace nájemného (*rent control*) z tržních cen bydlení. Ty v sobě zahrnují kromě tržních cen pozemků a domů také tržní náklady na jejich opravy, správu a údržbu, jakož i přiměřený zisk. Naše konstrukce cen nájemného zpravidla vychází z příkazových cen, které se zakládaly na zásadně odlišné koncepci bydlení jakožto sociální služby, hrazené převážně z celospolečenských prostředků. Tento systém vylučoval ovlivňování cen bydlení teritoriálně odlišnou výší pozemkové renty. Argumentace ve prospěch zachování cenové regulace nájemného citací evropských pramenů práva má v celém tomto odůvodnění smysl pouze, chápeme-li ji v „evropském“ neboli „západním“ pojetí, nikoliv jako zachovávání, resp. pouze přizpůsobování vývoji nákladů a inflaci cen, které jsou konstruovány na zcela odlišných principech bez zřetele na vliv trhu.

Vzájemná souvztažnost cenové regulace nájemného a zaostávání přeměny občanskoprávních vztahů regulujících bydlení se projevuje při řešení základního rozporu každé moderní bytové politiky, totiž hledání rovnováhy mezi principem ochrany nájemníků a principem ochrany vlastnictví. Největší porušení této rovnováhy spočívá v tom, že v rámci transformace práva osobního užívání na nájem u nás došlo k tomu, že dotace poskytované nájemcům z celospolečenských prostředků prostřednictvím nízkých cen nájemného se přenesly na některé pronajímatele - soukromé vlastníky, kteří získali zestátněné domy v restitucích. Nejedná se ovšem pouze o pronajímatele – restituenty, příp. o jejich nástupce (ať již formou přechodu či převodu vlastnického práva k činžovním domům). Poškozenými subjekty jsou též obce, kterým byl zákonem do vlastnictví svěřen státní bytový fond s tím, že jim nebylo a není umožněno dosahovat nájemné odpovídající hodnotě jejich majetku. Všichni tito pronajímatelé musí doplácet na provoz, údržbu a opravy a správu z vlastních prostředků. Náklady „sociální politiky prostřednictvím nízkého nájemného“ byly přeneseny ze státu na pronajímatele. Není proto divu, že vztahy mezi takto náhodně vybranou skupinou nájemců a stejně náhodně vzniklou skupinou pronajímatelů se rapidně zhoršují.

Souběh těchto tří právních institutů - regulace nájemného, nemožnost nájemníka s regulovaným nájmem vypovědět jinak než z důvodů uvedených v § 771 odst. 1, resp. dnes již v § 711 odst. 2 a 711a odst. 1 občanského zákoníku a nekonečných přechodů nájmu bytu způsobil, že u obrovského množství bytů došlo k petrifikaci nájemného na zcela podhodnocené úrovni. Tato situace je unikátní ve srovnání s ostatními evropskými státy.

Kap. VI

Historický vývoj právní úpravy regulace nájemného z bytu

Realizace práva na bydlení v podobě stanovení pravidel pro zvyšování nájemného (regulaci nájemného) je kontinuálně sledován již od 20. let minulého století, kdy byly přijaty zákony o ochraně nájemníků (zákony č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků, č. 130/1922 Sb., o ochraně nájemníků a č. 44/1928 Sb., o ochraně nájemníků - plné znění uvedeného zákona bylo vyhlášeno vyhláškou ministra sociální péče č. 62/1934 Sb.). Regulace nájemného ve spojení s dalšími instituty ochrany nájemníků (úpravy přechodu nájmu a institutu soudního přípuštění výpovědi ze zákonem stanovených důvodů) byla již součástí právního řádu první republiky, která akcentovala sociální aspekty práva na bydlení. Úprava regulace nájemného bytů vždy navazovala na předchozí úpravu a uváděla pro různé kategorie bytů maximální navýšení původního nájemného. Navýšení nájemného nad nejvyšší stanovenou cenu bylo přípustné pouze o tolik, oč se zvýšily zákonem taxativně stanovené výlohy pronajimatele a jen uznal-li příslušný okresní soud zvýšení přípustným.

Nástup komunistické ideologie se v praxi promítl již v občanském zákoníku č. 141/1950 Sb., který zavedl rozlišení mezi tzv. osobním a soukromým vlastnictvím (§§ 105, 106) a v ustanovení § 110 zakotvil ideologický slogan o tom, že vlastnické poměry k půdě jsou založeny na zásadě "půda patří těm, kdož na ní pracují".

K procesu destrukce vlastnického práva výrazně přispěla i podzákoná úprava nájemného obsažená ve vyhláškách č. 411/1950 Ú. l., č. 371/1952 Ú. l. Zatímco totiž prvorepublikové zákonodárství v této oblasti upravovalo pouze zvyšování nájemného, aniž by se jinak dotklo výše již existujícího nájemného, vyhláška Ministerstva práce a sociální péče č. 411/1950 Ú. l., o úpravě nájemného z bytů a jiných místností dokončených po 5. 5. 1945, v ustanovení § 2 kategoricky stanovila, a to jako základní ustanovení, že nájemné lze požadovat a platit toliko ve výši určené podle této vyhlášky.

Vyhláška ministra financí č. 371/1952 Ú. l., o odvádění nájemného z budov na zvláštní účty u státních spořitelen, učinila pak z vlastníka spíše rukojmího v rukou státu. V ustanovení § 1 vyhlášky stanovila povinnost vlastníka budovy (za v tomto ustanovení blíže vymezených podmínek) založit u státní spořitelny zvláštní účet nájemného, v ustanovení § 4 povinnost vlastníka odvádět vybrané čtvrtletní nebo měsíční nájemné spořitelně na tento zvláštní účet s

tím, že současně stanovila podmínky pro uvolňování částek potřebných na úhradu nákladů na opravy budovy, placení vlastnických veřejnoprávních závazků, apod. Všechna tato omezení vlastnického práva, jež byla vyvolána tendencí politického systému zlikvidovat tzv. soukromé vlastnictví jako potenciální zdroj určité ekonomické autonomie, vedla k tomu, že od 50. let začalo v masivních rozměrech docházet k darováním, zejména nájemních domů jejich vlastníky státu, což v podmínkách fungujícího demokratického státu je stěží představitelné.

Shrnuto, regulace nájmu bytů v České republice (Československu) vycházela po roce 1948 z komunistické doktríny, orientované na likvidaci soukromého vlastnictví nájemních domů, a nahradila nájem právem trvalého užívání ve prospěch nájemce. Tato doktrína petrifikovala tvrdou regulaci nájemného, využívanou především k vyvlastnění bytových domů. Úplná likvidace soukromého vlastnictví bytových domů byla dokončena přijetím občanského zákoníku č. 40/1964 a schválením zákona o hospodaření s byty, který byl taktéž přijat v roce 1964.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník zavedl institut tzv. osobního užívání bytů, jiných místností a pozemků, posunul úpravu soukromého vlastnictví mezi závěrečná ustanovení a i v dalších směrech omezil a zpochybnil vlastnické právo způsobem odporujícím obecným právním zásadám uznávaným civilizovanými národy. Občanský zákoník v ustanovení § 168 odst. 3, který platil do 31. 12. 1991, upravoval výši nájemného takto:

„§ 163

(3) Výši úhrady za užívání bytu a za poskytování služeb, jakož i způsob jejich placení stanoví zvláštní předpisy.“

Těmito zvláštními předpisy byla vyhláška Federálního cenového úřadu č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu, novelizovaná vyhláškami č. 105/1969 Sb. a č. 96/1976 Sb. Občanský zákoník i tyto vyhlášky byly kogentního charakteru, tedy výši nájmu nebylo možno dohodnout mezi nájemcem a pronajímatelem v jiné výši, než byla těmito vyhláškami určena. Vlastníkem bytových domů se postupně stával stát, který údržbou domů pověřil státní podniky bytového hospodářství. Dispoziční právo k bytům bylo odděleno od vlastnického práva k domům a bytům a bylo přeneseno na národní výbory. Tyto orgány státní správy byly jedinými, kdo mohl obsazovat volné byty. Státní podnik bytového hospodářství byl dotován státem zhruba dvojnásobkem částky vybraného nájemného. Vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 217/1988 Sb., o

odvádění nájemného na zvláštní účty nájemného ve znění vyhlášky č. 29/1991 Sb., která zrušila vyhlášku č. 371/1952 Ú. L., o odvádění nájemného z budov na zvláštní účty u státních spořitelen, obdobně jako tento předchozí předpis, stanovovala povinnost odvádění nájemného na zvláštní účty nájemného zřízené u spořitelny.

Odkazy na další právní předpisy obsahuje i podstatná novela zákona 40/1964 Sb., občanského zákoníku, provedená zákonem č. 509/1991 Sb., kterou se s účinností od 1.1.1992 mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, a která výše citované ustanovení § 163 přejmenovala na ustanovení § 696. Toto ustanovení upravuje způsob stanovení nájemného z bytu takto:

„§696

(1) Způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis.“

Po nabytí účinnosti zákona č. 403/1990 Sb. - tzv. malého restitučního zákona a zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, byla zejména v průběhu let 1991 a 1992 vrácena původním vlastníkům nebo jejich právním nástupcům významná část bytového fondu v domech, vystavených do roku 1948. Je všeobecně známou skutečností, že nespočet těchto nemovitostí byl těmto bývalým vlastníkům, resp. jejich právním nástupcům vydán ve značně zchátralém stavu, takže určité kategorie vlastníků, tedy zejména vlastníků nájemních domů, nemohly dostát ani své základní povinnosti pronajímatele obsažené v ustanovení § 687 odst. 1 občanského zákoníku.

Dne 17. 6. 1993 vydalo Ministerstvo financí nový základní předpis regulující nájemné, vyhlášku č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu. Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. byla vydána na základě zákonného zmocnění obsaženého v ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Možnost takového postupu byla potvrzena nálezem Ústavního soudu¹¹⁾. Ústavní soud uvedl, že není výhrad proti použití zákona o cenách ve vztahu k regulaci nájemného,

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

neboť jeho § 1 odst. 4 to výslovně nevylučuje, zatímco § 1 odst. 3 téhož zákona možnost regulace nájemného výslovně neupravuje. Ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku je pak zmocněním obecným, které lze uplatnit vždy, zatímco regulaci podle zákona o cenách jen za zvláštních podmínek tímto zákonem definovaných.

Veřejný zájem na podřízení ceny nájemního bydlení pravidlům stanoveným právním předpisem byl v době přijetí vyhlášky č. 176/1993 Sb. dán zejména dlouhodobým historickým vývojem regulace nájemného, nedostatkem cenově odpovídající nabídky, sociální situací nájemců, stejně jako nutností ochrany práv nabytých ve vztazích, které ve většině případů vznikly za zcela odlišných právních a společenských okolností, když do právních vztahů souvisejících s nájmem bytu vstoupila naprostá většina nájemců před listopadem 1989.

Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. stanovila způsob určení maximální výše nájemného z bytu, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob sjednávání a placení nájemného a cen služeb mezi pronajímatelem a nájemcem, v § 2 vymezovala byty, na které se nevztahuje a dále stanovila způsob určení maximální výše nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu pro byty s regulací nájemného.

Sama vnitřní struktura vyhlášky č. 176/1993 Sb. dělila skupinu bytů s regulací nájemného na byty, u nichž je stanoveno maximální základní nájemné (určením maximální ceny za 1 m² dle tzv. bytových kategorií), jakož i byty, u nichž je stanoveno věcně usměrňované nájemné (byty, jejichž výstavba nebo dostavba byla povolena po 30. červnu 1993 a na jejímž financování se podílejí veřejné prostředky, nebo která byla povolena i před tímto datem a na jejímž financování se od roku 1995 podílejí veřejné prostředky). Pro byty bytových družstev byla regulace způsobem věcně usměrňovaného nájemného upravena samostatným právním předpisem (vyhláška Ministerstva financí č. 85/1997 Sb.). V obou posledních případech věcného usměrňování nájemného byla důvodem cenové regulace účast veřejných prostředků na pořízení domů s byty ve vlastnictví jiných osob než státu a možnost nájemců konkrétní výši nájemného ovlivňovat. Příloha vyhlášky č. 176/1993 Sb. stanovila maximální základní nájemné, věcně usměrňované základní nájemné a maximální nájemné za vybavení bytu.

Vyhláška č. 176/1993 Sb. se nevztahovala na byty bytových družstev zřízených po roce 1958, byty, se kterými hospodaří diplomatický servis, byty, jejichž nájemcem byla osoba, která neměla sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky, a dále regulace nájemného

neplatila pro byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků, pro které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí po 30. červnu 1993. Vyhláškou č. 30/1995 Sb., účinnou od 1.3.1995, došlo k rozšíření okruhu případů na které se vyhláška č. 176/1993 Sb. nevztahuje, a to o byty, u nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem, kromě případu zákonného přechodu nájmu, výměny bytu, bytové náhrady a služebních bytů vojáků z povolání. Ač skutečnost, že od 1.3.1995 je možno sjednat s novým nájemce smlouvu za tržní nájemné, což bývá častým argumentem zastánců regulace nájmu bytu před uplatňovanými nároky pronajímatelů, uvedené se nevztahovalo na stávající nájemce. Uvedená novelizace se přičinila o vznik popisovaného duálního systému, neboť určitá skupina vlastníků se dostala do situace, že jejich vlastnického právo nemělo stejný zákonný obsah a stejnou ochranu, jakou měli ostatní vlastníci, kteří takto zvýhodnění nebyli. Uvedené opatření v podobě „uvolnění nájemného pro nové byty a nové nájemce“ se tak dostalo do rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny.

Zvýšení regulovaného nájemného se provádělo na základě koeficientu, který vyjadřuje růst cen stavebních prací za rok předchozí. Tento koeficient každoročně vyhlášovalo Ministerstvo financí výměrem, který byl uveřejněn v cenovém věstníku. Zvýšení do limitu daného citovanou vyhláškou měla právo stanovit obec pro všechny nájemní byty v regulovaném režimu, a to formou vyhlášky obce.

Podle zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinném od 1.3.2006, má § 696 občanského zákoníku toto nové znění:

„§ 696

- (1) Nájemné při uzavírání nájemní smlouvy nebo změna nájemného v průběhu trvání nájemního vztahu se sjednává dohodou mezi pronajímatelem a nájemcem, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.*
- (2) Způsob výpočtu úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob jejich placení stanoví zvláštní právní předpis.“*

Pronajímatel tedy je oprávněn jednostranně zvýšit nájemné jedenkrát ročně, počínaje 1. lednem 2007 a následně vždy k 1. lednu, popřípadě později, avšak nikoli zpětně za období, které uplynulo od 1. ledna daného roku, pokud se s nájemcem na změně nájemného nedohodne jinak.

Jednostranné zvýšení nájemného v každém vymezeném období 12 měsíců nesmí být vyšší než maximální přírůstek měsíčního nájemného stanovený pro každou konkrétní hodnotu aktuálního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu ve vztahu k odpovídající cílové hodnotě měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu. Způsob výpočtu cílových hodnot měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu a maximální přírůstek měsíčního nájemného je uveden v příloze k tomuto zákonu.

Oznámení pronajímatele o jednostranném zvýšení nájemného musí mít písemnou formu a musí obsahovat zdůvodnění, že byla řádně stanovena výše nájemného na základě maximálního přírůstku měsíčního nájemného. Povinnost platit zvýšené nájemného na základě uvedeného zákona vzniká dnem, který je uveden v oznámení o zvýšení nájemného, nejdříve však prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po uplynutí tří kalendářních měsíců od jeho doručení nájemci. V této lhůtě je nájemce oprávněn podat žalobu k soudu na určení neplatnosti zvýšení nájemného.

Cílové hodnoty a maximální přírůstek nájemného se odvíjí od lokality, ve které se byty nacházejí. Maximální nájemné z bytů uváděné v přílohách k zákonu je v prvních dvou letech přechodného období oproti volně sjednávanému nájemnému tzv. „tržnímu nájemnému“ zhruba poloviční až dvoutřetinové. Podle výpočtů dle uvedeného zákona a jeho přílohy by se v každém ze čtyř let přechodného období mělo nájemné z bytu zvyšovat v rámci celé České republiky v průměru o cca 20% ročně.

Kap. VII

Zrušení prováděcích předpisů o regulaci nájemného Ústavním soudem

Tři různé skupiny senátorů Parlamentu České republiky se opakovaně a úspěšně obracely ve věci zrušení předpisů upravujících regulaci nájemného z bytu na Ústavní soud České republiky, a to tak, že na základě jejich stížností:

- a) dne 21. 6. 2000 rozhodl Ústavní soud České republiky nálezem sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS¹⁾, o návrhu 14-ti senátorů na zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb., o regulaci nájemného tak, že jejich návrhu vyhověl;
- b) dne 20. 11. 2002 rozhodl Ústavní soud České republiky nálezem sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášeným pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS¹⁾ o návrhu Veřejného ochránce práv a

následně 18-ti senátorů na zrušení výměru Ministerstva financí č. 01/2002, resp. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytů tak, že jejich návrhu vyhověl;

- c) dne 19. 3. 2003 rozhodl Ústavní soud České republiky nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášeným pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS¹²⁾ o návrhu 25-ti senátorů na zrušení nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium na nájemné z bytů tak, že jejich návrhu vyhověl.

Ad a)

Ústavní soud svým nálezem č. 231/2000 Sb., uvedenou vyhlášku č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění novel č. 30/1995 Sb., 274/1995 Sb., 86/1997 Sb. a 41/1999 Sb. zrušil, a to ke dni 31. 12. 2001.

V nálezu publikovaném pod č. 231/2000 Sb.¹⁾ Ústavní soud dospěl k závěru, že ochrana nájemců je součástí našeho právního řádu na základě mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ve smyslu tehdy platného čl. 10 Ústavy, zejména čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě; právu nájemců na určitou ochranu koresponduje i povinnost pronajímatelů (vlastníků) strpět zavedení regulace, avšak jen za podmínky, že je zde dán rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Tento princip byl porušen, neboť při řešení disproporce mezi ochranou nájemníků a ochranou vlastnictví byla vyhláška postavena příliš jednostranně, když nebrala v úvahu proces destrukce vlastnického práva po únoru 1948 v oblasti hospodaření s byty. Daný stav vyžadoval odstranění diskriminace vlastníků bytových domů tak, aby bylo naplněno jejich právo na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i právo zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny, což se však nestalo a dotčené kategorii vlastníků jsou nejen upírána některá z podstatných oprávnění tvořících obsah jejich vlastnického práva, ale

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

navíc jsou "vmanévrování" do situace, kdy v celé řadě případů jsou nuceni "dotovat" to, co se Ústavnímu soudu jevílo jako věc celospolečenské povahy a odpovědnosti, tedy jako břemeno, jehož odstranění není v silách jen určité sociální skupiny a jehož závažnost a povaha vyžaduje skutečně odpovědný a vyvážený přístup i ze strany státu a celé společnosti.

Ústavní soud odkázal již na svoje dřívější rozhodnutí¹³⁾, že: „nerovnost v sociálních vztazích, nemá-li se dotknout základních lidských práv, nesmí dosahovat takové intenzity zpochybňující alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti.“ Dle Ústavního soudu došlo k diskriminaci vlastníků nájemních domů oproti vlastníkům jiných nemovitostí, například rodinných domů, a to „tím, že jim je odepřeno požívat plody a užitky svého vlastnictví, neboť ve skutečnosti vzhledem k výši nájemného a výši nákladů nezbytných k provozu často v katastrofickém stavu se nacházejících nemovitostí, jsou část nájemného, jaké by jinak s přihlédnutím ke všem okolnostem bylo možno považovat za přiměřené, nuceni hradit ze svého.“ Ústavní soud dovodil, že „Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví.“

Ústavní soud konstatoval, že napadenou vyhláškou je porušeno vlastnické právo ústavně zaručované v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, jakož i v čl. 11 odst. 1 Listiny. To proto, že: „kategorii vlastníků ve skutečnosti "dotujících" nájemné je, na rozdíl od ostatních vlastníků, obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, která tvoří obsah vlastnického práva, nezdůvodnitelně zpochybněn a odepřen.“ Jakkoli není pochyb o tom, že také tyto diskriminované kategorie vlastníků jsou povinny, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, se podřítit určitým omezením, může se tak stát jen při splnění podmínek vyplývajících z čl. 4 odst. 3, 4 Listiny. Podle odstavce 3 uvedeného článku zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, zatímco podle odstavce 4 tohoto článku při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Napadená vyhláška je podle závěrů Ústavního soudu v rozporu s čl. 4 odst. 3, 4 Listiny, „neboť určité kategorie vlastníků jsou nuceny se podrobit podstatným omezením jejich vlastnického práva, zatímco jiné nikoli, a k tomuto omezení dochází napadenou vyhláškou způsobem, jenž má sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva“.

¹³⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/1995, vyhlášený pod č. 168/1995 Sb.n.u.ÚS

Ústavní soud odložil vykonatelnost svého nálezu k 31.12.2001. Svůj postup odůvodnil tím, že vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. je sice v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy, čl. 11, čl. 4 odst. 3 a čl. 4 odst. 4 Listiny, avšak k jejímu zrušení dochází s odkladem proto, aby Ústavní soud „*legislativě poskytl dostatek času k vytvoření nového kvalitního právního předpisu*“.

Ad b)

Namísto přijetí zákona o nájemném z bytu standardním legislativním procesem bylo vládou přijato opatření v podobě cenových výměrů Ministerstva financí. Protože nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 231/2000 Sb. nebyl vládou České republiky respektován, obrátil se na Ústavní soud tentokrát Veřejný ochránce práv a následně skupina 18-ti senátorů. Oba návrhy byly posléze sloučeny ke společnému projednání, když v obou bylo navrhováno, aby byl zrušen výměr č. 01/2002 i v průběhu soudního řízení vydaný výměr č. 06/2002 Ministerstva financí, který Ministerstvo financí vydalo ve snaze vyhnout se projednávání stížnosti na výměr č. 01/2002.

Ústavní soud k postupu Ministerstva financí při vydání výměru č. 06/2002 konstatoval, že jej „*považuje za pokus o zřejmé obcházení účelu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a za pokus zabránit průchodu výkonu ústavního soudnictví.*“ Tyto cenové výměry byly jednak vydány Ministerstvem financí neoprávněně bez dostatečného zmocnění, jednak jejich samotný obsah byl Ústavním soudem v nálezu č. 528/2002 Sb., opět shledán protiústavní.

Snahu o nahrazení chybějícího právního předpisu předpokládaného ustanovením § 696 odst. 1 občanského zákoníku tak vedlo Ministerstvo financí k tomu, že: „*nad rámec zákonného zmocnění (zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) a mimo rozsah své působnosti, stanovilo jako účelové východisko řešení problémů v oblasti bytové politiky státu pravidla chování určených subjektů, což je východisko protizákonné, zakládající současně rozpor s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.*“ V návaznosti na to poukázal Ústavní soud na skutečnost, že se jedná o snahu nahradit právní předpis, který byl zrušen nálezem Ústavního soudu publikovaným pod č. 231/2000 Sb.

Ústavní soud konstatoval, že „*Ministerstvo financí „již potřetí (poprvé formou vyhlášky, podruhé a potřetí formou cenového výměru) uplatňuje regulaci nájemného prakticky se stejným obsahem, který již byl Ústavním soudem za protiústavní označen.*“ Ústavní soud dále

konstatoval, že „nebyl tak v rozporu s čl. 89 Ústavy respektován právní názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu č. 231/2000 Sb., kterým byla zrušena vyhláška č. 176/2000 Sb.“ Ústavní soud při rozboru těchto cenových výměrů uvedl, že bod 1 položky 1 výměru č. 06/2002 přebírá obsah dřívějšího výměru č. 01/2002, přičemž oba tyto výměry „se v podstatných bodech shodují s obsahem té části regulace nájemného ve vyhlášce č. 176/1993 Sb., která byla označena za protiústavní, popřípadě odchylky nejsou z hlediska ústavního přezkumu významné. Protiústavní vyhláška byla tedy nahrazena výměrem č. 01/2002 s tímž obsahem a po zrušení tohoto výměru i výměrem č. 06/2002 a protiústavní stav přetrvál.“ Ústavní soud dále konstatoval, že „Ministerstvo financí se pokusilo obejít náleze Ústavního soudu České republiky protiústavním způsobem, přičemž při regulaci chování pronajímatele a nájemce a stanovení výše nájemného v nájemních smlouvách postupovalo nad rámec svého zmocnění a mimo rozsah své působnosti.“

Výměr č. 06/2002 pak nad rámec zákonného zmocnění reguluje nejen ceny, ale i definuje pojmy používané v zákonech. Ústavní soud opětovně zopakoval, že „Výměr č. 06/2002 evidentně není jen cenovým rozhodnutím ve smyslu zákona o cenách a zákona č. 256/1991 Sb., nýbrž i snahou o nahrazení právního předpisu, který byl jako neústavní zrušen náleze ÚS č. 231/2000 Sb“.

Ústavní soud zrušil výměr č. 01/2002 resp. výměr č. 06/2002 ze stejných důvodů, jako vyhlášku č. 176/1993 Sb., tedy proto, že tyto výměry „jsou v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky České republiky a zákony jak z hlediska svého obsahu, tak i jemu odpovídající právní formy.“ Konstatoval, že vydáním těchto výměrů došlo k porušení čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy ve spojení s čl. 14 Úmluvy.

Zde je třeba ještě připomenout argumentaci Ústavního soudu, který na rozdíl od svého prvního nálezu na téma regulace nájmu, kterým byl náleze č. 231/2000 Sb., kde konstatoval pouze porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1, zde shledal i porušení tohoto článku ve spojení s čl. 14 Úmluvy. Z odůvodnění Ústavního soudu je nutno vyzdvihnout následující formulaci: „důvody pro právní řešení těsně po roce 1989, kdy nabyla účinnosti vyhláška č. 176/1993 Sb., již v současnosti ztrácejí na své síle. Vlastnictví nájemních bytů je rovněž vlastnictvím, a proto nemůže být trvale vyňato z pravidelného právního režimu a podřízeno režimu zvláštnímu, pokud proto nejsou závažné důvody. Stát proto musí najít jiný způsob, jak situaci nájmu v těchto bytech řešit. Ústavní soud mu k tomu dal dostatečný čas až do konce

roku 2001, kdy v souladu se zákonnou možností podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu sanoval dosavadní neústavní stav úpravy regulace nájemného pro určité kategorie bytů. “

Ústavní soud také konstatoval, že postupem Ministerstva financí, které překročilo své kompetence tím, že cenovým rozhodnutím upravilo i vztahy a definovalo pojmy, které by měly být vyhrazeny zákonům a prováděcím právním předpisům vydaným na jejich základě, došlo k porušení principu dělby moci právního státu, tedy k porušení čl. 1 a čl. 15 Ústavy České republiky.

Ústavní soud na základě rozboru judikatury Evropského soudu pro lidská práva (a to jmenovitě případu Spadea a Scalabrino proti Itálii, Scollo proti Itálii, Velosa Baretto proti Portugalsku nebo Immobiliare Saffi proti Itálii, stejně jako ve věci Mellacher proti Rakousku), dospěl k závěru, že v případě české regulace nájmu nájemných bytů a domů nejde o opatření založené na racionálním podkladu, takže regulace nájmu není ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva oprávněná.

Ad c)

Dnem 18.12.2002 měl dosavadní způsob regulace cen nájemného z bytu pozbýt účinnosti. Přesto hned den následující, tedy 19. 12. 2002, schválila vláda České republiky cenové moratorium, které zachovávalo úroveň regulace, kterou Ústavní soud opakovaně prohlásil za protiústavní. Obecně lze říci, že jeho smyslem a účelem bylo "zmrazení" výše nájemného na omezenou dobu. Také toto cenové moratorium Ústavní soud na návrh senátorů zrušil nálezem publikovaným pod č. 84/2003 Sb. V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že: *„napadené nařízení dočasně de facto zachovává nájemné, které bylo prohlášeno - jak co do jeho výše, tak i co do způsobu (metody) tvorby - za protiústavní nálezem Ústavního soudu č. 528/2002 Sb. a potažmo i č. 231/2000 Sb.“*

Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že: *„nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů, je v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky, konkrétně z důvodu porušení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy.“*

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003 se dále uvádí: „*Ústavní soud je v obecné rovině toho názoru, že lze – samozřejmě za předpokladu ochrany důležitého veřejného zájmu – uplatňovat jiná měřítka pro velmi krátkodobý zásah do práv a svobod jednotlivce, a to právě pro jeho menší dopady, než je tomu v případě zásahů bez časového omezení; to však nemůže platit v případě, že tomu předchází řada již deklarovaných protiústavních zásahů v podstatě o stejném obsahu – tedy pokud jde o otázku výše nájemného, protože tím je zmíněný prvek „krátkodobosti“ ve své podstatě zásadně popřen; jinak řečeno, prodlužování nastalého protiústavního stavu je nejen nežádoucí, ale i nepřijatelné, a tak je protiústavní i předpis, jenž je tohoto prodloužení příčinou“.* Uvedeným bylo naznačeno, že původní postoj Ústavního soudu vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 byl překonán ve smyslu zvýšení důrazu na uvolnění obsahu nájemní smlouvy včetně deregulace nájemného, a to se zřetelem na plynutí času.

Kap. VIII

Související nálezy Ústavního soudu

Ústavní soud dále ve svém nálezu č. 84/2003 Sb. ze dne 19.3.2003 v odůvodnění výslovně uvedl: „*Nebude-li do českého právního řádu zavedena ústavně konformní regulace nájemného, nezbude Ústavnímu soudu než dostát svým povinnostem, jež pro něj vyplývají z Ústavy, a alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku České republiky, eventuelně příslušných mezinárodních úmluv.“*

Shrnuto, v nálezu publikovaném pod č. 231/2000 Sb. Ústavní soud konstatuje, že příčinou porušení ústavnosti nebyla cenová regulace jako taková, nýbrž nepřiměřenost výše ceny v regulaci zakotvená, přičemž Ústavní soud vyslovil zásadu, že nelze cenu snížit tak, aby vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala alespoň možnost jejich návratnosti. Tuto zásadu pak Ústavní soud podstatným způsobem doplnil nálezem publikovaným pod č. 528/2002 Sb., když shledal vady i v samotném způsobu, jakým je regulovaná cena stanovována, tj. v závislosti na vývoji nákladů a inflace, a zdůraznil princip volných cen s tím, že lze akceptovat (eventuálně mimo přechodné období) regulaci nájemného v bezprostřední závislosti na tržních podmínkách. Porušení uvedených pravidel pak Ústavní soud považoval za protiústavní a napadené právní předpisy zrušil.

Zde je však třeba zdůraznit, že ačkoliv došlo k jejich zrušení, protiústavní stav tím odstraněn nebyl, neboť i přes rozhodnutí Ústavního soudu bylo nájemné i nadále fixováno v takové

výši, jež byla současně Ústavním soudem shledána protiústavní. Tato skutečnost vyplývá z toho, že jak již bylo naznačeno výše, jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem přípustné není a ani nelze předpokládat v této otázce dohodu stran; přitom pronajímatelé - vzhledem k vysokému stupni ochrany nájemníků, jak bylo podrobně popsáno v nálezů Ústavního soudu č. 528/2002 Sb. - v podstatě nemají možnost nájemní vztah ukončit a následně uzavřít smlouvu s nájemným založeným skutečnou dohodou. (Uvedený jev, kdy protiústavní stav vzniká za spolupůsobení více jednotlivých předpisů, se v německé odborné literatuře označuje jako *"Normengeflecht"*, tedy jako "propletení" norem.)

K naplňování úlohy Ústavního soudu citované v nálezů č. 84/2003, tedy alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku České republiky, eventuelně příslušných mezinárodních úmluv, došlo již nálezem sp. zn. IV. ÚS 524/03 ze dne 23.9.2004, kdy Ústavní soud konstatoval v případě náhradního bytu, že náhradním bytem je i byt stejné kvality jako byt vyklizovaný, avšak s neregulovaným nájemným. Ústavní soud zde znovu uvedl, že *„Okolnost, že dosud nebyla přijata zákonná úprava regulace nájemného, která by vedla k jeho deregulaci, nemůže jít k tíži pronajímatelů. Deformace trhu s byty, způsobená dlouhodobým neřešením problému nájemních bytů s tzv. regulovaným nájemným, nemůže být dále konzervována judikaturou soudů.“*

Taktéž dalšími nálezů ⁷⁾, ¹⁴⁾ se Ústavní soud snažil v rámci řešení individuálních ústavních stížností naplnit ústavní princip rovnováhy práv pronajímatele a nájemce. V prvním z uvedených nálezů ⁷⁾ řešil Ústavní soud výklad naplnění podmínek přechodu nájmu bytu a dospěl k závěru, že je nepřipustné, aby ustanovení § 706 odst. 1 občanského zákoníku poskytovalo ochranu zde vyjmenovaným příbuzným nájemníka, kteří tuto výjimečnou možnost využijí v rozporu s úzce vymezeným účelem tohoto ustanovení. Uvedl, že: *„soudy jsou ústavně zavázány pečlivě prověřovat, zda osoba tvrdící splnění podmínek přechodu nájmu nezneužívá zákon na újmu vlastníka.“*

V druhém zmíněném nálezů ¹⁴⁾ podal Ústavní soud ústavní rámec pro výklad ustanovení občanského zákoníku týkající se určení okamžiku, od kterého se na vztah mezi bývalým pronajímatelem a nájemcem nevztahují ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku.

⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 8/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

¹⁴⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 113/05, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Uvedl, že nelze připustit výklad, podle kterého až do okamžiku přijetí rozhodnutí exekučního soudu o provedení výkonu rozhodnutí, dopadá na vztah mezi bývalým pronajímatelem a nájemcem ustanovení § 712a občanského zákoníku, tj. že do tohoto okamžiku je bývalý nájemce povinen pronajímateli platit nájemné stanovené vyhl. č. 176/1993 Sb., tedy tzv. regulované nájemné. Takový extenzivní výklad již ani nesleduje ochranu práva na bydlení, nýbrž chrání bydlení "za vlastníkem dotovanou cenu", což je úvaha silně vykračující z rozumného výkladu práva na bydlení. Takový výklad podle Ústavního soudu „nešetří podstatu a smysl ochrany vlastnického práva a ve svém důsledku představuje zcela neproporcionální omezení, ba dokonce vyvrácení vlastnického práva, které je nepřipustně omezováno už za trvání nájemního vztahu samotnou povahou a formou regulace výše nájemného, jak Ústavní soud v minulosti opakovaně judikoval.“

Kap. IX.

Postoj Evropského soudu pro lidská práva k porušení práva vlastníků nemovitostí pokojně užívat majetek stanovením regulace nájemného (rozsudek ve věci Hutten-Czapská, stížnost proti České republice)

Na neudržitelnost situace, kdy pronajímatelé v důsledku regulace omezující jejich vlastnická práva musí doplácet na provoz, údržbu a opravy a správu z vlastních prostředků, poukázal také Evropský soud pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva ve věci Hutten-Czapská proti Polsku rozhodl⁴⁹⁾, že omezování vlastnického práva vlastníků bytů s regulovaným nájemným je v rozporu s právem zaručeným v čl. 1 Dodatku č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, když konstatoval, že polský systém regulovaného nájemného porušuje práva vlastníků nemovitostí na pokojné užívání jejich majetku.

Evropský soud pro lidské práva dále svým rozsudkem uložil Polsku ukončit prostřednictvím odpovídajících legislativních či jiných kroků, systematické porušování práv stěžovatelky paní Hutten-Czapské, zajistit odpovídající úroveň nájemného pro stěžovatelku a všechny osoby v podobné situaci, anebo vytvořit mechanismus, který by zmírnil negativní následky státní kontroly zvyšování nájemného na jejich právo vlastnit majetek.

⁴⁹⁾ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hutten-Czapská proti Polsku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 35014/97

V nálezech uvedených pod body a), b) a c) předcházející kapitoly konstatované porušování práva na pokojné užívání majetku dle článku 1 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je tak zcela v souladu s tím, jak později rozhodl Soud pro lidská práva ve Štrasburku v uvedené kauze Hutten-Czapská.

Konečný verdikt Velkého Senátu Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku ve věci Maria Hutten-Czapská vs. Polsko byl k odvolání podanému Polským státem vyneseno na veřejném slyšení dne 19. 6. 2006. Rozhodnutím Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hutten-Czapska vs. Polská republika bylo potvrzeno, že:

- a) stavem regulace nájemného v Polsku jsou soustavně porušována práva majitelů domů v rozsahu, který překračuje zájmy společnosti na regulaci nájemného. Bylo konstatováno, že tento případ paní Hutten-Czapské je pouze jedním z případů cca sto tisíce majitelů domů v Polsku;
- b) se jedná o systémové porušování Úmluvy, dané nefunkčností legislativního systému v Polské republice.

Evropský soud pro lidská práva dále konstatoval porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy zaručující právo vlastnit majetek. Polské republice bylo uloženo, aby sjednala nápravu a zabezpečila vyvážení práv a povinností majitelů nemovitostí a veřejného zájmu. Paní Hutten-Czapské bylo přiznáno právo na morální zadostiučinění ve výši 30.000 EURO a 22.500 EURO na náklady řízení včetně právního zastupování a bylo odmítnuto vydání rozhodnutí o náhradě ušlého zisku. Nedojde-li mezi Polskou republikou a stěžovatelkou k dohodě, rozhodne Evropský soud pro lidská práva o konkrétní výši způsobené škody. Na to Polská republika pod tlakem uvedeného rozhodnutí uznala svou odpovědnost za způsobenou škodu. Polská vláda uznala, že je povinna vyplatit odškodnění za období, které počíná okamžikem, kdy Polsko přistoupilo k Úmluvě, což je rok 1994. Polská republika nabídla paní Hutten-Czapska vyrovnání s tím, že s navrženou náhradou škody vyjádřila p. Hutten-Czapska nesouhlas a o její výši bude proto opět rozhodovat Evropský soud pro lidská práva.

Pro srovnání České republiky s Polskem lze uvést, že obdobná stížnost proti České republice byla podána k Evropskému soudu pro lidská práva dne 16. 6. 2005. Stížnost je vyřizována Evropským soudem pro lidská práva pod čj. 22548/05. Stěžovatelé jsou (i) fyzické a právnické osoby, které jsou vlastníky nemovitostí, a to nájemních domů či bytů, kde nájemníci dosud

platí regulované nájemné, (ii) Občanské sdružení majitelů domů a (iii) senátoři Senátu České republiky.

Stěžovatelé ve své stížnosti tvrdí, že:

- dlouhodobým nerespektováním Listiny základních práv a svobod, Ústavy i mezinárodních smluv ze strany vlády České republiky a jejich jednotlivých výkonných složek, jakož i ze strany Poslanecké sněmovny České republiky,
- dlouhodobým nerespektováním nálezů Ústavního soudu České republiky,

se stěžovatelé - fyzické a právnické osoby, které jsou vlastníky nemovitostí, a to nájemních domů či bytů, kde nájemníci dosud platí regulované nájemné, ocitli v situaci, kdy vláda České republiky na ně uvalila a nadále uvaluje takové omezení při úpravě výše nájemného a současně vytváří takové další podmínky pronájmu, že na ně fakticky převedla povinnost poskytovat nájemníkům sociální dávky na bydlení, a to bez ohledu na skutečné sociální postavení nájemníka. Stěžovatelé uvedení pod bodem (i) dále tvrdí, že Česká republika k jejich tíži legislativně neumožnila ani takovou úpravu výše nájemného, která by byla v souladu s Úmluvou a umožnila vybírání nájemného alespoň na úrovni nákladů prosté reprodukce. Tím rovněž znemožnila i využívání jednoho z atributů vlastnického práva, totiž práva na braní užiteků z vlastnictví. V tomto případě zabránila stěžovatelům uvedeným pod bodem (i) mít ze svého vlastnictví zisk ve formě výnosu z pronájmu bytových nemovitostí. Přes skutečnost, že všechny regulační předpisy byly pro nepřiměřeně a neodůvodněně nízkou cenu regulovaného nájemného a přenášení povinnosti poskytovat sociální kompenzace nájemníkům ze státu na pronajimatele Ústavním soudem zrušeny, Česká republika neotevřela možnost deregulace nájmu, a to při současném zachování právního přímusu setrvání v nájemních vztazích s regulovaným nájmem.

Stěžovatelé navrhuji, aby Evropský soud pro lidská práva ve smyslu svého rozhodnutí *Hutten-Czapska vs. Polsko*:

- 1) rozhodl, že čl. 1 Dodatkového protokolu samostatně i ve spojení s čl. 14 a s čl. 13 byl porušen, přičemž toto porušení vzniklo ze systémového problému, jenž souvisí se selháním české legislativy i exekutivy, jež uvalila a nadále uvaluje na jednotlivé pronajimatele omezení při zvyšování nájemného za jejich obytné prostory, jež jim znemožňují získat nájemné, které by plně krylo náklady prosté reprodukce bytového fondu a přinášelo přiměřený výnos z pronájmu;

2) rozhodl, že za účelem skoncování se systémovým porušováním Úmluvy je Česká republika povinna prostřednictvím náležitých právních nebo jiných opatření zajistit navrhovatelům - fyzickým a právnickým osobám, které jsou stěžovateli a osobám v podobné situaci, přiměřenou úroveň nájemného nebo jim poskytnout náhradu za omezení jejich vlastnických práv způsobené státní kontrolou nájemného do doby, než dojde k narovnání současného stavu tak, aby byl v plném souladu s Úmluvou, tj. aby ustanovil plné krytí nákladů prosté reprodukce a přiměřený výnos z nájmu. Za tímto účelem se vládě České republiky poskytuje lhůta pro přípravu narovnání v délce tři měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

Stěžovatelé uvedení pod bodem (i) dále navrhuji, aby Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že Vysoká smluvní strana - Česká republika - je povinna vyplatit jako náhradu nemajetkové újmy každému ze stěžovatelů ad (i) částku 10.000 Euro, a to do tří měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Tito stěžovatelé si vyhrazují právo vyčíslit v každém jednotlivém případě skutečné škody, ke kterým došlo regulací nájemného v době od 1. 1. 2002, tedy od doby, kdy měla Česká republika povinnost na základě nálezů Ústavního soudu přijmout odpovídající právní předpis, který by řešil existující protiústavní regulaci nájemného z bytů. Také Občanské sdružení majitelů domů žádá, aby Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že Vysoká smluvní strana - Česká republika - je povinna vyplatit sdružení jako nemajetkovou újmu částku 100.000 Euro, a to do tří měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

Senátoři České republiky se ve stížnosti obracejí přímo na předsedu Evropského soudu pro lidská práva a žádají aby soud rozhodl o tom, že věc je naléhavá, a aby proto připustil přednostní projednání této věci před ostatními individuálními stížnostmi, které podali k Evropskému soudu pro lidská práva občané České republiky ve svých individuálních případech dříve. Zároveň stěžovatelé ad (iii) navrhuji, aby Evropský soud pro lidská práva, s ohledem na předchozí znění a odůvodnění nálezů Ústavního soudu právě judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ve smyslu ustanovení čl. 29 odst. 3 Úmluvy, nerozhodoval o přijatelnosti stížnosti a zabýval se přímo projednáváním věci samé.

Dopisem ze 19.9.2005 bylo stěžovatelům sděleno, že předseda senátu 2. sekce Evropského soudu pro lidská práva dne 14.9.2005 rozhodl, že není důvod k přednostnímu projednání předložené stížnosti. Důvodem je především fakt, že v pilotní kauze paní Hutten-Czapská vs. Polsko se Polský stát odvolal k tzv. velkému senátu soudu ve Štrasburku a do

jeho konečného rozhodnutí není důvod projednávat kauzu, která je od zmíněné pilotní kauzy přímo odvozena.

Následně přiznal již Evropský soud pro lidská práva individuálním stížnostem status přednostního projednání věci. Evropský soud pro lidská práva vybral čtyři stížnosti podané na Českou republiku, které bude posuzovat jako „pilotní kauzy“. Soud si vybral k řešení stížnosti Jana Vomočila, Oskara Morawetze, Vladislava Václava Hlaváčka a společnosti Art 38 a.s. Před meritorním projednáním těchto „pilotních“ stížnosti poslal štrasburský soud v červnu 2007 vládě České republiky žádost o odpovědi na devět okruhů otázek týkající se regulace nájemného a stížností majitelů domů. Stěžovatel Morawetz ale zemřel a Hlaváčkoví svou stížnost poté, co byl zveřejněn návrh obrany státu, stáhli. To může vést k dalšímu odložení projednání stížností z Česka. Soud tak může vybrat jako pilotní novou stížnost, může ale projednat i původní.

Vláda České republiky požádala Evropský soud pro lidská práva o prodloužení doby k podání vyjádření do konce roku 2007. Vládní stanovisko, jehož návrh zpracoval vládní zmocněnec pro zastupování státu u štrasburského soudu, bylo představeno na začátku prosince 2007. V návrhu stanoviska vlády je napsáno, že: *„drtivá většina vlastníků nabyla svůj majetek dobrovolně i se závazky, které na něm spočívaly, a bez konkrétního legitimního očekávání, že mohou v budoucnu čekat, pokud jde o výši nájemného, zrušení omezení svých vlastnických práv“*. Podle názoru vlády *„nemohlo vůbec dojít k zásahu do jejich práva na pokojné užívání majetku, neboť své vlastnické právo nabyli již v jeho omezené podobě“*. Návrh také uvádí, že Evropský soud pro lidská práva by měl, podobně jako to udělal v případech stížností namířených proti Německu, kdy přihlížel k jedinečnému kontextu německého sjednocení, přihlížet při posuzování stížnosti k *„jednotnému kontextu přechodu od totalitního režimu k režimu demokratickému.“* Stěžovatelé, jejichž stížnosti si štrasburský soud vybral jako pilotní, podle státu nevyčerпали v Česku všechny možnosti domoci se svých práv, nebylo porušeno jejich právo na pokojné užívání majetku, ani nebyli diskriminováni proti majitelům domů, ve kterých nebylo regulované nájemné.

Argument státu, že vlastnické právo nabyli vlastníci domů v omezené podobě a že nemohli v budoucnu očekávat zrušení omezení svých vlastnických práv nemůže najít oporu v Ústavě, Listině, zákoně ani v mezinárodních závazcích České republiky, zejména pak v Úmluvě. Poškození vlastníci mohli legitimně předpokládat, že při celospolečenském transformačním

procesu dojde též k materiální (nikoli formální) transformaci socialistického práva osobního užívání bytu na nájemní právo v tradičním slova smyslu. Pokud je Ústavním soudem v neprovedení transformace práva nájmu spatřováno porušení práva na pokojné užívání majetku a ústavně zaručených práv vlastnických, nejenže takový předpoklad je správný, ale v důsledku jeho dlouhodobého nenaplnění vznikla takovým vlastníkům v čase újma.

Na výrok štrasburského soudu ve vztahu k České republice se však ke dni zpracování této rigorózní práce stále čeká.

Kap. X

Právní důsledky chybějící právní úpravy nájemného z bytu v období po 1.1.2002

Po zrušení vyhlášky, cenových výměrů a moratoria neexistoval žádný předpis, který by ukládal nájemcům odsouhlasit nebo písemně potvrdit, že provedené poslední zvýšení nájemného má omezenou účinnost do 20.11.2002, resp. 19.3.2003 vycházející z toho, že výměr Ministerstva financí č. 06/2002 resp. nařízení vlády č. 567/2002 Sb. pozbyly platnosti a účinnosti právě uvedenými dny.

Od 20.3.2003 nic nebránilo smluvním stranám sjednat si výši nájemného dohodou, což byla ovšem možnost spíše teoretická, zejména s ohledem na obecně známou ekonomickou nevýhodnost tohoto kroku z pohledu nájemce - nájemce může pro něho nevýhodný návrh nové nájemní smlouvy či dodatku smlouvy odmítnout.

Naopak jednostranné zvýšení nájemného ze strany pronajímatele již přípustné nebylo, protože u nájmu bytu se sice připouští jednostranné zvýšení nájemného, ovšem za předpokladu, že tak stanoví zvláštní právní předpis (§ 696 odst. 1 občanského zákoníku), který tehdy ovšem chyběl.

V každém případě platilo, že úprava nájemného z bytu provedená podle posledního předpisu je platná a není časově omezena. K její změně mohlo dojít jen dohodou mezi nájemcem a pronajímatelem. V této souvislosti je třeba si připomenout, že Ústavní soud svými nálezy nezrušil regulaci, nýbrž jen dosud uplatňovaný cenový zásah do nájemního vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem.

Důsledky zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, lze shrnout následovně:

Nájemné bytů, které je regulováno poslední maximální cenou, nebylo možné změnit jednostranným úkonem pronajímatele; ke změně výše nájemného bylo možno dojít pouze dohodou mezi pronajímatelem a nájemcem.

Jelikož převažují nájemní smlouvy resp. rozhodnutí o přidělení bytu, ve kterých není uvedena výše posledního nájemného ale pouze odkaz na platný cenový předpis, může být část nájemní smlouvy, která obsahovala ujednání o nájemném, považována za neurčitou. Důkazní relevanci by v takových případech jistě mělo i písemné oznámení pronajímatele o poslední výši nájemného, doručené nájemci.

Nebyla upravena splatnost nájemného a zálohy na úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, pokud nedošlo k dohodě o splatnosti. Pokud v nájemní smlouvě nebyla splatnost obsažena, nebylo možné použít § 13 zrušené vyhlášky č. 176/1993 Sb., o splatnosti do posledního dne kalendářního měsíce, za který se nájemné platí.

Nebyla upravena ohlašovací povinnost nájemce, což se v mnoha případech mohlo negativním způsobem projevit při vyúčtování cen služeb spojených s bydlením a nebyla ani stanovena přiměřená výše zálohy na úhradu cen služeb ani termíny k jejímu vyúčtování.

Kap. XI.

Postup státu (moci zákonodárné, výkonné a soudní) po zrušení prováděcích předpisů o regulaci nájemného

Oddíl I.

Vláda a Parlament České republiky

Po zrušení prováděcích předpisů o regulaci nájemného nesměřovaly kroky vlády k přípravě a přijetí zákona, který by nálezy Ústavního soudu respektoval. Byl připraven návrh zákona o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, u něhož byla dne 7.3.2001 vládním usnesením č. 210 schválena varianta předložená Ministerstvem financí (s dílčími úpravami). Návrh zákona byl vládou předložen k projednání Poslanecké sněmovně

Parlamentu jako tisk 883. V prvním čtení dne 4.4.2001 byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou odmítnut. Důvodem odmítnutí byla skutečnost, že zákon se v předkládané podobě nevypořádával s otázkou deregulace nájemného, pouze nastavoval v nepatrně širších mezích možnost postupného zvyšování nájmu. Podruhé předložila vláda Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk 270 návrh zákona o nájemném z bytu a cenách služeb dne 20.3.2003. Při třetím čtení nebyl návrh zákona schválen ze stejných důvodů jako v prvním případě. Podle tohoto návrhu mělo k prvnímu zvýšení dojít k 1.5.2004. Zvýšení nájemného nesmělo však přesáhnout 10 % dosavadního nájemného. Návrh zákona vycházel ze stejných principů jako zamítnutý návrh zákona z roku 2001. Navrhované nájemné přepočtené na 1 m² podlahové plochy bytu nesmělo dále přesáhnout nájemné uvedené v přehledu nájemného v obci pro srovnatelný byt (tzv. „mezí hranice“). Přehled nájemného měl být souborem údajů o výši nájemného, v členění podle kategorie bytu (zákon znovuzaváděl kategorizaci bytů zařazením do I. až IV. kategorie), velikosti bytu, stáří domu a polohy domu v obci. Přehled nájemného měla sestavit v přenesené působnosti každá obec, ve které jsou pronajímány byty a vydat jej svým nařízením. Při sestavování přehledu nájemného měla obec vycházet z údajů zjištěných od pronajímatelů bytů, kteří byli povinni podat obci, na jejímž území pronajímá byt, hlášení o skutečné výši nájemného za tento byt, a to vždy do konce kalendářního měsíce následujícího po dni vzniku nájmu bytu nebo změny výše nájemného. Návrh však neřešil základní otázku, spočívající ve vymezení, které druhy nájemného by při sestavování přehledu nájemného vstupovaly do výpočtu střední hodnoty nájemného, zda volně sjednávané nájemné či dříve regulované nájemné. První přehled nájemného měly obce podle návrhu vyhlásit s účinností od 1.4.2004 na dobu 2 let. Podle návrhu zákona však v prvním přehledu nájemného údaje o nájemném uvedené v hlášení pronajímatele byla obec povinna upravit tak, že nájemné v bytech podle jednotlivých kategorií zvýší o stanovené procento stávajícího nájmu (tj. v bytech I. kategorie zvýší o 11 %, v bytech II. kategorie o 14 %, v bytech III. kategorie o 15 % a v bytech IV. kategorie o 20 %). Tímto zásahem vládní návrh negoval základní podmínku pro regulaci ceny vyjádřenou v nálezech Ústavního soudu, a to že regulovaná cena musí být odvozována od tržních cen.

Vládou navrhovaná úprava regulované ceny nájmu (zástupcem navrhovatele bylo v obou případech Ministerstvo financí) byla odvozována od vývoje nákladů (růstu cen stavebních prací) a inflace nikoli od volných cen. Takové stanovení ceny však již Ústavní soud v nálezech označil za protiústavní. Ústavní soud uvedl, že lze akceptovat (eventuálně mimo přechodné období) regulaci nájemného, ale pouze takovou regulaci, která je v bezprostřední

závislosti na tržních podmínkách. Tomuto požadavku žádný z předkládaných vládních návrhů zákona nevyhovoval.

Skupina komunistických poslanců předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona o nájemném z bytu dne 22.6.2004 jako sněmovní tisk 714. Návrh zákona předpokládal, že ke zvýšení nájemného dojde dohodou pronajímatele a nájemce na základě písemného návrhu pronajímatele na zvýšení nájemného, ke kterému by nájemce byl povinen do 30 dnů po jeho obdržení písemně oznámit své stanovisko. Nedošlo-li by mezi pronajímatelem a nájemcem k dohodě o zvýšení nájemného dohodou, měl pronajímatel právo navýšit nájemné ročně nejvýše o 5 % dosavadního nájemného s tím, že nájemné přepočtené na 1 m² podlahové plochy bytu nepřesahuje mezní hranici nájemného srovnatelného bytu zvýšenou o průměrnou inflaci předchozího roku vyhlášenou Českým statistickým úřadem. Nedošlo-li by k dohodě mezi pronajímatelem a nájemcem ani o zvýšení nájemného podle výše uvedených kritérií, mohl by pronajímatel i nájemce požádat o rozhodnutí o zvýšení nájemného pověřený obecní úřad příslušný podle obce, na jejímž území se byt nachází. Při rozhodování o zvýšení nájemného měl postupovat pověřený obecní úřad podle správního řádu. Základem pro určení nájemného měl být taktéž přehled nájemného. Přehled nájemného by sestavovalo Ministerstvo financí pro každou obec, ve které jsou pronajímány byty a zveřejňoval by ho na portálu veřejné správy. Obce byly povinny podle tohoto návrhu předat Ministerstvu financí údaje za byty ve vlastnictví obce v elektronické podobě. Také ostatní pronajímatelé bytu by byly povinny každé dva roky podat obci v elektronické podobě nebo na předepsaném tiskopise, na jejímž území pronajímá byt, hlášení o skutečné výši nájemného za tento byt. Přehled nájemného zpracovaný Ministerstvem financí a jeho budoucí aktualizace v intervalu dvou let měla vydat v přenesené působnosti každá obec, ve které jsou pronajímány byty, svým nařízením. Mezní hranice nájemného mohla maximálně o 10% převyšovat průměrnou hodnotu nájemného, zjištěnou podle zmíněného přehledu nájemného, který stejně jako v případě vládního návrhu neřešil, jaké nájemné do přehledu mají pronajímatelé uvádět (zda regulované nebo tržní). Dle návrhu přechodných ustanovení tohoto zákona, nájemné z bytu, které bylo ke dni 17.12.2002 regulováno maximální cenou a po 19.3.2003 do účinnosti tohoto zákona nebyla sjednána jeho změna nebo nebyla uzavřena smlouva s novým nájemcem, může pronajímatel bez souhlasu nájemce zvýšit od 1.1.2005 nejvýše o 8 % dosavadního nájemného.

K tomuto poslaneckému návrhu, znovuzavádějící tuhou regulaci a byrokratický systém při určení nové výše nájemného vyjádřila nesouhlasné stanovisko i vláda. Ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně byl návrh zákona zamítnut.

Nato byl dne 26.7.2005 vládou předložený návrh zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, schválen oběma komorami Parlamentu a prezidentem dne 27.3.2006 podepsán.

Shrnuto, ačkoli Ústavní soud opakovaně upozornil zákonodárce na několik let trvajícím protiústavním stavu regulace nájemného s poukazem na nutnost přijetí ústavně souladné právní úpravy, zákonodárce zůstal nečinný (resp. byl činný bez žádoucího výsledku, jímž je vydání příslušného zákona), důsledkem čehož nastal nesoulad též s čl. 1 Ústavy (kromě již vyslovených porušení Listiny a Úmluvy).

Výkonnou mocí byl protiústavní stav regulace nájemného dočasně zakonzervován vydáním napadených nařízení (výměrů a moratoria). Vláda, ve snaze zachovat tento protiústavní stav i po zrušení vydaných nařízení a moratoria, předložila k projednání v Parlamentu návrhy zákona, které nerespektovaly nálezy Ústavního soudu a byly tudíž v rámci legislativního procesu „neprůchodné“ (viz. vládní návrhy zákonů z let 2001 a 2003, které nebyly Poslaneckou sněmovnou přijaty). Vláda nebyla připravena se seriózně zabývat nastolenými problémy a otázku deregulace nájmu bytů se nesnažila vyřešit v souladu s opakovanými nálezy Ústavního soudu a s Úmluvou. Předkládané návrhy zákonů znovuzaváděly „ostrou“ regulaci nájmu s tím, že regulovanou cenu neodvozovaly od obvyklého „tržního“ nájemného, ale naopak vycházely ze stávající úrovně petrifikovaného nájemného, kterou „deregulovaly“ stanovením maximálního přípustného navýšení stávajícího nájemného. Vláda nepředložila zákon o nájemném z bytu, který by počítal s uvolněním nájemného a vytvořením smluvního tj. „volného“ nájemného jako cílového stavu. Předkládané vládní návrhy zákonů potvrzují, že vláda neměla v úmyslu přistoupit k deregulaci nájemného z bytu způsobem který definitivně odstraní protiústavní stav panující v této oblasti.

Až v červenci roku 2005 vláda pod tlakem některých poslanců a opakované kritiky ze strany Ústavního soudu předložila zákon o jednostranném zvyšování nájemného. Dle tohoto zákona se cílové hodnoty regulovaného nájemného a maximální přírůstek nájemného měly odvíjet od lokality, ve které se byty nacházejí. Tento zákon byl přijat a pod č. 107/2006 Sb. vstoupil

v účinnost dne 31.3.2006. Zákon byl schválen oběma komorami Parlamentu přesto, že tehdy opoziční poslanci a senátoři uvedli, že tento zákon nevede k deregulaci nájemného, pouze zavádí novou, časově blíže neurčenou regulaci (cílové ceny nájemného jsou po uplynutí přechodného čtyřletého období konečné, ve výsledku však neodpovídající obvyklému nájemnému, čímž jsou stále bezdůvodně poškozováni vlastníci bytů, na které se dosavadní regulace nájemného vztahuje). Některé rozdíly při stanovení maximálního přírůstku nájemného podle stanovených lokalit dle přílohy vypracované Ministerstvem pro místní rozvoj nelze rozumně zdůvodnit (zejména rozdíly v možnosti navýšení nájemného v jednotlivých městských obvodech hl. města Prahy). Tento zákon byl přijat zřejmě pouze z důvodu, aby existovala alespoň taková právní úprava, která umožní dlouhodobě petrifikované nájemné z bytu zvýšit, čímž bude odvrácena přímá kritika Ústavního soudu o dlouhotrvající nečinnosti Parlamentu České republiky při zavedení předvídané právní úpravy.

Ve výsledku lze uzavřít, že odkladná lhůta k přijetí kvalitního právního předpisu řádným legislativním procesem do 31. prosince 2001, poskytnutá nálezem Ústavního soudu publikovaném pod č. 231/2000 Sb., nebyla využita a protiústavní stav v podobě mezery (chybějící právní úpravy) popsany v uvedených nálezech Ústavního soudu ¹⁾, ¹¹⁾, ¹²⁾ trval. Tento stav trávající dalších čtyři a půl roku (do doby přijetí zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného) je důsledkem flagrantní nečinnosti státu, tj. vlády a Parlamentu s přijetím ústavně konformní nápravy.

Oddíl II.

Soudní moc

Někteří z pronajímatelů se pokusili uplatnit své právo u soudu, když dovodili, že v souvislosti s opakovanými nálezy Ústavního soudu, při neexistenci zvláštního právního předpisu upravujícího způsob zvyšování nájemného, regulace nájmu fakticky skončila a je možno pro stanovení přiměřeného nájemného použít zákon o cenách č. 526/1990 Sb. ve znění pozdějších změn a doplňků, zejména pak ustanovení § 2 odst. 3 větě druhé zákona o cenách, podle které: *"Kupující nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů."*

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášený pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

Druhou možností bylo opřít nárok o aplikaci obecných ustanovení občanského zákoníku o nájemném. Pronajímatel by se domáhal nájemného ve výši obvyklé s odůvodněním, že nedošlo k dohodě o výši nájemného podle § 671 odst. 1 občanského zákoníku. Tuto právní argumentaci uvedl Ústavní soud již ve svém nálezu publikovaném pod č. 84/2003 Sb.¹²⁾, kde možnost domáhat se obvyklého nájemného soudní cestou pronajímateli poprvé výslovně přiznává.

Žalobní petity pronajímatelů zněly jak na finanční plnění - žaloby na úhradu zvýšeného nájmu, tak i na určení výše nájemného. Tyto právní konstrukce žalujících pronajímatelů však nebyly u obecných soudů úspěšné. Obecné soudy pravidelně trvaly na tom, že regulace nájmu existuje, a to s odkazem na ustanovení § 696 občanského zákoníku a žaloby zamítaly s odůvodněním, že s ohledem na skutečnost, kdy v současné době neexistuje žádný právní předpis, který by ve smyslu ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku stanovil možnost zvýšení nájemného za užívání bytu, není požadavek žalobce na placení obvyklého nájemného důvodný. Je proto třeba vycházet z naposledy určené výše nájemného dle vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb.

Zamítání žalob na určení (zvýšení) nájemného z bytu bylo souhrnně zdůvodněno v rozsudkem Nejvyššího soudu¹⁵⁾ (posléze využívaného v usneseních odmítajících dovolání pro nepřípustnost^{16), 17)} /následně zrušeno nálezem Ústavního soudu^{19), 18)}. Nejvyšší soud založil odůvodnění svého právního názoru na následujících argumentech: „*Se zřetelem k ustanovení § 871 odst. 1 občanského zákoníku, které změnilo k 1.1.1992 právo osobního užívání na právo nájmu, je nutno nájem bytu založený touto zákonnou transformací považovat za rovnocenný nájmu vzniklému po uvedeném datu smluvně, nelze tudíž dovozovat, že mu chybí jeden z podstatných (pojmových) prvků – určení výše nájemného. Z povahy věci vyplývá, že tento prvek nájemního poměru zůstal zachován z předchozího vztahu osobního užívání (kdy úhrada za užívání bytu byla stanovena právním předpisem, a logicky tedy nemusela být sjednávána účastníky). Takto konstituovaný nájemní poměr je rovněž vztahem závazkovým, který dle § 493 občanského zákoníku nelze měnit bez souhlasu jeho stran, pokud občanský zákoník nestanoví jinak. Jednostrannou změnu výše nájemného z bytů – jak předpokládá ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku – může stanovit zvláštní právní předpis, který však v současné době neexistuje. Občanský zákoník (ani jiný zákon) neumožňuje přitom soudu do závazkového nájemního vztahu zasáhnout změnou některé z jeho obsahových složek, včetně výše nájemného. Toto oprávnění přísluší moci zákonodárné a výkonné, do níž obecné soudy*

nejsou oprávněny se vměšovat, popřípadě ji suplovat (srov. čl. 2 odst. 1, 3 Ústavy). Jestliže byla po vzniku práva osobního užívání, popřípadě po jeho transformaci na nájem, cena nájmu a plnění poskytovaných s užíváním bytu regulována právními předpisy, je třeba z tohoto stavu vycházet, dokud nebude přijat příslušný speciální předpis, jehož existenci předpokládá § 696 odst. 1 občanského zákoníku. Ani skutečnost, že tyto právní předpisy byly později jako protiústavní zrušeny, na uvedeném závěru nemůže nic změnit (viz. § 71 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena).“

Městský soud v Praze se jako navrhovatel domáhal, aby Ústavní soud vydal nález, kterým zruší zvláštní ustanovení občanského zákoníku o nájmu bytu, konkrétně §§ 685 až 716 občanského zákoníku, které blokují možnost zvýšení nájemného (o tomto návrhu bylo rozhodnuto nálezem Ústavního soudu²⁰).

V tomto návrhu Městský soud v Praze, který jako odvolací soud posuzoval oprávněnost žalobce na zvýšení nájemného z bytu shodně s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího soudu dovedl, že při neexistenci přímého prováděcího zákonného předpisu k ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku, nelze v daném případě analogicky použít ani obecná ustanovení občanského zákoníku o nájemní smlouvě (§§ 663 až 684), tedy ani zmiňovaný § 671 odst. 1 občanského zákoníku, ani obecná ustanovení o závazkovém právu (část osmá, hlava první občanského zákoníku) a ani ustanovení dalších občanskoprávních předpisů, neboť žádný z nich neupravuje podmínky, za kterých by bylo možno bez předchozí dohody jednostranně měnit výši úplaty z nájemní smlouvy. Městský soud v Praze dovedl, že nelze postupovat ani dle zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť tento zákon nestanoví žádné podmínky, za kterých by bylo možno posuzovat platnost jednostranného právního úkonu pronajímatele směřujícího ke zvýšení nájemného. Městský soud však současně uvedl, že nelze stanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku vykládat tak, že při neexistenci zvláštního právního předpisu je třeba

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

¹⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 867/2004 ze dne 31. 8. 2005

¹⁶⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 80/2005 ze dne 15. 9. 2005

¹⁷⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 819/2005 ze dne 22. 9. 2005

¹⁸⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 1912/2005 ze dne 26. 10. 2005

¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 717/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

žalobu o zaplacení zvýšeného nájemného zamítnout, protože takovým postupem by soud poskytl ochranu protiústavnímu stavu, který byl konstatován ve všech výše citovaných nálezech Ústavního soudu. Tím by byl porušen základní ústavní princip zakotvený v čl. 90 Ústavy, podle něhož jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Navrhovatel proto navrhl, aby stávající protiústavní situace byla řešena tím, že Ústavní soud zruší zvláštní část občanského zákoníku (§§ 685 – 716 občanského zákoníku), která upravuje práva a povinnosti z nájmu bytu.

Návrh na zrušení celého oddílu upravující nájemní vztah k bytu odůvodnil Městský soud tím, že provázanost celé právní úpravy o nájmu bytu nedovoluje, aby bylo navrženo zrušení pouze některého ustanovení, např. ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku. Toto ustanovení představuje výjimku stanovenou na ochranu práv pronajímatele, které je vyváženo zvýšenou ochranou práv nájemníka při ukončení nájmu. Podle názoru Městského soudu v Praze byla dosavadní právní úprava nájmu bytu při absenci prováděcí právní úpravy k ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku nerovnovážná a jednostranně zvýhodňuje postavení nájemce. Je proto v rozporu s principem rovné ochrany vlastnictví (čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny, jakož i v rozporu se zásadou, že nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny).

Ústavní soud dospěl k závěru²⁰⁾, že důvody ke zrušení § 696 odst. 1 občanského zákoníku nejsou dány a návrh Městského soudu na zrušení ustanovení občanského zákoníku o nájmu bytu Ústavní soud zamítl. Své rozhodnutí zdůvodnil Ústavní soud tím, že samotná dikce § 696 odst. 1 občanského zákoníku, která pouze předjímá přijetí právní úpravy, není protiústavní, protiústavní je stav, kdy dlouhodobě v právním řádu chybí předvídaná právní úprava.

Kap. XII

Nálezy Ústavního soudu přímo zakládající odpovědnost státu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu

V nálezu publikovaným pod č. 252/2006 Sb.²⁰⁾, Ústavní soud k návrhu na zrušení zvláštních ustanovení občanského zákoníku o nájmu bytu (§§ 685 až 716 občanského zákoníku) dospěl

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

k závěru, že důvody ke zrušení § 696 odst. 1 občanského zákoníku nejsou dány. Samotná dikce § 696 odst. 1 občanského zákoníku, která pouze předjímá přijetí nové úpravy, není protiústavní, protiústavní je dlouhodobá nečinnost zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů. Tento právní závěr zformuloval Ústavní soud ve výroku č. 1 uvedeného nálezu²⁰⁾ takto: „*Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*“

Uvedeným proklamativním výrokiem vyjádřeným pod bodem I. a zamítnutím návrhu na zrušení zvláštních ustanovení občanského zákoníku pod body II. a III výroku se Ústavní soud odchýlil od postoje vyjádřeném v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003¹²⁾, který lze interpretovat tak, že ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku, je v důsledku jeho nenaplnění příčinou protiústavního stavu. Je-li nepřípustné prodlužování protiústavního stavu, je protiústavní i ustanovení zákona, které takové prodloužení umožňuje. Tyto závěry však Ústavní soud do uvedeného nálezu nepromítl.

Výrok č. I tohoto nálezu²⁰⁾ jasně ukazuje, že Ústavní soud se vyhnul označit za viníka protiústavního stavu vládu, která dosud nepředložila Parlamentu jediný návrh legislativní úpravy nájemních vztahů, který by byl v souladu s ústavním pořádkem. Za viníka označil pouze Parlament České republiky. Úkolem Parlamentu ale není přijmout jakýkoliv návrh, který mu vláda předloží. Je legitimní odmítnout protiústavní návrh a dát tím jasně na srozuměnou vládě, aby připravila návrh ústavně konformní. Tuto povinnost zatím Parlament plnil k velké nelibosti vlády. Odpovědnost moci výkonné však Ústavní soud v tomto pilotním nálezu pomíjí resp. nedostatečně ve výroku zohledňuje.

V odůvodnění nálezu²⁰⁾ Ústavní soud uvádí, že: „*namísto toho, aby zákonodárce v součinnosti s vládou pružně reagoval na nálezy, v nichž Ústavní soud důrazně kritizoval tehdejší právní úpravu tuhé regulace nájemného popírající vlastnické právo majitelů bytů a*

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

nedotaženou transformaci nájemních vztahů, do dnešního dne se mu nepodařilo naplnit záměr předvídaný konstrukcí § 696 odst. 1 občanského zákoníku. Důsledkem této činnosti, resp. nečinnosti, je faktické zmrazení regulovaného nájemného, čímž se dále prohlubuje porušení vlastnického práva vlastníků těch bytů, na něž se regulace vztahovala. Uvažovanou rovnováhu nelze v právní úpravě zajistit jinak, než přijetím předvídané právní úpravy. Jejím nepřijetím vyvolal zákonodárny sbor protiústavní situaci, která je v příkrém rozporu s Listinou (viz výrok I.), a to „posvěcením“ nerovnosti (tj. nepřípustné diskriminace) mezi pronajímateli, jimž je umožněno pronajímat byty za obvyklé nájemné, a mezi pronajímateli, kteří jsou nuceni přenechávat byty za nájemné ve výši před zrušením úpravy o regulaci nájemného. Tato situace však, konec konců, vytváří i nerovnost mezi jednotlivými skupinami nájemců, která se též projevuje v jejich majetkové sféře a postrádá rozumného zdůvodnění.“

Závěry Nejvyššího soudu, citované shora v kapitole XI, shledal Ústavní soud za porušení čl. 36 Listiny formulující právo na soudní ochranu a uvedl, že přijatým řešením Nejvyšší soud nejenže nepomohl praxi obecných soudů, ale i zcela rezignoval na svoji pozici vrcholného orgánu soustavy obecných soudů, když zjevně odhlédl od délky trvání protiústavních zásahů do postavení pronajímatelů.

V odůvodnění nálezu ²⁰⁾ se uvádí, že: „*Nejvyšší soud i další obecné soudy chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob, které se na ně obrátily ze žádostí o spravedlnost, pokud jejich žaloby zamítaly pouze s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy), a to poté, co jim Ústavní soud, jako ochránce ústavnosti a její kontroly, otevřel svými rozhodnutími cestu.“*

Ústavní soud v nálezu ²⁰⁾ uložil obecným soudům, že „*i přes absenci předvídané konkrétní úpravy, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách tak, aby nedocházelo k diskriminacím výše zmíněným.“* Uzavřel, že takové soudní rozhodnutí „*se musí zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe.“*

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

V dalším nálezu sp. zn. I. ÚS 489/2005²¹⁾, vydaném s odstupem jednoho měsíce po nálezu sp. zn. Pl. 20/2005²⁰⁾, opětovně konstatoval Ústavní soud, že je porušení práva na soudní ochranu a v konečném důsledku též k porušení práva na ochranu majetku ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny, pokud obecné soudy zamítly stěžovatelovu žalobu s odkazem na neexistenci prováděcího předpisu předvídaného v § 696 odst. 1 občanského zákoníku. Zdůraznil²¹⁾, že: „Není přípustné, aby soud odmítl rozhodnutí z důvodu „mlčení, nejasnosti či nedostatečnosti zákona“. Takový případ označil za odmítnutím spravedlnosti - *denegatio iustitiae*. K tomuto závěru Ústavní soud dodává²¹⁾, že „při rozhodování o výši nájemného bude obecný soud konstitutivním rozhodnutím (*pro futuro*) dotvářet objektivní právo.“

Dále Ústavní soud uvedl podstatnou skutečnost²¹⁾, a to, že: „výrokem I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 byla založena odpovědnost státu za újmu vzniklou nepřijetím předvídané právní úpravy.“ Z toho plyne, že „pokud pronajímatelův důvodný nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody.“

Kap. XIII

Právní nároky vyplývající z neústavní regulace nájemného z bytu

Oddíl I.

Právo na určení obvyklého nájemného z bytu

Právo pronajímatele obrátit se na soud s návrhem na určení výše nájemného, nedošlo-li k dohodě mezi pronajímatelem a nájemcem, bylo implikováno již nálezem Ústavního soudu č. 84/2003 Sb.¹²⁾, ve kterém Ústavní soud zmínil právo smluvních stran obrátit se ve věci nájemného na příslušný soud. „Jednalo by se o případy sporu o výši nájemného, zejména kdyby se pronajímatel domáhal nájemného ve výši "obvyklé" s odůvodněním, že nedošlo k dohodě o ceně (§ 671 odst. 1 občanského zákoníku).“ Tento názor o přípustnosti žalob na určení výše nájemného, v praxi následně odmítaný obecnými soudy, byl potvrzen nálezem

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Ústavního soudu sp. zn. Pl. 20/2005²⁰⁾, který výslovně požaduje na obecných soudech, aby poskytl pronajímatelům ochranu jejich subjektivních práv a právem chráněných zájmů tak, že nebudou zamítat jejich žaloby požadující určení zvýšeného nájemného s odkazem na nedostatek zákonné úpravy.

Ještě explicitněji vyjádřil tento názor Ústavní soud v nálezech sp. zn. ÚS 611/05²²⁾ a sp. zn. ÚS 717/2005¹⁹⁾, ve kterých uvedl, že: „*deformace trhu s byty, způsobená dlouhodobým neřešením problému nájemních bytů s tzv. regulovaným nájemným, nemůže být dále konzervována judikaturou soudů. Za situace nečinnosti zákonodárce jsou to proto obecné soudy, jejichž úkolem je zajistit ochranu práv (čl. 90 Ústavy) a základních práv (čl. 4 Ústavy) jednotlivce.*“ Podle Ústavního soudu je proto na obecných soudech, aby naplnily podmínku čl. 4 odst. 2 Listiny, podle které mohou být meze základních práv stanoveny pouze zákonem a při nečinnosti zákonodárce vyplnily mezeru v právním řádu svou judikaturou, kterou lze v takovém případě považovat za zákon v materiálním smyslu. Uvedl, že: „*Obecné soudy nemohou odepřít ochranu základnímu právu poukazem na mezeru v právním řádu, ale naopak jsou povinny ochranu základnímu právu důsledně poskytnout. A to současně takovým způsobem, kterým budou chránit podstatu a smysl vlastnického práva (v daném případě vlastnického práva k bytu), jak to má na mysli ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny.*“

Stejně tak v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/2005²¹⁾ Ústavní soud uvádí, že: „*obecné soudy i přes absenci předvídané konkrétní úpravy, musí rozhodnout o zvýšení nájemného.*“ Ústavní soud dodal, že „*při rozhodování o výši nájemného bude obecný soud konstitutivním rozhodnutím (pro futuro) dotvářet objektivní právo.*“

Ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku tedy nelze vykládat tak, že při neexistenci zvláštního právního předpisu je třeba žalobu o určení nájemného zamítnout. Takovým postupem by soud poskytl ochranu protiústavnímu stavu, který byl konstatován ve všech výše

¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 717/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 611/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

citovaných nálezech Ústavního soudu. Tím by byl porušen základní ústavní princip zakotvený v čl. 90 Ústavy, podle něhož jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. V občanskoprávních vztazích zásadně nelze odmítnout ochranu subjektivním právům s poukazem na neexistující právní normy, soud je tedy povinen svým rozhodnutím poskytnout spravedlivou ochranu právům pronajímatele, který se domáhá zvýšení regulovaného nájemného. Soudy, které o takových žalobách dosud rozhodovaly tedy měly postupovat jinak než je zamítat pro absenci konkrétní právní úpravy. Měly dotvořit právo, tedy rozhodnout na základě opodstatněných informací o zvýšení nájemného.

Lze tedy shrnout, že pokud nedošlo mezi pronajímatelem a nájemcem k dohodě a výši nájemného, soud měl k návrhu pronajímatele svým konstitutivním rozhodnutím určit novou výši nájemného. Jinak by se jednalo o případ odmítnutí spravedlnosti a v důsledku také o porušení práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud dále ve svých nálezech doplnil, že při stanovení výše obvyklého nájemného „je nutno se vyvarovat libovůle a rozhodnutí se musí zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe.“ Tím byla stanovena základní kritéria pro posuzování obvyklého nájemného, jehož určení jsou pronajímatelé oprávněni se domáhat soudní cestou.

Ústavní soud uzavřel²¹⁾, že: „vzhledem k mimořádnosti tohoto postupu, založeného výrokem I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, musí dát soud účastníkům dostatek prostoru pro seznámení s principy jím dotvářeného práva a k využití adekvátních instrumentů, včetně eventuální změny žalobního petitu i možnosti uzavřít smír. V tomto smyslu se musí žalobci dostat od obecného soudu vhodného poučení, a to i nad rámec obecné poučovací povinnosti zakotvené v § 5 o.s.ř.“

Termíny obvyklá, tržní, obecná či obchodovatelná cena jsou svým obsahem totožné. Definice obvyklé ceny majetku nebo služby vychází z § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů. "Obvyklou cenou" se pro účely tohoto zákona rozumí

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní oblíby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim.

Z hlediska definování přiměřené náhrady je zajímavé např. i rozhodnutí Nejvyššího soudu ²³⁾, kde je mimo jiné uvedeno: *"Základem pro stanovení přiměřené náhrady při vypořádání podílového spoluvlastnictví k nemovitosti je její obecná cena obvyklá v daném místě v době rozhodování. Není na místě vycházet z tzv. odhadní ceny, zjištěné znaleckým posudkem podle cenového předpisu. V těchto případech má cena zjištěná podle cenových předpisů jen určitý informativní, orientační význam a je směrodatná zejména pro daňové účely. Jinak ovšem platí zásada smluvní volnosti a účastníci smlouvy již nejsou vázáni cenou zjištěnou podle cenového předpisu. Přitom pouze obecná cena vyjadřuje aktuální tržní hodnotu nemovitostí. Aby náhrada byla přiměřená, musí vyjadřovat cenu závislou nejen na konstrukci a vybavení, velikosti a stáří věci (stavby), ale i zájmu o ni, tj. na poptávce a nabídce v daném místě a čase."*

Místně obvyklé nájemné je definováno jako takové nájemné, za které je možné na volném trhu v daném místě a za běžných tržních podmínek pronajmout porovnatelný byt. Místně obvyklé nájemné je nájemné, které splňuje definici obvyklé ceny. U místně obvyklého nájemného je nutné rozlišovat, za jakou územní jednotku je vymezeno - např. celou obec, sídlo, katastrální území či cenové pásmo (třidu polohy, lokalitu).

Přiměřeně přesné stanovení ceny bytů a nájemného je v České republice významným problémem. Tento problém v zásadě neřeší ani tzv. individuální tržní ocenění nemovitostí, která se v praxi mohou také významně rozcházet a jsou poměrně nákladná. Nedostatek objektivních informací o cenách bydlení inspiroval již před více než pěti lety Institut

²³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 2 Cdon 425/96 ze dne 30. 1. 1998

regionálních informací se sídlem v Brně k myšlence trvale a průběžně monitorovat nabídkové ceny bytů a nájemné v České republice. Dlouhodobě srovnatelné údaje o cenách bytů poprvé Institut regionálních informací prezentoval k 15.11.2000. Výstupy v podobě přehledů cen standardních bytů a nájemném za vybraných 335 měst České republiky od té doby Institut regionálních informací pravidelně ročně vydává.

Podobné informace v posledních letech publikuje i Český statistický úřad, a to za více druhů nemovitostí. Vzhledem k tomu, že však vychází z údajů získaných v rámci daně z převodu nemovitostí, může publikovat informace v menším územním detailu a s více než ročním časovým zpožděním. Otázkou zůstává i vlastní kvalita výchozích dat, která mohou být, zejména v rámci optimalizace daně, zkreslena. Data zveřejňovaná Institutem regionálních informací představují v podmínkách České republiky relativně nejpřesnější a nejpodrobnější zdroj informací o cenách bytů a nájemném.

Zvýšit nájemné zpětně nelze. Obecné soudy již v rámci své rozhodovací praxe uvedly, že způsob kdy pronajímatel se domáhá zaplacení rozdílu mezi obvyklým nájemným a uhrazenými částkami za zpětné období, považují za nepřipustný, neboť se žaluje na zaplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou. Tyto závěry obecných soudů jsou shrnuty v nálezu ÚS č. 489/2005²¹⁾. Prvoinstanční soudy a soudy odvolací posuzovaly žaloby na doplacení nájemného jako nároky na zpětné zvýšení posledně stanoveného nájemného jednostranným úkonem pronajímatele. Takový nárok byl shledán, při neexistenci přímého prováděcího předpisu k ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku, neoprávněným. Soudní rozhodnutí na určení výše nájemného tedy nemůže působit do minulosti. Je ke zvážení, zda se lze domáhat soudní cestou zvýšení nájemného ode dne podání žaloby na určení nájemného či od právní moci přisuzujícího rozsudku. Jelikož žádný předpis nestanoví, že nárok na určení nájemného lze přiznat již ode dne zahájení soudního řízení, (jako je tomu například v případě výživného, viz. § 98 odst. 2 zákona o rodině), je třeba vycházet z obecných zásad vykonatelnosti rozhodnutí, které je vázáno na jeho právní moc. Počátek povinnosti platit zvýšené nájemné by se pak měl vázat na právní moc takového určovacího rozsudku.

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Přesto se již vyskytly ojedinělé publikované rozsudky okresních (obvodních) soudů, které volnou úvahou zvýšily nájemné za období od doby podání žaloby, a to s ohledem na neúměrnou disproporci ochrany žalobcova práva vlastnického a práva žalovaných jako nájemců. V takovém případě bude třeba soudním výrokem rozhodnout i o nedoplatku nájemného vzniklého od doby podání žaloby a stanovit podmínky pro jeho doplacení (zpravidla formou splátek ve výši podle možností nájemce zvýšené nájemné zpětně uhradit).

Nejméně v jednom případě²⁴⁾ bylo nepravomocně vyhověno žalobě na zaplacení doplatku nájemného za minulé období (tedy i za období předcházející podání žaloby). Soud dovodil, že nájemné, které nájemci měsíčně pronajímateli platí (jednalo se samozřejmě o nájemné vypočtené v souladu s tehdy platným regulačním předpisem) ani zdaleka nedosahuje nákladů na udržování a návratnosti, o které hovoří i Ústavní soud ve svých nálezech. Uvedenou skutečnost shledal soud též v rozporu se zákonem o cenách, neboť nájemce platí z titulu jeho užívání mnohem méně, než kolik činí pouhé náklady na zachování a provoz, a to náklady oprávněné. O doplatku na nájemném rozhodl soud zpětně za období od zrušení cenového moratoria.

Nelze očekávat, že tento právní názor bude soudy v rámci dotváření práva aplikován. Především neodpovídá závěrům Ústavního soudu v následně vydaných nálezech, že dotvořit právo určením výše nájemného z bytu lze pouze „pro futuro“ tedy s účinky do budoucna. Připuštění zpětného zvýšení nájemného by znamenalo zpětný zásah do smluvního vztahu k nájmu bytu, což neprospívá právní jistotě účastníků těchto vztahů. Tento názor nekoresponduje se zásadami a zvyklostmi občanského práva, a nerespektuje obecně uznávaný princip soukromého práva „*pacta sunt servanda*“. Mezeru v právu lze odstranit v jednotlivých případech soudním dotvořením práva vázaným na právní moc rozsudku. Závazným soudním rozhodnutím ovšem nelze nedostatečnost právní úpravy nahradit zpětně. Následné dotváření práva závazným soudním rozhodnutím, které řeší výši nájemného za dobu minulou, se proto jeví nepřipustným. V rozhodnutí Nejvyššího soudu²⁵⁾ je uvedeno, že nájemné lze určit konstitutivním rozhodnutím (*pro futuro*),

²⁴⁾ Rozsudek Okresního soudu v Pardubicích č.j.: 8 C 203/2003-93 ze dne 14.11.2005

²⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 20 Cdo 1013/2005 ze dne 30.8.2006

nikoli zpětně. Je proto věcně správný zamítavý rozsudek proti nájemci na zaplacení rozdílu mezi tzv. regulovaným nájemným a tzv. obvyklým nájemným za dobu minulou. Takový závěr ovšem nevyklučuje uplatnění nároku na vydání bezdůvodného obohacení či nároku na náhradu škody. Jedná o další druhy právních skutečností, které jsou právním důvodem vzniku závazkových vztahů a které, při splnění zákonných předpokladů pro jejich uplatnění, působí i zpětně (srov. § 489 občanského zákoníku).

Uvedený názor je ale posledním vývojem judikatury Ústavního soudu a obecných soudů postupně překonáván. Ústavní soud dospěl k závěru⁵⁰⁾, že obecné soudy musí rozhodnout o zvýšení nájemného a tento postup je ústavně konformní do doby účinnosti platné právní úpravy, řešící od 1.1.2007 právní vztah mezi pronajímatelem a nájemcem. Tento nálezn byl vydán již za účinnosti zákona č. 107/2006 Sb. (dne 26.7.2007) a lze jej vyložit tak, že uvedeným postupem je třeba řešit i výši nájemného za období od zrušení regulačních předpisů do účinnosti zákona č. 107/2006 Sb.

Po vydání rozsudku Nejvyššího soudu o nutnosti rozhodnout o výši nájemného, nedošlo-li k dohodě mezi pronajímatelem a nájemcem⁵¹⁾, zabýval se již Nejvyšší soud otázkou uplatněných nároků, kterým se žalující pronajímatelé dožadují určení výše nájemného za dobu od 1.4.2003, tedy zpětně. V prvním případě⁵²⁾ Nejvyšší soud zamítavá rozhodnutí soudu prvního stupně a odvolacího zrušil a uvedl, že: „*dovolací soud považuje za předčasné vyjádřit se k formě petitu týkajícího se stanovení nájemného*“ když formulace žalobního petitu je plně v dispozici žalobce. Posouzení procesně správného žalobního petitu je věcí soudu prvního stupně, případně soudu odvolacího a až teprve poté soudu dovolacího. V následném rozhodnutí⁵³⁾ Nejvyšší soud zastává sice názor, že pokud ustanovení § 671 odst. 1 obč. zák. stanoví, že v případě nedostatku ujednání o výši nájemného je nájemce povinen platit nájemné obvyklé v době uzavření smlouvy s přihlédnutím k hodnotě pronajaté věci a způsobu jejího užívání, uplatní se toto ustanovení pouze v rámci obecné úpravy nájemní smlouvy, nikoli smlouvy o nájmu bytu, pro kterou platí zvláštní úprava obsažená v ustanoveních § 685 a násl. občanského zákoníku, avšak současně uvedl že vzhledem k judikatuře Ústavního soudu a právním názorům obsaženým v recentních rozhodnutích Nejvyššího soudu, nelze přisvědčit právnímu názoru, že obecný soud není oprávněn nájemné z bytu v těchto případech (tzn. i za dobu minulou) zvýšit; naopak obecný soud je - vzhledem k uvedeným právním názorům - oprávněn zasáhnout do obsahu nájemního vztahu a nájemné z bytu zvýšit (stanovit). V těchto rozhodnutích již dovolací soud respektoval možnost požadovat žalobou

na určení výše nájemného z bytu pro období po zrušení regulace zpětně s tím, že jinak - ve světle nálezů ústavního soudu - by se jednalo o odepření spravedlnosti.

K závěru, že soud je povinen rozhodnout o výši nájemného z bytu i zpětně, pro období kdy tu nebyl žádný právní předpis k provedení ust. 696 odst. 1 občanského zákoníku, a to i po vydání zákona č. 107/2006 Sb., dospěl Městský soud v Praze jako odvolací soud v dosud nepublikovaném rozhodnutí⁵⁴⁾. Rozdílně od názoru Nejvyššího soudu se domnívá, že vzhledem k tomu, že speciální ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku nebylo možno v období od 20.3.2003 do 31.12.2006 pro nedostatek jím požadovaného prováděcího předpisu aplikovat, nebyl důvod neaplikovat přiměřeně obecné ustanovení o nájmech, tedy § 671 odst. 1 občanského zákoníku, které stanoví, že nájemce je povinen platit nájemné podle smlouvy, jinak nájemné obvyklé v době uzavření smlouvy s přihlédnutím k hodnotě pronajaté věci a způsobu jejího užívání. Tento názor byl podpořen argumentací *ad absurdum*, spočívající v tom, že pokud tu nebyl po 20.3.2003 žádný prováděcí předpis upravující výši nájemného z bytu a vhodné ustanovení § 671 odst. 1 občanského zákoníku by nešlo aplikovat, pak nemůže obstát závěr, že by nájemce bytu měl platit i dále nájemné ve výši dle již neplatící (a i dříve protiústavní) úpravy. Do důsledku vzato by nájemce nebyl povinen platit žádné nájemné, protože tu není právem předvídaný předpis, což je zjevně v rozporu s podstatou nájemného vztahu jako vztahu úplatného. Konečně Městský soud uvedl, že žádný z nálezů se nezabývá možností aplikace § 671 odst. 1 občanského zákoníku na dané případy. Z obsahu nálezů je nicméně zřejmé, že soudy mají nájemné určovat „v závislosti na místních podmínkách“ a mimo jiné „při použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života“. Obsahově tedy nejde o nic jiného než o určení obvyklého nájemného, jak má na mysli ustanovení § 671 občanského zákoníku.

⁵⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 361/2006, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

⁵¹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 32/2006 ze dne 7.7.2006

⁵²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 1039/2006 ze dne 31.8.2006

⁵³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 2106/2006 ze dne 24.10.2006

⁵⁴⁾ Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 335/2007 ze dne 14.11.2007

Oddíl II.

Nárok na vydání bezdůvodného obohacení

Bezdůvodné obohacení je podle občanského zákoníku jedním z důvodů vzniku závazků. Závazek k vydání bezdůvodného obohacení nevzniká v důsledku protiprávnosti, ale vzniká mimosmluvně při splnění určitých podmínek stanovených v zákoně. Nejde tu o vznik závazku přímo ze zákona, ale o vznik závazku na základě zákona.

Společenská funkce právní úpravy bezdůvodného obohacení je užší než u právní úpravy dalších odpovědnostních závazků, zejména nároku na náhradu škody. Protože bezdůvodné obohacení vzniká bez porušení právní povinnosti, nemá jeho právní úprava sankční (a tím ani preventivní) funkci, ale její zaměření je čistě reparační, resp. míří na morální zásadu spravedlnosti, aby se nikdo neobohatil na úkor jiného. To je patrné i z ustanovení § 456 občanského zákoníku, které znemožňuje ponechat si nenáležící prospěch i v případě, že ten jemuž prospěch náleží, není znám. Povinnost k vydání bezdůvodného obohacení není vázána na splnění jakýchkoli subjektivních předpokladů a má ji každý, kdo se na úkor jiného obohatí, ať úmyslně nebo z nedbalosti. Jedná se tedy o odpovědnost objektivní, nevyžaduje se důkaz subjektivní stránky u toho, kdo se obohatil.

K předpokladům vzniku závazku z bezdůvodného obohacení v případě užívání bytu patří obohacení nájemce a tomu odpovídající újma pronajímatele a dále bezdůvodnost takového obohacení.

Obohacení je v daném případě představováno prospěchem nájemce získaným užíváním bytu, a to tím, že v majetkové sféře nájemce nedošlo (ačkoli se tak po právu mělo stát) ke snížení jeho aktiv odpovídající rozdílu částky vynakládané obvykle v daném místě a čase na užívání obdobného bytu právě formou nájmu, kterou by nájemce za obvyklých okolností (tj. bez regulace nájemného) byl povinen plnit podle nájemní smlouvy, a částky skutečně placeného regulovaného nájemného (tzv. obohacení nepřímé). Tomu odpovídá újma pronajímatele v podobě nízkého nájemného, jehož výše nenaplnuje ani minimální požadavek návratnosti nutně vynaložených výdajů, natožpak právo na tvorbu přiměřeného zisku pronajímatele.

Předmětem nároku pronajímatele na vydání bezdůvodného obohacení by byla peněžitá náhrada ve výši rozdílu mezi obvyklým nájemným (pronajímateli ušlým) a nájemným

nájemcem placeným na základě zrušených regulačních předpisů (vyhláška č. 176/1993 Sb., výměry Ministerstva financí č. 1/03 a 6/03 a cenové moratorium č. 567/2002 Sb.). Z povahy věci totiž nelze princip naturální restituce, který má u bezdůvodného obohacení přednost před náhradou v penězích, uplatnit.

Charakter "bezdůvodnosti" obohacení je jen zčásti otázkou výkladu. Občanský zákoník v §§ 451 a 454 totiž případy bezdůvodného obohacení taxativně vymezuje způsobem, který výkladu ponechává jen nevelký prostor. V následujícím výčtu jsou stručně popsány zákonem stanovené případy bezdůvodného obohacení s poukazem na nepoužitelnost každého jednotlivého případu na posuzovaný nárok pronajímatele vůči nájemci. Jedná se o případy, kdy je určitý prospěch získán:

a) plněním bez právního důvodu

nedostatek právního důvodu spočívá v jeho neexistenci od samého počátku, tzn. že právní důvod nikdy dán nebyl, ale ten kdo plnil, jej předpokládal (plnění nedluhu). Dále sem spadají případy, kdy je sice plněn existující dluh, ale více než činil platný závazek, kdy je plněno někomu jinému než věřiteli, příp. kdy plnění poskytuje ten, kdo není dlužníkem.

Tento případ bezdůvodného obohacení lze vztáhnout na situace, kdy byt je užíván bez dohody vlastníka a uživatele, nikoli na nájemní vztah mezi pronajímatelem a nájemcem.

b) plněním z neplatného právního úkonu

předpokládá poskytnutí plnění a neplatnost právního úkonu, na jehož základě bylo plněno. Předmětem posouzení je nárok ze smluvního vztahu pronajímatele a nájemce, nemůže se proto zároveň jednat o plnění poskytnuté z neplatného úkonu.

Nelze ovšem přehlédnout, že někteří pronajímatelé opírali svůj nárok na zaplacení rozdílu nájemného o rozpor výše placeného nájemného v bytech s regulovaným nájemným se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších změn a doplňků, zejména pak jeho ustanovení § 2 odst. 3, které v druhé větě zakazuje získání nepřiměřeného hospodářského prospěchu nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů.

V důsledku absence prováděcího předpisu k ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku pronajímatelé dovozovali, že placení nájemného nájemcem ve výši stanovené podle dříve

platných předpisů je zneužitím hospodářského postavení ve smyslu § 2 odst. 3 věty druhé zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a nájemní smlouva v části týkající se výše nájemného je absolutně neplatná podle § 39 občanského zákoníku pro rozpor se zákonem. Vycházeli přitom z toho, že nájemné z bytu je skutečně cenou, a proto se řídí základním předpisem o sjednávání cen.

Podle § 18 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, za porušení zákazu nepřiměřeného hospodářského prospěchu je cenový orgán oprávněn uložit pokutu. Uložením pokuty není dotčeno právo na vydání majetkového prospěchu tomu, na jehož úkor byl získán, ani odpovědnost prodávajícího nebo kupujícího podle zvláštních předpisů. Zákaz získání nepřiměřeného majetkového prospěchu je možno ztotožnit s povinností vydat bezdůvodné obohacení, kterýžto institut byl do právního řádu zaveden novelou občanského zákoníku, zákonem č. 509/1991 Sb. Zákon o cenách sice stanoví zákaz nepřiměřeného majetkového prospěchu, splnění předpokladů pro jeho vznik je třeba vždy posoudit podle § 451 a násl. občanského zákoníku, na který se institut nepřiměřeného hospodářského prospěchu transformoval.

Z pohledu namítaného rozporu výše nájemného se zákonem o cenách a dovozované neplatnosti nájemní smlouvy resp. jejího ujednání o výši nájemného, je podstatná okolnost, že k porušení zákona o cenách dochází „při sjednávání ceny“, což neodpovídá posuzovanému případu, kdy nájemné jako cena byla určena regulačním mechanismem, nikoli dohodou pronajímatele a nájemce. To bylo již opakovaně judikováno obecnými soudy, které uvedly, že nelze v daném případě namítat rozpor se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť tento zákon nestanoví žádné podmínky, za kterých by bylo možno posuzovat platnost jednostranného právního úkonu pronajímatele směřujícího ke zvýšení nájemného.

Dovozování částečné neplatnosti ujednání o výši nájemného je nesprávné. Dovozovat částečnou neplatnost úkonu lze podle § 41 občanského zákoníku pouze tehdy, pokud z povahy právního úkonu nebo z jeho obsahu anebo z okolností za nichž k němu došlo, vyplývá, že tuto část nelze oddělit od ostatního obsahu. Jelikož výše nájemného je podstatnou - esenciální složkou nájemního vztahu, byl by nájemní vztah k bytu s regulovaným nájemným, při aplikovatelnosti § 3 odst. 2 zákona o cenách, podle autora práce neplatný v celém svém rozsahu, nikoli pouze v části týkající se výše nájemného.

Obdobně byla namítána neplatnost ujednání o ceně pro rozpor s dobrými mravy. Pronajímatelé spatřovali v jednání nájemce, který nepřistoupil na zvýšení nájemného (se zdůvodněním, že při neexistenci právního předpisu platí poslední regulovaná výše), za jednání, které se přičí dobrým mravům. Chování nájemce, který nepřistoupí na zvýšení nájemného, není svou povahou nemravné a taková právní argumentace se nemůže potkat s úspěchem.

c) plněním z právního důvodu, který odpadl

Jedná se zpravidla o obohacení v důsledku chování, které právo dovoluje - nejčastěji se jedná o případ odstoupení od smlouvy či v důsledku další skutečnosti, díky které původně existující právní důvod ztratil své účinky (neboli, řečeno slovy zákona, odpadl) např. splněním rozvazovací podmínky, zánikem pro nemožnost plnění, v důsledku prodlení dlužníka, u tzv. fixních smluv apod.

Bez důvodnost obohacení nelze podřadit v případě posuzovaného vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem bytu ani pod plnění z právního důvodu, který odpadl. Přesto někteří pronajímatelé při soudním uplatnění nároku argumentovali, že odpadnutím regulace nájemného z bytů odpadl důvod pro požívání majetkového prospěchu nájemcem neplacením jeho nákladů na bydlení. Odpadnutí tohoto důvodu považovali za odpadnutí právního důvodu ve smyslu legální definice. Jedná se o názor nesprávný. Zrušením prováděcích předpisů upravujících způsob jednostranného zvyšování nájemného z bytu nedošlo ke zrušení regulace nájemného tj. k tvrzenému odpadnutí právního důvodu (§ 696 odst. 1 občanského zákoníku zůstal zachován), byly pouze zrušeny předpisy, které podmínky zvýšení nájemného pronajímatelem upravovaly. Skutečnost, že nebyl přijat odpovídající právní předpis týkající se regulace nájemného na tomto závěru nic nemění. Navíc právní důvod nelze ztotožnit s nárokem na doplacení nájemného. Právním důvodem je třeba rozumět nájemní vztah, založený smlouvou (resp. ve většině případů administrativním aktem transformovaným na vztah smluvní), nikoli omezeně jen nárok pronajímatele na zaplacení nájemného. Nárok na úplatu (nájemné) je nárokem z nájemního vztahu jako právního důvodu. Argumentace, že zrušením předpisů odpadl důvod požívání majetkového prospěchu je proto neobhajitelná.

d) plněním z nepoctivých zdrojů

Bezdůvodnost obohacení založená na plnění získaném z nepoctivých zdrojů je z povahy vztahu nájmu, jako právem aprobovaného vztahu, vyloučena. Jde totiž zejména o případy, kdy je majetkový prospěch získán majetkovou trestnou činností.

Shrnuto, ani jedna ze skutkových podstat zakládající závazky z bezdůvodného obohacení na posuzovaný případ nedopadá. U bezdůvodného obohacení jde o samostatný zavazovací důvod pouze z vytýčených skutkových podstat, které tvoří legální definice. Nelze samostatně použít ani ustanovení § 451 odst. 1 občanského zákoníku, které stanoví pro toho, kdo se bezdůvodně obohatil, povinnost obohacení vydat, a to vzhledem k tomu, že § 451 odst. 1 občanského zákoníku není obecným důvodem vzniku závazku z bezdůvodného obohacení a nezakládá obecnou skutkovou podstatu, kterou by bylo možné aplikovat tam, kde by nestačily definice uvedené v odstavci 2 téhož paragrafu.

Z podaného výkladu vyplývá, že k úspěšnému uplatnění nároku na vydání bezdůvodného obohacení chybí jeden z jeho předpokladů, a to bezdůvodnost tohoto obohacení nájemcem, která by odpovídala některé z legálních definic skutkových podstat.

Samotná okolnost, že plnění z bezdůvodného obohacení lze přiznat pouze tehdy, jestliže takové plnění nenáleží oprávněnému z jiného právního důvodu, vylučuje aplikaci tohoto institutu ve vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem. Bylo již Nejvyšším soudem judikováno²⁵⁾, že: „nárok pronajímatele vůči nájemci z titulu úplaty za užívání jeho věci je nárokem na nájemné, vyplývajícím z nájemního vztahu, a nemůže být současně (byť z části) nárokem z bezdůvodného obohacení.“ Logickým důsledkem závěru, že plnění z titulu bezdůvodného obohacení lze přiznat pouze tehdy, jestliže takové plnění nenáleží žalobci z jiného právního důvodu, je závěr, že existuje-li mezi účastníky závazkový právní vztah, z něhož vyplývá pro jednu ze stran povinnost k určitému peněžitému plnění, nelze dovozovat povinnost téže strany k dalšímu (vyššímu) peněžitému plnění z titulu bezdůvodného obohacení. „Je-li tedy nájemce povinen platit pronajímateli nájemné v určité výši, nemůže se pronajímatel na nájemci úspěšně domáhat placení vyšší částky (ani) z titulu bezdůvodného obohacení“⁴¹⁾.

²⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 20 Cdo 1013/2005 ze dne 30.8.2006

⁴¹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 983/2005 ze dne 27.1.2006

Přes uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu dospěl Ústavní soud v nálezu č. II ÚS 93/05⁴⁴⁾ k závěru, že obranou žalobce proti vzniku škody byla žaloba o zaplacení bezdůvodného obohacení směřovaná proti nájemci. Ve výroku tohoto nálezu uvedl, že: „*Je porušením práva na soudní ochranu - a v konečném důsledku též porušením práva na ochranu majetku - pokud obecné soudy zamítly stěžovatelovu žalobu s odkazem na neexistenci prováděcího zákona, předvídaného v § 696 odst. 1 občanského zákoníku, tj. předpisu umožňujícího jednostranné zvýšení nájemného právním úkonem pronajímatele, ačkoliv jeho jedinou možnou obranou byla právě žaloba proti nájemci (v dané věci vedlejší účastníci) o zaplacení bezdůvodného obohacení, které vzniklo v rozsahu rozdílu mezi v místních podmínkách reálnou cenou nájmu a tzv. regulovaným nájemným.*“

Především Ústavní soudu nikdy předtím neuvedl, že jedinou možností obrany pronajímatele bylo podat žalobu na vydání bezdůvodného obohacení. Ústavnímu soudu nepřísluší vykládat „jednoduché“ právo, pokud nesprávným výkladem nebylo porušeno základní právo nebo svoboda. Pokud tak Ústavní soud činil, pak proto, že dospěl k závěru, že je úlohou soudů nahradit nedostatečnost zákona vlastním rozhodnutím, v tomto případě rozhodnutím o určení výše nájemného, nikoli však o náhradě či doplacení nájemného (ať již proti státu nebo nájemci).

Dlužno poznamenat, že v nálezu sp. zn. II ÚS 93/2005⁴⁴⁾ se Ústavní soud nezabýval předpoklady pro uplatnění nároku pronajímatele na vydání bezdůvodného obohacení proti nájemci a ani nijak nerozporoval závěry konstantní judikatury obecných soudů včetně Nejvyššího soudu, že: „*nárok pronajímatele vůči nájemci z titulu úplaty za užívání jeho věci je nárokem na nájemné, vyplývajícím z nájemního vztahu, a nemůže být současně (byť z části) nárokem z bezdůvodného obohacení*“^{25), 41)}. Z uvedeného hlediska je zdůvodnění výroku uvedeného nálezu nedostatečné a v konkurenci dosavadních nálezů Ústavního soudu působí zcela zmatečně.

Výrok nálezu sp. zn. II ÚS 93/2005⁴⁴⁾ je nesouladný s názory vyřčenými v předchozích nálezech Ústavního soudu k problematice nájemného z bytu. Uvedený nález je však Obvodním soudem pro Prahu 1, který projednává žaloby na náhradu škody proti státu, hojně využíván při zdůvodnění zamítnutí takových žalob. Samotný odkaz na nález Ústavního soudu

²⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 20 Cdo 1013/2005 ze dne 30.8.2006

⁴¹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 983/2005 ze dne 27.1.2006

⁴⁴⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 93/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

sp. zn. II. ÚS 93/05 nezbavuje soud povinnosti (v rámci posouzení předběžné otázky) zkoumat, zda jsou naplněny předpoklady pro to, aby se žalobce mohl domáhat bezdůvodného obohacení na nájemcích a tím předejít vzniku škody. Pokud by se měl soud prvního stupně od judikatury Nejvyššího soudu v uvedené věci odchýlit, musí svůj postup řádně zdůvodnit, nikoli pouze odkázat na zmíněný nálezn Ústavního soudu bez uvedení argumentace, která by vedla ke zpochybnění závěrů Nejvyššího soudu k této otázce. Uvedeným nálezem byla narušena kontinuita Ústavního soudu v otázce nahlížení na nároky vzniklé v důsledku regulace nájemného. Proto poněkud pokulhává pravdivost tvrzení Ústavního soudu, který prostřednictvím svého tiskového odboru uvedl, že: „*Judikatura Ústavního soudu ve věcech nájemného je konstantní a její respektování je zároveň určitou prevencí mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky před Štrasburským soudem.*“

Oddíl III.

Nárok na náhradu škody

Odpovědnost za škodu je jedním z druhů vzniku závazků, konkrétně tzv. deliktních závazků, které jsou následkem porušení právní povinnosti (smluvní i mimosmluvní). Odpovědnost za škodu lze chápat jako právní důsledek postihující toho kdo porušil příp. ohrozil právní povinnost, a to zejména toho, kdo se dopustil protiprávního úkonu a koho tedy postihuje odpovědnostní (sankční) povinnost³⁶⁾. Odpovědnost za škodu je jedním z druhů odpovědnosti a je vymezována jako sekundární právní povinnost, která vznikla subjektu, jenž porušil primární právní povinnost, vyplývající pro něj ze zákona nebo z jiné právní skutečnosti (např. ze smlouvy). Tato sekundární neboli jinak nazývaná též odpovědnostní povinnost je v podstatě sankcí ukládanou rušiteli primární právní povinnosti a znamená zatížení subjektu, jenž porušil právo nepříznivými následky v podobě povinnosti nahradit způsobenou škodu.³⁷⁾

Stát má v právních vztazích dvojí postavení. Jestliže vystupuje jako nositel mocenských oprávnění, na základě nichž zejména rozhoduje autoritativně o právech a povinnostech osob, je subjektem veřejného práva a hlavním nástrojem prosazení jeho zájmů je vydávání zákonů a jejich aplikace v podobě úředních rozhodnutí. Jestliže naopak stát vystupuje jako rovný

³⁶⁾ Oldřich Jehlička, Jiří Švestka a kol.: Občanský zákoník, komentář, 3. vyd., C.H. Beck, 1996, str. 259

³⁷⁾ Josef Fiala, Jan Hrudík, Věra Korecká, Ivo Telec: Lexikon občanského práva, Nakladatelství Jiří Motloch - Sagit, 1997

subjekt s ostatními subjekty právních vztahů, v nichž rozhodujícím principem spolupráce je autonomie vůle stran a rozhodujícím nástrojem realizace zájmů stran smlouva, stává se účastníkem soukromoprávních vztahů, tedy právních vztahů upravených občanským zákoníkem (občanskoprávních vztahů) nebo vztahů podle obchodního zákoníku (obchodních vztahů).

Při řešení otázky náhrady škody způsobené státem je proto třeba nejprve posoudit, zda škoda byla způsobena státem v postavení subjektu soukromoprávního vztahu - pak stát odpovídá za případnou škodu dle příslušných ustanovení občanského (příp. obchodního) zákoníku, nebo byla-li škoda způsobena při výkonu státní moci.

Nález Ústavního soudu²¹⁾ konstatoval, že nezákonností postupu Parlamentu České republiky při přijetí zákona o podmínkách jednostranného zvýšení nájemného z bytu byla založena odpovědnost státu za škodu a tedy i povinnost státu škodu pronajímatelům vzniklou nahradit. S ohledem na charakter vytýkaného porušení - nečinnosti při přijetí předvídané právní úpravy - jedná se bezpochyby o výkon státní moci.

Právním základem odpovědnosti českého státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci je čl. 36 Listiny a zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a subsidiárně, v otázkách tímto zákonem neupravených, občanský zákoník.

Čl. 36 odst. 2 až 4 Listiny stanoví, že :

„(2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

(3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

(4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Oddíl IV.

Nárok na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu

Novela č. 160/2006 Sb., zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, účinná od 27.4.2006, umožňuje poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která vznikla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a to bez ohledu na to, zda v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu vznikla škoda.

Pojem nemajetkové (nehmotné) újmy není českému právnímu řádu neznámý, neboť § 43 trestního řádu hovoří o morální nebo jiné (v tomto smyslu nehmotné) škodě, která byla pachatelem trestného činu způsobena poškozenému. Tato nemajetkové újma může být již obsažena ve škodě na zdraví (např. bolesti, ztížení společenského uplatnění), jednak může vyplývat z porušení práva, typicky pak práva na soudní ochranu v přiměřené lhůtě (článek 6 odst. 1 Úmluvy). Uvedená novelizace si kladla za cíl pokrýt tento druhý komponent nemajetkové újmy. Dle důvodové zprávy k této novele důvodem byla skutečnost, že v České republice dosud neexistoval účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky řízení, což mělo dvojitý dopad: jednak Česká republika porušuje článek 13 Úmluvy, kde se právo na účinný prostředek nápravy zaručuje, jednak nemůže být namítáno, že stěžovatelé nevyčerпали vnitrostátní prostředky nápravy.

I když se nehmotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu. Ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb., v platném znění stanoví obecný pokyn, v jaké formě se má poskytovat zadostiučinění a jakými kritérii se má rozhodování o výši zadostiučinění řídit. I zde by bylo vhodné, kdyby aplikační orgány přihlížely k rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, z níž především vyplývá, že se nemajetková újma neprokazuje, že vzniká samotným porušením základních práv a svobod.

Odstavec třetí ustanovení § 31a upřesňuje, jakými dalšími kritérii by se měly aplikační orgány řídit při přiznávání zadostiučinění v případech průtahů nebo nepřiměřených délek řízení. Z uvedeného se podává, že zákon připouští i další případy nesprávného úředního postupu, kdy dochází k porušení základních práv a svobod zaručených Úmluvou a Listinou, než jsou průtahy v řízení nebo nepřiměřená délka řízení. Proto i v případě namítaného porušení

dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o právu na pokojné užívání majetku a porušení zaručených vlastnických práv garantovaných Listinou, je založen nárok požadovat přiměřené zadostiučinění.

Kap. XIV

Odpovědnosti podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Koncepce tohoto zákona vychází a respektuje ve svém obsahu znění čl. 36 odst. 3 Listiny, když dle § 1 uvedeného zákona: „*Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci*“. Pojem „státní moc“ není blíže českým právem definována. Dle čl. 2 odst. 1 Ústavy: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní*.“ Státní moc tedy zahrnuje všechny své složky - moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Z uvedeného základního vymezení odpovědnosti státu se podává, že uvedený zákon měl zahrnovat odpovědnost všech tří složek státní moci.

Stát odpovídá za škodu způsobenou skutečností výslovně v zákoně uvedenými, tedy individuálním rozhodnutím ve věci - „nezákonným rozhodnutím“ nebo „nesprávným úředním postupem“. Jejich vzájemný vztah lze vymezit tak, že za nesprávný úřední postup nelze považovat rozhodování³⁹⁾.

Ustanovení § 2 zákona č. 82/1998 Sb. zakládá objektivní odpovědnost státu (bez ohledu na zavinění), jíž se nelze zprostit (exkullovat), a která předpokládá při odpovědnosti státu za nezákonně rozhodnutí či nesprávný úřední postup současné splnění tří podmínek: 1) nezákonně rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím a vznikem škody. Nesprávnost úředního postupu znamená, že je vždy nutné zjistit protiprávnost takového jednání (úředního postupu).

³⁹⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, 1. vydání LINDE Praha a.s. 2003

Úprava v § 3 zákona č. 82/1998 Sb. stanoví, že stát odpovídá za škodu, kterou způsobily:

a) státní orgány,

b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (tzv. úřední osoby, např. notáři, soudní exekutoři),

c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (tzn. územní celky v přenesené působnosti)

Také pojem „státní orgán“ není blíže českým právem definován. Pouze z Ústavy zjišťujeme jeho bližší vymezení: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní*“ (viz. čl. 2 odst. 1 Ústavy, srov. též např. čl. 17 Ústavy a čl. 26 Listiny). Proto státním orgánem je orgán, který svoji existenci vyvozuje z právní normy a který jedná jménem státu, zejména tím, že vydává prvotní obecně závazné právní předpisy, (orgány moci zákonodárné – Parlament České republiky) nebo tyto předpisy vykonává, provádí, naplňuje (orgány moci výkonné – prezident republiky, vláda, ministerstva, jiné správní úřady a státní zastupitelství) nebo právo nalézá (orgány moci soudní – Ústavní soud a soudy). Vedle těchto tradičně pojatých státních orgánů mohou na základě Ústavy nebo zákonů přijatých k provedení Ústavy jednat jménem státu i další státní orgány – Nejvyšší kontrolní úřad a Česká národní banka³⁵⁾. Jedná se o poměrně pružné a obecné vymezení pojmu státu, resp. jeho odpovědných orgánů, které lze považovat za dostatečné ve vztahu ke všem složkám státní moci.

Ustanovení § 6 uvedeného zákona definuje úřady, které za stát v otázce náhrady škody při výkonu veřejné moci jednají. V odst. 2 § 6 zákon výslovně uvádí úřady, které odpovídají za porušení práva na úrovni moci výkonné či soudní. Uvedené ustanovení uvádí pravidla pro určení úřadu státu, který odpovídá za škodu způsobenou při výkonu soudnictví a při výkonu státní správy, kterou způsobily orgány státní správy, a to rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním nebo též nesprávným úředním postupem těchto orgánů. Uvedené ustanovení explicitně neobsahuje konkrétní orgán odpovědný za aktivního či pasivního legislativce, tj. moc zákonodárnou, reprezentovanou Parlamentem České republiky.

³⁵⁾ Pavlíček, V. Hřebejk, J. Knapp, V. Kostečka, J. Sovák Zd.: Ústava a ústavní řád České republiky, Linde Praha, 1995, str. 166

Zároveň však v § 6 odst. 3 uvádí, že: „Není-li možno příslušný úřad určit podle odstavce 2, jedná za stát Ministerstvo financí.“

Dosavadní literatura a praxe na nahlížení na obsah zákona o odpovědnosti státu (zákon č. 82/1998 Sb.) však stojí na tom, že podle tohoto zákona lze uplatnit pouze nárok na náhradu škody způsobené mocí výkonnou a soudní, nikoli však již mocí zákonodárnou. Hmotně právní základ odpovědnosti legislativce - Parlamentu České republiky, je údajně nedostatečný. Normotvorná činnost nebo nečinnost orgánů veřejné moci jako rozhodování či nesprávný úřední postup posuzována být nemůže, takže v tomto ohledu orgány veřejné moci za případnou škodu neodpovídají³⁸⁾. Dle důvodové zprávy k novele č. 160/2006 Sb., zákon č. 82/1998 Sb. reflektuje pouze škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, čímž znemožňuje náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci jiným způsobem. Kromě uvedeného vymezení odpovědnosti státu však existují i některé další oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, které zákon č. 82/1998 Sb. ve stávajícím znění neupravuje, ač jde o otázky více než aktuální. V souvislosti s členstvím v Evropské unii jde především o odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva Evropských společenství a dále o odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným právním předpisem a porušením povinnosti vydat právní předpis. Přestože jde v těchto případech o právní úpravu zásadního významu, neboť konstituuje (resp. měla by konstituovat) odpovědnost státu za škodu v neopominutelných oblastech výkonu veřejné moci, nebyla tato právní úprava do návrhu zákona uvedenou novelou zařazena. V současné době stále ještě probíhá analýza rozsahu této odpovědnosti, neboť se jedná o otázky značně nejednoznačné. V případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva Evropských společenství totiž přichází v úvahu řada variant – od pouhé odpovědnosti státu za pozdní nebo neúplné transponování právních aktů Evropských společenství (především směrnic – viz případ Francovich) až po odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu poslední instance (viz případ Köbler). Stejně tak v případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou v oblasti moci zákonodárné přichází v úvahu řada variant s nutností vytvoření nových mechanismů a kritérií pro posuzování otázek souvisejících s tímto druhem odpovědnosti (otázka nutnosti zrušení nezákonného právního předpisu, na jehož základě byla způsobena škoda – viz případ Brasserie du Picheur a spol., otázka orgánu, který

³⁸⁾ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C.H. Beck, Praha 2004, str. 388

bude příslušný k posouzení skutečnosti, zda měl být vydán právní předpis atd.). Výše uvedené otázky tak budou řešeny až poté, co budou nalezena teoretická východiska těchto problémů.⁴³⁾

Názor, že zákon s odpovědností zákonodárce nepočítá a že nárok na náhradu škody způsobenou legislativní činností uplatnitelný není, odpovídá dosavadní interpretaci zákona č. 82/1998 Sb. Uvedená argumentace stojí na tom, že je zřejmé, že legislativní (ne)činnost není podle zákona o odpovědnosti státu rozhodnutím vydaným v některém ze zákonem uvedených řízení a nemůže být ani nesprávným úředním postupem, když podle dosavadní výkladové praxe *„za nesprávný úřední postup lze považovat porušení veškerých procesních lhůt, které obecně závazné předpisy stanoví státním orgánům a správním úřadům v konkrétním řízení nebo postupu.“*³⁹⁾

S uvedeným názorem lze, nejméně v rozsahu výkladu nesprávného úředního postupu ve vazbě na činnost zákonodárského orgánu, polemizovat. Omezení výkladu nesprávného úředního postupu pouze na porušení pravidel pro počínání orgánu v jeho rozhodovací činnosti nemá oporu v zákoně č. 82/1998 Sb. Závěr, že odpovědnost státu je zásadně spojována s nesprávným úředním postupem moci výkonné a soudní byl uvedeným zákonem č. 82/1998 Sb. překonán. Takový názor se pojí s dodnes přetrvávajícím výkladem zákona č. 58/1969 Sb., který se omezoval pouze na rozhodovací činnost, a proto vyloučil odpovědnost moci zákonodárské. Tento zákon byl nahrazen zákonem č. 82/1998 Sb. právě proto, aby v souladu s Listinou, konkrétně s jejím čl. 36, definoval odpovědnost při výkonu veřejné moci, kterážto v sobě nepochybně zahrnuje i činnost zákonodárského sboru.

Důvody pro zahrnutí zákonodárského sboru do okruhu orgánů za stát odpovědných, lze dále rozvést, a to srovnáním s rozhodovací praxí Evropského soudního dvora o odpovědnosti státu v oblasti komunitárního práva a dále samotným bližším rozbořem definice nesprávného úředního postupu.

S ohledem na členství České republiky v Evropské unii by mělo být vodítkem pro posouzení rozsahu odpovědnosti státu i právo Evropských společenství, dle kterého zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci má vést k náhradě v jakémkoli případě, kdy členský

³⁹⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: *Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním*, 1. vydání LINDE Praha a.s. 2003

⁴³⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

stát poruší komunitární právo, a to bez ohledu na to, který orgán státu je odpovědný za porušení, tzn. že pochybení a odpovědnost může nastat u všech tří složek státu, moci zákonodárné, výkonné a soudní. K porušení může dojít jak jednáním, tak opomenutím. Tento institut byl definován Evropským soudním dvorem, a to poprvé ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 (Andrea Franovich a Danila Bonifaci a další proti Itálii). Základní podmínky definované Evropským soudním dvorem, za nichž může být nárokována náhrada škody vůči státu, stanoví, že subjekt je oprávněn k náhradě škody, jestliže mu porušené komunitární právo zakotvuje určitá subjektivní práva, porušení práva je dostatečně závažné a existuje příčinná souvislost mezi porušením a škodou. Není přípustné, aby vnitrostátní předpisy činily nárok na náhradu škody závislým na zavinění (ať již nedbalostním či úmyslném) osobu (orgán), která za stát jednala. K zavinění spolu s dalšími okolnostmi se přihlíží při zkoumání, zda byla splněna podmínka „dostatečné závažnosti“ porušení práva Evropského společenství a není proto přípustné podmiňovat nárok na náhradu škody prokázáním zavinění jdoucí nad rámec „dostatečné závažnosti“ porušení práva Evropského společenství. V případě, že se v národním právním řádu vyskytne ustanovení, které bude vázat náhradu škody na podmínku či předpoklad, který není v souladu se shora uvedenými zásadami formulovanými Evropským soudním dvorem, pak v souladu se zásadou absolutní aplikační přednosti práva Evropských společenství, se tato ustanovení nepoužijí. Při porušení práva Evropských společenství se proto nelze spokojit s dosud přetrvávajícím závěrem, že stát neodpovídá za škodu vzniklou v důsledku porušení práva zákonodárným orgánem. To lze označit za průlom v nahlížení na rozsah odpovědnosti státu za škodu.

Uvedené závěry, přestože nejsou v uvedeném rozsahu přímo aplikovatelné na případy porušení Úmluvy, naznačují, že je třeba přistoupit k nové interpretaci stávajících ustanovení vnitrostátního řádu o odpovědnosti státu z škodu, která odpovídá eurokonformnímu výkladu práva v širším smyslu. Ač zákaz diskriminace práv je upraven pro různé oblasti v mnoha mezinárodních smlouvách, nelze rozsah jejich ochrany v případech odpovědnosti státu za jejich porušování (provedený i rozsudky Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva jako uznanými prameny práva) posuzovat odlišně, protože uvedená, mezinárodními smlouvami zaručená práva působí komplementárně a mají dle čl. 10 Ústavy přednost před zákonem.

Komunitární právo počítá s tím, že základem odpovědnosti státu může být nejen jednání i opomenutí moci výkonné a správní, ale i legislativní a zakládá odpovědnost zákonodárce

aktivního (který přijal neodpovídající právní úpravu) i pasivního (který nepřijal odpovídající právní úpravu). Pokud je v rámci evropského prostoru prosazen názor, že bez ohledu na národní úpravu, dojde-li k diskriminaci občana dle komunitárního práva a jeho základního dokumentu - Evropské smlouvy, odpovídají za škodu všechny složky veřejné moci, tedy i Parlament, nelze při porušení práva zaručeného Úmluvou moc zákonodárnou z odpovědnosti za vzniklou škodu vyloučit odkazem na nedostatečnost zákona, tedy výkladem, který by v případě porušení Evropské smlouvy před Evropským soudním dvorem neuspěl. Stěžít lze nalézt důvody pro to, aby byla zásadně odlišně posuzována odpovědnost státu za porušení práva Evropských společenství od porušování dalších norem mezinárodního práva, kterým je Česká republika vázána, v daném případě práva na pokojné užívání majetku, garantované čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Takový závěr o vyloučení odpovědnosti Parlamentu v případě porušování Úmluvy, nemá v evropském kontextu rozumné zdůvodnění.

Obecnou premisu platnou v právu Evropských společenství, že povinným škodu nahradit je samotný stát, který se nemůže své odpovědnosti za škodu zbavit odvoláním se na své vnitrostátní předpisy upravující rozdělení kompetencí, je možno podpořit přímo z ústavního základu odpovědnosti státu, konkrétně z čl. 36 odst. 3 Listiny. Věcný rozsah odpovědnosti zde tvoří také „nesprávný úřední postup“, aniž by nesprávný úřední postup byl Listinou omezen pouze na činnost orgánů moci výkonné a soudní.

Oddíl I.

Nesprávný úřední postup

Zákon č. 82/1998 Sb., nesprávný úřední postup nedefinuje. Uvádí však v ustanovení § 13, že *„nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“*

Přesná definice pojmu nesprávný úřední postup neexistuje. Je zde tedy prostor pro jeho interpretaci. Nesprávným úředním postupem je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti. Přesněji řečeno, nesprávný úřední postup je postup státního orgánu při výkonu veřejné moci, který není rozhodovací činností a který spočívá v porušení pořádku postupu či v činnosti odporující obecně závaznému

právnímu předpisu. Může být shledán i v nedodržení právních zásad či smyslu a účelu zákona. Za nesprávný úřední postup se považují i průtahy a nečinnost státních orgánů.

Dle dosavadní výkladové praxe se za nesprávný úřední postup považovaly kromě nevydání či opožděného vydání rozhodnutí pouze takové úkony, který byly prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazily se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Pro takto omezující interpretaci lze stěžejně najít oporu v Ústavě, Listině ani jiném zákoně. Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., nelze vyložit tak, že nesprávným úředním postupem je pouze porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Takový výklad je v rozporu s dikcí uvedeného zákona. Uvedený názor je podpořen i novelou č. 160/2006 Sb., která v § 31a odst. 3, § 32 odstavec 3 speciálně vymezuje jeden z druhů nesprávného úředního postupu (porušení délky řízení) ve vztahu k účinkům promlčení. Tím tedy připouští i další možné druhy nesprávného úředního postupu při výkonu veřejné moci.

Přijímání zákonů je zcela jistě „postupem“ a normotvornou činností přímo nevyklučuje ani pojem „úřední“, který vymezení postupu zužuje na „*přímo související s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy*“³⁸⁾. Za situace, kdy za nesprávný úřední postup se považují i průtahy a nečinnost státních orgánů, mezi které Parlament patří, je možno pod ústavní základ odpovědnosti státu jako nesprávného úředního postupu zařadit i dlouhodobou nečinnost Parlamentu při přijetí předvídané právní úpravy.

Povinnost uplatnění nároku u příslušného ústředního orgánu podle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. se do doby přijetí novely č. 160/2006 Sb. nevztahovala na nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem. Poškození, kterým vznikla nesprávným úředním postupem škoda se tedy mohli obrátit přímo na soud. Novelou zákona č. 82/1998 Sb., provedenou zákonem č. 160/2006 Sb., došlo ke změně v dosavadní úpravě §14, ukládající povinnosti projednat nárok na náhradu škody u příslušného úřadu před tím, než se poškozený obrátí na soud. Dle důvodové zprávy podstata změny spočívá v tom, že všechny nároky, tedy i u nesprávného úředního postupu, musí příslušný úřad předběžně projednat.

Ve vztahu k projednání nároku na náhradu škody před soudem je předběžné projednání obligatorní a je procesní podmínkou, jejíž nedostatek brání tomu, aby soud mohl jednat ve věci. Tento nedostatek je odstranitelný. Je povinností soudu, aby se o odstranění tohoto

³⁸⁾ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C.H. Beck, Praha 2004, str. 388

nedostatku pokusil tím, že podle § 104 odst. 2 o.s.ř. uloží účastníkovi lhůtu k podání návrhu na předběžné projednání s tím, že jinak řízení zastaví⁴⁵⁾. V případě podání návrhu na předběžné projednání, měl by soud vyčkat až do skončení projednání před příslušným správním úřadem bez toho, aby řízení přerušil. Rozhodnutí o věci tu totiž nezávisí na otázce, kterou v tomto řízení soud není oprávněn řešit, jak se to předpokládá při přerušení řízení podle ustanovení § 109 odst. 1 písm. b) o.s.ř.⁴⁷⁾. Uvedený právní názor nenajde zřejmě již uplatnění, neboť § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. zcela explicitně stanovuje, že „*domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.*“ Proto, podá-li poškozený k soudu žalobu před uplynutím zákonem stanovené lhůty šesti měsíců od uplatnění nároku, soud takové žalobě nevyhoví pro její předčasnost.⁴⁶⁾

Oddíl II

Nezákonné rozhodnutí

Tímto druhem žaloby na náhradu škody, která je důsledkem nezákonného rozhodnutí, se budou moci s úspěchem dovolávat pouze ti pronajímatelé, kterým byla žaloba na určení výše nájemného proti nájemci pravomocně zamítnuta (tj. zamítnuta po vyčerpání všech řádných opravných prostředků) a následně tyto zamítavé rozsudky zrušeny v dovolacím řízení před Nejvyšším soudem.

Pokud tedy argumentace žalobců spočívala na tvrzení že soud je povolán případ zvýšení nájemného řešit a určit výši nájemného tak, aby odpovídala ústavně konformnímu výkladu práva vlastnit majetek a pokojně jej užívat, je zamítnutí takového návrhu soudem, zdůvodněné neexistencí právní úpravy, kterou soud nemůže suplovat svou rozhodovací praxí, rozhodnutím protizákonným. Zákon č. 82/1998 Sb. stanoví v § 8 pro vznik nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím následující podmínky:

- a) *Zrušení nezákonného rozhodnutí;*
- b) *Právní moc nezákonného rozhodnutí v jehož důsledku vznikla škoda;*
- c) *vyčerpání řádných opravných prostředků.*

⁴⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR Rc 28/78, 2 Cz 38/76, Rc 20/81

⁴⁶⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, 1. vydání, LINDE Praha a.s. 2003).

⁴⁷⁾ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR Cpjf 145/78

Ad. a) Zrušení nezákonného rozhodnutí

Nezákonnost rozhodnutí není třeba a ani není technicky možno zjišťovat až v řízení o náhradě škody. Zákon č. 82/1998 Sb. stanoví, že nezákonnost takového rozhodnutí musí být konstatována příslušným orgánem, jenž rozhodnutí pro nezákonnost zruší nebo změní. V případě občanského soudního řízení je tímto orgánem, který je podle procesních předpisů k zrušení nebo změně rozhodnutí oprávněn, příslušný soud. Rozhodnutím soudu o zrušení nezákonného rozhodnutí (zamítavého rozsudku na určení výše nájemného) je pak soud rozhodující o náhradě škody vázán, kdy tento není oprávněn si takové rozhodnutí posuzovat jako předběžnou otázku.

Aby tedy mohl pronajímatel požadovat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím, musí před tím využít veškerých řádných i mimořádných opravných prostředků vedoucích ke zrušení rozhodnutí, jež danou škodu způsobilo, v daném případě tedy zamítavého rozsudku na určení nájemného resp. rozsudku odvolacího soudu, kterým se takový zamítavý rozsudek potvrzuje. Teprve až následně poté, co je předmětné rozhodnutí zákonem předepsaným způsobem zrušeno, lze škodu uplatňovat.

Ad. b) Právní moc nezákonného rozhodnutí

Další podmínkou vzniku nároku na náhradu škody je právní moc rozhodnutí. Protože vykonatelnost rozsudku v občanském soudním řízení zpravidla nastává až po jeho právní moci, dochází ke škodám až poté, co se rozhodnutí (zamítavý rozsudek na určení nájemného) stane pravomocným. Škoda z nezákonného rozhodnutí tedy nemůže vzniknout z nepravomocného rozhodnutí (s výjimkou případů, kdy je rozhodnutím současně odňat odkladný účinek případného řádného opravného prostředku – v občanském soudním řízení např. postupem podle § 162 odst. 2 o.s.ř.; je-li takové rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc, je ovšem také nutno připustit, že může předtím, než se rozhodnutí stane pravomocným, dojít ke škodě).

Ad. c) Vyčerpání řádných opravných prostředků

Další podmínkou vzniku nároku na náhradu škody je vyčerpání všech řádných opravných prostředků, jež lze podat do nepravomocného rozhodnutí, kterými je v případě nalézacího řízení podle občanského soudního řádu odvolání. Podání odvolání jako řádného opravného prostředku lze považovat za postup, kterým je možno odvrátit vznik škody a který je plně v rukou pronajímatele jako účastníka řízení, proto jeho nepoužití půjde k jeho tíži.

Uvedenou podmínku však zákon č. 82/1998 Sb. v ustanovení § 8 odst. 2 nevymezuje jako podmínku kogentní, kdy v případech zvláštního zřetele hodných je možno k nesplnění této podmínky nepřihlížet. Jedná se zejména o případy, kdy lze vzhledem k osobě účastníka považovat takovou podmínku za nepřiměřeně tvrdou nebo případy, kdy účastník nevyužil řádných opravných prostředků v důsledku nesprávného poučení jeho zástupcem nebo v důsledku jiných tíživých okolností. Je však povinností poškozeného, aby existenci důvodů hodných zvláštního zřetele k prominutí splnění uvedené podmínky doložil a jejich existenci prokázal.

Shrneme-li výše uvedené podmínky, může se náhrady škody v důsledku nezákonného rozhodnutí domáhat pouze ti pronajímatelé, jejichž žaloba na určení nájemného byla zamítnuta před soudem prvního stupně, tento rozsudek byl potvrzen rozhodnutím odvolacího soudu a následně k dovolání pronajímatele byla tato rozhodnutí Nejvyšším soudem zrušena jako nezákonná. Vzhledem k obvyklým lhůtám soudů pro vydání rozhodnutí, dosavadnímu přístupu Nejvyšší soudu k oprávněnosti takových žalob, finanční a odborné náročnosti takového postupu, je počet pronajímatelů, kteří dosáhli zrušení zamítavých rozhodnutí po vyčerpání všech opravných prostředků nízký, čítající spíše několik jednotlivců.

Nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím je podle § 14 zákona třeba nejprve uplatnit u příslušného ministerstva. V případě škody v podobě ušlého nájemného je uplatnění nároku na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím podle tohoto zákona u Ministerstva spravedlnosti podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného soudu. Domáhat se náhrady škody u obecného soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.

Kap. XV.

Odpovědnost státu - moci zákonodárné a výkonné při neústavní regulaci nájmu z bytu

Osobou odpovědnou a povinnou k náhradě škody vzniklé neústavní regulací nájemného je Česká republika. V případě soudního sporu je stát (nikoliv jeho jednotlivý orgán) pasivně legitimovaným subjektem ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem⁴⁰⁾. Primárně povinným škodu nahradit

⁴⁰⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 193/1999 ze dne 9.11.2000

je tedy Česká republika. V rámci dělby moci ve státě je dovozována odpovědnost za protiústavní regulaci způsobenou nečinností (resp. nedostatečnou činností) při přijetí odpovídající právní úpravy u orgánů moci zákonodárné a výkonné.

U moci soudní je třeba poukázat na skutečnost, že závěry Ústavního soudu o tom, že nelze dlouhodobé neřešení problému nájemních bytů stzv. regulovaným nájemným dále konzervovat zamítavou judikaturou soudů, obecné soudy neaplikovaly a pokračovaly v petrifikaci protiústavního stavu a společně s mocí zákonodárnou i výkonnou tak prodlužovaly protiústavní stav panující v dané oblasti. Rozhodovací praxi obecných soudů ovšem nelze označit za nesprávný úřední postup, jelikož nesprávným úředním postupem není rozhodování ve věci samé. Jiný právní výklad by byl nepřipustným zásahem zákonodárce do soudcovské nezávislosti garantované čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Tento specifický rys a obsah soudní moci nemůže být nijak zpochybnován. Tím však není vyloučena odpovědnost moci soudní za vydání nezákonného rozhodnutí v občanském soudním řízení, které se budou moci s úspěchem dovolávat ti pronajímatelé, kterým byla žaloba na určení výše nájemného proti nájemci pravomocně zamítnuta. (tj. zamítnuta po vyčerpání všech řádných opravných prostředků) a následně tyto zamítavé rozsudky zrušeny v dovolacím řízení před Nejvyšším soudem (viz. výše kap. XIV, oddíl II.).

Oddíl I.

Moc zákonodárná

Jak již bylo uvedeno v kapitole XI této práce, přes opakované upozornění Ústavního soudu adresované zákonodárcům - Parlamentu České republiky - na nutnost přijetí ústavně souladné právní úpravy ve věci neústavní regulace nájemného, zákonodárce zůstal nečinný (resp. byl činný bez žádoucího výsledku, jímž by bylo vydání příslušného zákona).

Protiprávnost postupu Parlamentu České republiky při nepřijetí odpovídající právní úpravy se opírá o výrok nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. 20/2005²⁰⁾, který rozhodl, že: „*Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu*

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

vymezujičho případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“ Uvedený nález tedy konstatoval nezákonnost postupu Parlamentu a založila tak nesprávný úřední postup Parlamentu v uvedené věci.

Nejvyšší soud se již otázkou posouzení odpovědnosti státu, konkrétně moci zákonodárné, zabýval a svým rozsudkem⁴²⁾, vydaným po nálezech Ústavního soudu^{20), 21), 22)} zamítl dovolání, kterým se pronajímatel domáhal zrušení zamítavých rozsudků soudů nižších stupňů, které rozhodovaly o jeho žalobě na náhradu škody proti státu, uplatňovanou proto, že zákonodárny sbor nepřijal zákon, který by umožnil jednostranně zvýšit nájemné, čímž měl způsobit žalobci, který byl pronajímatelem bytu s regulovaným nájemným, škodu.

Nejvyšší soud v uvedeném rozsudku⁴²⁾ uvedl, že: „Vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné (srov. čl. 15 Ústavy), který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů - poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat (podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy jsou poslanci a senátoři povinni vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy), nelze proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zák. č. 82/1998 Sb. a - pokud pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebo Senátu byla zachována - už vůbec nelze uvažovat o soudní kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný.“ S tímto závěrem Nejvyššího soudu lze polemizovat především v tom směru, že povinnost poslanců a senátorů vykonávat mandát podle svého nejlepšího vědomí a

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 611/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

⁴²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 ze dne 31.1.2007

svědomí není jen prázdnou formulkou, ale je třeba ji vnímat jako povinnost respektovat při výkonu svého mandátu základní pravidla demokratického systému, mezi něž katalog základních práv a svobodu (definovaný Listinou a mezinárodními smlouvami) nezadatelně patří. Nelze přehlédnout, že součástí poslanceckého slibu je také povinnost zachovávat Ústavu a zákony (čl. 23 odst. 3 Ústavy). Vzhledem k závěrům vyjádřeným v nálezech Ústavního soudu je zřejmé, že poslanci a senátoři věděli, resp. museli vědět, že jejich nečinnost při zpracování a předložení odpovídajícího návrhu zákona, je porušováním Listiny. Pokud tedy nevyvinuli ani dostatečnou legislativní aktivitu, které jsou Poslanecká sněmovna a Senát dle čl. 41 odst. 2 Ústavy též nositelem, nepřispěli k odstranění protiústavního stavu, ač tak učinit mohli. A především v takovémto jednání - nečinnosti, je spatřován nesprávný postup obou komor Parlamentu.

Nejvyšší soud v tomto svém zamítavém rozsudku⁴²⁾ dále uvedl, že: „*Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědna lidu. Výsledek hlasování poslanců nebo senátorů v zákonodárném sboru však není úředním postupem a nelze z něj dovozovat odpovědnost za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.*“ K tomuto závěru Nejvyššího soudu lze uvést, že nikoli ve výsledku hlasování ale zejména v nedostatečném využití institutu poslanceckého a senátního návrhu zákona (čl. 41 odst. 2 Ústavy) a v oddalování projednání snahou některých poslanců, aby se uvedený problém protiústavní regulace nájemného na půdě Parlamentu neřešil (tedy aby se odpovídající právní úprava nepředkládala, neprojednávala a neschvalovala), resp. jeho řešení bylo oddáleno za horizont toho kterého volebního období. Takový výkon moci byl shledán Ústavním soudem jako porušující Listinu, proto nelze vycházet z toho, že takový postup je správný, tedy že se nejedná a nemůže jednat o úřední postup nesprávný.

Nejvyšší soud v citovaném rozsudku omezuje činnost Parlamentu pouze na hlasování poslanců a senátorů o zákonech, a proto pouze proces přijímání zákonů hlasováním bral do úvahy při posouzení, zda výkon zákonodárné moci je či není úředním postupem ve smyslu uvedeného zákona č. 82/1998 Sb. Takové omezení činnosti Parlamentu, které se stalo předmětem posouzení Nejvyšším soudem, je podle názoru autora práce nedostatečným pro úplné a tedy správné rozhodnutí.

⁴²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 ze dne 31.1.2007

Oddíl II.

Moc výkonná

Nutno podotknout, že citované nálezy Ústavního soudu^{20), 21), 22)} blíže nezkoumaly podíl výkonné moci na protiústavním stavu, kterážto odpovědnost je bezpochyby podle zákona č. 82/98 Sb. založena. Odpovědnost moci výkonné za neřešení protiústavní situace v oblasti regulace nájmu z bytu nebyla nálezy Ústavního soudu přímo konstatována, je však také dovozována.

Výkonná moc státu, reprezentovaná vládou (a potažmo jejím Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj), místo toho, aby reagovala na nálezy, v nichž ústavní soud důrazně kritizoval tehdejší právní úpravu tuhé regulace nájemného popírající vlastnické právo majitelů bytů, nevyužila času poskytnutého nálezem ústavního soudu č. 231/2000 Sb., kterým byla předmětná vyhláška zrušena, a do 31.12.2001 nepředložila poslanecké sněmovně návrh takového zákona, který by odpovídal nálezům Ústavního soudu a zajistila tak jeho přijetí.

Ač výkonná složka státní moci (vláda, Ministerstvo financí či Ministerstvo pro místní rozvoj) si byla vědoma, že uvažovanou rovnováhu práv pronajímatele a ochrany nájemce nelze v právní úpravě zajistit jinak, než přijetím předvídané právní úpravy zákonodárným procesem, jednala nadále protiústavně, když se snažila i po 1.1.2002 stav regulace nájemného nadále zakonzervovat v podobě výměru či cenového moratoria, které byly nálezy Ústavního soudu č. 528/2002 Sb.¹¹⁾ a 84/2003 Sb.¹²⁾ zrušeny jako protiústavní. Okolnosti postupu vlády ve spojení s Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj při přijetí cenových výměrů a cenového moratoria jednoznačně svědčí o nesprávném úředním postupu, neboť jimi schvalovaná nebo navrhovaná úprava byla shledána protiústavní.

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 611/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Nesprávného úředního postupu při výkonu veřejné moci se vláda a jmenovaná ministerstva v uvedeném období dopustila tím, že:

- (i) nevyužila poskytnutého legislativního prostoru stanoveného nálezem č. 231/2000 Sb. k předložení ústavně vyhovujícího návrhu zákona Poslanecké sněmovně k projednání,
- (ii) poté nerespektovala při vydávání cenových výměrů a nařízení závěry Ústavního soudu o důvodech zrušení vyhlášky 176/1993 Sb., vyjádřené v nálezu č. 231/2000 Sb.,
- (iii) uplatňovala nadále regulaci nájemného prakticky se stejným obsahem, který již byl Ústavním soudem za protiústavní uvedeným nálezem označen a způsobem, který vedl ve výsledku též k porušení dělby moci ve státě,
- (iv) následné vládní návrhy zákonů o podmínkách jednostranného zvyšování nájemného byly nedostatečné, nerespektující nálezy Ústavního soudu a nebyly proto schváleny Parlamentem.

Smyslem rozhodnutí Ústavního soudu bylo odstranit z právního řádu neústavní omezení vlastnického práva pronajímatelů bytů, nikoli fakticky zmrazit a petrifikovat porušování vlastnických práv pronajímatelů¹⁹⁾. Jelikož nedostatek ústavně souladné právní úpravy regulace nájmu nemohl Ústavní soud sám zhojit, neboť pracuje na principu kasačním nikoli apelačním (srov. § 11 odst. 2 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.), lze přičítat moci výkonné (vládě, Ministerstvu pro místní rozvoj a Ministerstvu financí), stejně jako moci zákonodárné, odpovědnost za pasivitu při předložení a přijetí ústavně konformního zákona o podmínkách jednostranného zvýšení nájemného z bytu.

Nesprávným úředním postupem Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí porušilo též § 24 zákona č. 2/1969 Sb., který ministerstvům ukládá pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky, připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti a při tom dbát o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činit potřebná opatření k nápravě. Postup vlády (a příslušných ministerstev jako zástupců navrhovatele) je proto „nesprávným úředním postupem“ ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. také s ohledem na skutečnost, že nedostatečná aktivita vlády a příslušných ministerstev, je porušením zákonných povinností připravovat návrhy zákonů a pečovat o náležitou právní úpravu ve smyslu § 24 zákona č. 2/1969 Sb. Není

¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 717/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

shledán důvod, proč pod „úřední postup“ nezahrnout i činnost vlády a ministerstev spočívající v přípravě návrhů zákonů s náležitou péčí a pod „nesprávný úřední postup“ porušení uvedených zákonných ustanovení.

V této souvislosti je možno upozornit na nepublikovaný rozsudek Městského soudu v Praze²⁸⁾ z června roku 2006, ve kterém v rámci odvolání proti zamítnutí žaloby na náhradu škody proti státu odvolací soud uvedl, že: *“Pokud Ústavní soud shledal v nálezu sp. zn. Pl 20/05²⁰⁾ dlouhodobou nečinnost Parlamentu České republiky ve věcech nájemného za protiústavní, pak tím spíše je protiústavní podzákonná činnost úředníků Ministerstva financí při vydávání prováděcích regulačních předpisů, které se ukázaly být v rozporu s ústavou, Listinou a ústavním pořádkem České republiky a že takovýto postup Ministerstva financí České republiky byl ve svém důsledku nesprávným úředním postupem.”*

Oddíl III.

Závěr

Deregulaci nájemného bylo možno vyřídit předložením a schválením ústavně konformního zákona o podmínkách zvýšení nájemného. Parlament, vláda a Ministerstva financí a pro místní rozvoj se dopustili nesprávného úředního postupu podle uvedeného speciálního zákona č. 82/1998 Sb., neboť k předložení a schválení takového zákona bezdůvodně nedošlo po více než čtyři roky, ač zpracován a předložen být mohl a měl. Pokud by totiž vláda a uvedená ministerstva zpracovala návrh očekávaného zákona a Parlament jednal a schválil takový zákon bez průtahů, nevznikla by odpovědnost státu podle uvedeného zákona.

Nesprávný úřední postup spočíval v porušení právních povinností státu vyplývajících pro něj z Úmluvy, Ústavy, Listiny, zákona (včetně rozhodnutí Ústavního soudu) týkajících se ochrany vlastnického práva. Povinnost chránit základní lidská práva svobody, mezi něž ochrana vlastnického práva nezadatelně patří, nese stát - Česká republika jako vykonavatel a garant ústavního pořádku dle čl. 1 Ústavy.

Nečinnost státu při nepřijetí zvláštního právního předpisu umožňujícího zvyšování nájemného dlouhodobě způsobila nedostatečnou ochranu ústavně zaručených základních práv v oblasti

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²⁸⁾ informace z webové stránky Občanského sdružení majitelů domů – www.osmd.cz

vlastnického práva. V příčinné souvislosti s touto nečinností při nápravě protiústavního stavu - v které je spatřováno porušení povinností státu založených Ústavou a Listinou a Úmluvou - vznikla pronajímatelům, kteří byli nuceni přenechávat byty za nájemné ve výši před zrušením úpravy o regulaci nájemného, v čase škoda, a to v podobě ušlého nájemného.

Kap. XVI.

Úřad jednající za stát ve věci náhrady škody

Z pohledu poškozených pronajímatelů bytů, na které se vztahovala regulace nájemného bytů, je při uplatňování škody podstatné, že subjektem odpovědným je stát - Česká republika. Odpovědnost je přičítána státní moci zákonodárné i výkonné, jak popsáno shora.

Ve věcech náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem jednájí jménem státu příslušné úřady, do jejichž působnosti náleží odvětví státní správy, kde ke škodě došlo. Nemá-li možno příslušný úřad takto určit, jedná za stát Ministerstvo financí.

Je třeba vyřešit, kdo bude jednat za Parlament České republiky u uplatňované odpovědnosti zákonodárského sboru, když zákon neobsahuje úřad, který jedná v otázkách náhrady škody způsobené zákonodárcem - Parlamentem České republiky.

V úvahu přichází Kancelář sněmovny, která dle § 117 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Sněmovny, jejích orgánů a funkcionářů, poslanců a poslaneckých klubů a poslanců Evropského parlamentu, zvolených na území České republiky. Kancelář sněmovny je rozpočtovou organizací, která při plnění svých úkolů spravuje rozpočet Sněmovny a v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích je oprávněna jednat, nabývat práv a zavazovat se. Z vymezení pravomoci Kanceláře sněmovny a jejího postavení jako rozpočtové organizace, je zřejmé, že její působnost je ohraničena organizačním zajištěním chodu sněmovny, nikoli zastupováním sněmovny navenek v otázkách zakládajících její odpovědnost za nesprávný úřední postup při schvalování zákonů. Do úvahy přichází dále předseda Sněmovny, kterému podle § 29 téhož zákona přísluší mimo jiné zastupovat Sněmovnu navenek. Lze přisvědčit názoru, že zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny České republiky upravujícím organizační strukturu Sněmovny nebyl vytvořen statutární orgán sněmovny, který by byl oprávněn zastupovat Parlament v právních

vztazích vznikajících jako důsledek porušení povinností Poslanecké sněmovny založených ústavními a obecnými právními předpisy.

Odpovědnost Senátu jako druhé komory Parlamentu lze v daném případě stěží dovozovat, když Senát v důsledku zamítnutí návrhů zákonů o podmínkách jednostranného zvyšování nájemného Poslaneckou sněmovnou v průběhu let 2002 až 2006 podobu deregulace nájemného vůbec neprojednával a nerozhodoval o ni. Naopak svou aktivní účastí v řízeních před Ústavním soudem a před Evropským soudem pro lidská práva se výraznou měrou podílel na odstranění protiústavního stavu.

Zákon č. 201/2002 Sb. zřídil za účelem zastupování státu ve věcech majetkových v řízeních před tuzemskými soudy a rozhodčími orgány, namísto organizačních složek státu nový správní úřad, kterým je Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových se sídlem v Praze, který je součástí Ministerstva financí. Jakkoliv by se dalo předpokládat, že tento správní úřad měl převzít jednotné zastupování státu ve věcech škody vyplývající z nesprávného výkonu veřejné moci, ustanovení § 5 písm. d) a § 8 písm. a) zákona č. 201/2002 Sb. výslovně vylučovalo působnost Úřadu k zastupování státu ve věcech náhrady škody způsobené nesprávným výkonem úřední moci a to jak přímo tak i na základě dohody. K nápravě došlo až novelou č. 160/2006 Sb., kdy součástí této novely zákona č. 82/1998 Sb. je i změna zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů. Změna spočívá v zavedení možnosti smluvního zastupování Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v řízeních před soudem, pokud jde o spory týkající se náhrady škody za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup.

Vycházejí ze znění § 6 odst. 3 zákona č. 82/1997 Sb., není-li možno příslušný úřad takto určit, jedná za stát Ministerstvo financí. Ministerstvo financí pak jedná jménem státu i v případech, kdy škoda vznikla v důsledku činnosti orgánů legislativy, kterými je Parlament České republiky, za kteroužto stát rovněž dle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod odpovídá.³⁹⁾

Podle § 14 zákona č. 2/1969 Sb., je Ministerstvo pro místní rozvoj ústředním orgánem státní správy mimo jiné ve věcech politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci

³⁹⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, 1. vydání LINDE Praha a.s. 2003

nájmu bytů a nebytových prostor. V otázce regulace nájemného však bylo činné zejména Ministerstvo financí, když vyhláška č. 176/1993 Sb., byla vydána na základě zmocňovacího ustanovení zákona č. 526/1991 Sb., o cenách. Ministerstvo financí také vydalo další protiústavní regulační opatření v podobě výměru č. 1/03 a č. 6/03, jakož i participovalo na vládním nařízení č. 567/2002 Sb., kterým bylo vyhlášeno cenové moratorium. Stejně tak Ministerstvo financí bylo v letech 2001 a 2003 zpracovatelem a zástupcem navrhovatele (vlády) ve věci návrhů zákonů o podmínkách jednostranného zvyšování nájemného z bytu, které nebyly Poslaneckou sněmovnou přijaty.

Příslušné ministerstvo jedná za stát jako organizační složka státu i v řízení před soudem v případě sporu a náhradě škody. Tento kompetenční spor o tom, kdo jménem státu při žalobách proti státu jedná, bude muset vyřešit až soudní praxe. Není vyloučeno, že za stát budou jednat obě ministerstva.

Kap. XVII

Další předpoklady vzniku odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup

Vznik odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup je vázán vedle existence nesprávného úředního postupu dále na tyto podmínky:

- 1) Vznik škody
- 2) Příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody.

Oddíl I.

Vznik škody

Protože zákon č. 82/1998 Sb., obsahující zvláštní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou orgánem státu, blíže nedefinuje pojem škody a obecnou úpravu způsobu a rozsahu náhrady škody pouze dílčím způsobem doplňuje, je třeba v této otázce, za podpůrného použití občanského zákoníku (v souladu s § 26 tohoto zákona), vycházet z jeho ustanovení § 442. Podle § 442 odst. 1 občanského zákoníku se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk).

Škodou (skutečnou) zákon míní újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného (spočívá ve zmenšení jeho majetkového stavu) a je objektivně vyjádřitelná

všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především penězi. Skutečná škoda v posuzovaném případě jako přímý důsledek protiústavní regulace nevznikla.

Ušlý zisk je v podstatě ušlým majetkovým prospěchem a spočívá v nenastalém zvětšení (rozmnožení) majetku poškozeného, které bylo možno - kdyby nebylo škodné události - důvodně očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí²⁶⁾. Charakter ušlého zisku má i majetková újma představovaná ztrátou majetkového přínosu, který poškozený jakožto pronajímatel mohl od svého nájemce jako dlužníka očekávat při obvyklém sledu událostí, nebýt nesprávného úředního postupu. Takové osobě - pronajímateli - nepochybně ušel majetkový přínos v hodnotě ušlého nájemného, neboť tím, že ji nebyl dlužníkem zaplacen, nezvětšil se její majetkový stav, ačkoliv bylo možno důvodně očekávat, že se tak stane.

Ušlým nájemným je majetková újma spočívající v nedosažení takového nájemného z nájmu pronajímateli vlastněných bytů, jakého se mohlo poškozenému dostat při obvyčejném sledu událostí. Jedná se o rozdíl obvyklého nájemného, kterého bylo možno s přihlédnutím ke všem podstatným okolnostem v čase dosáhnout a regulovaného nájemného.

Obvyklou cenou je souhrn nákladů na pořízení, zpracování a oběh zboží, přiměřený zisk a příslušná daň, či jiné dávky, povinně placené státu. „Obvyklým“ nebo také „tržním“ nájemným je podle ustálené soudní praxe třeba rozumět částku vynakládanou obvykle v daném místě a čase za užívání stejného nebo obdobného bytu formou jeho nájmu, kterou by nájemce za obvyklých okolností (tj. bez regulace nájemného) byl povinen plnit podle nájemní smlouvy.

Ústavní soud vyslovil zásadu, že nelze cenu snížit tak, aby vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala alespoň možnost jejich návratnosti. Z uvedeného lze dovodit minimální požadavek návratnosti nutně vynaložených výdajů. Ústavní soud v nálezu č. 84/2003 Sb.¹²⁾ zdůraznil, že v obvyklé ceně nájmu musí být zohledněny zejména náklady užívání a oprav, návratnost vloženého kapitálu, poloha a atraktivita bytu a přiměřený zisk.

²⁶⁾ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR Cpj 87/70, publikované pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1971

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

Určení obvyklého nájemného bude při prokazování výše škody zpravidla úkolem znalce. Znaleckým posudkem by mělo být určeno obvyklé nájemné, které by ve znaleckém zadání mělo být definováno jako peněžní částka, kterou nájemce hradí pronajímateli nemovitosti za přenechání práva užívat byt s přihlédnutím k jeho hodnotě, sjednanou při obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění při poskytování stejné nebo obdobné služby.

Vznik škody na straně pronajímatele předpokládá, že jeho právo na plnění proti nájemci není uspokojeno. Nebylo-li o tomto nároku věřitele již rozhodnuto v soudním řízení, je třeba otázku důvodnosti a existence práva žalobce na plnění proti jeho dlužníkovi řešit v řízení o náhradě škody jako otázku předběžnou. S ohledem na výklad podaný k oprávněnosti nároku pronajímatele na vydání bezdůvodného obohacení proti nájemci (který jako jediný přichází v tomto případě v úvahu), je třeba uzavřít, že nárok na doplacení nájemného vůči nájemci, nemůže být na nájemci po právu požadován.

Oddíl II.

Příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody

Následkem nečinnosti resp. nedostatečného úsilí Parlamentu, vlády a Ministerstev financí a pro místní rozvoj při přijetí nové úpravy se pronajímatelům nedostalo ochrany jejich subjektivního práva a jejich oprávněný požadavek na zvýšené nájemné nemohl být, při neexistenci konkrétní právní úpravy, po nájemcích po právu vyžadován, což je v přímém vztahu příčiny a následku.

O vztah příčinné souvislosti se jedná, vznikla-li škoda následkem nesprávného úředního postupu, tedy jsou-li nesprávný úřední postup a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebýt takového postupu (nečinnosti Parlamentu, vlády a jmenovaných ministerstev), ke škodě by nedošlo, neboť pohledávka pronajímatele by byla uspokojena z majetku nájemce. To v posuzovaném případě odpovědnostního vztahu mezi státem a pronajímateli bytů s regulovaným nájemným splněno je, když je nezpochybnitelné, že nesprávný úřední postup měl dopad do majetkové sféry pronajímatelů v podobě ušlého nájemného, které pronajímatel od nájemce nezískal. Příčinou souvislost soud v řízení o náhradu škody nevytváří, ale pouze v kladném nebo záporném smyslu zjišťuje. Existence příčinné souvislosti je v posuzovaném případě založena.

Kap. XVIII

Rozsah a výše škody

Jak již bylo uvedeno, hradí se ušlý zisk jako ušlé nájemné, když skutečná škoda jako následek protiústavního postupu státu pronajímatelům nevzniká.

Nárok na náhradu škody - ušlé nájemné - je třeba ohraničit časově. Z tohoto pohledu se jeví jako rozumné a zdůvodnitelné vycházet při určení doby počátku vzniku škody z nálezů č. 231/2000 Sb.¹⁾, kterým byla zrušena vyhláška č. 176/1993 Sb., a poskytnut dostatek legislativního prostoru (jeden a půl roku) k přijetí ústavně konformní právní úpravy. Škodu je v takovém případě možno uplatnit od 1.1.2002. Uplatňovat škodu před tímto datem je podle názoru autora práce komplikované, jelikož nelze přesně určit, od kdy je možno považovat zrušenou úpravu za protiústavní. Navíc, jak již bylo uvedeno, ve vztahu ke způsobené škodě není protiústavní samotný obsah ustanovení o nájmu bytu, nýbrž nečinnost státu, jejímž důsledkem je dlouhodobá mezera v zákonodárství spočívající v tom, že ani ve lhůtě stanovené nálezem č. 231/2000 Sb.¹⁾ a dokonce ani v dalších čtyřech letech nebyla přijata ustanovením § 696 odst. 1 občanského zákoníku předpokládaná právní úprava regulace nájmu. Navíc k časovým účinkům derogačních nálezů Ústavního soudu se Ústavní soud vyjádřil již nálezem Pl. ÚS 5/98²⁹⁾, kde uvedl, že: „Právní úprava ústavního soudnictví v České republice stanoví právní účinky derogačních nálezů Ústavního soudu při kontrole norem *ex nunc*, a nikoli *ex tunc* (§ 70 a 71 zákona č. 182/1993 Sb.). Smyslem takto koncipovaného ústavního soudnictví je zabránit vzniku možných protiústavních právních následků v případech, kdy posuzovaný právní předpis alespoň hypoteticky předpokládá do budoucna vznik právní skutečnosti, jež by takovou protiústavnost mohla vytvořit.“ Z uvedeného se podává, že nálezy Ústavního soudu mají účinky od doby zrušení předpisu a působí „do budoucna“.

Jak známo, do přijetí zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů nebylo zmocnění § 696 odst. 1 občanského zákoníku využito, resp. veškeré pokusy o to byly v letech 2001 až 2005 neúspěšné (viz. kapitola XI. této práce). Škoda by tedy měla vzniknout v čase v důsledku nečinnosti státu až po zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb. Názory na dobu vzniku

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

²⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/98, vyhlášen v Sb.n.u.US Svazek č.14 Usnesení č. 32

škody jsou však různé. Například Občanské sdružení majitelů domů a jeho členové jsou ústy své právní zástupkyně přesvědčeni, že jim ve smyslu Úmluvy vznikla újma, a to od chvíle, kdy se stala Úmluva závaznou pro Českou republiku a pro její předchůdkyni, Českou a Slovenskou Federativní Republiku, tedy od 18.3.1992 s tím, že tato škoda se navyšuje doposud. Vycházejí přitom z toho, že škoda nemůže být omezena pouze na škodu, která vznikla až po vydání nálezů Ústavního soudu, ve kterém je konstatováno porušení Listiny a Úmluvy. Proti tomu lze postavit argument, že cenová regulace nájmu bytu měla v době transformace ekonomiky své opodstatnění, vycházející z dlouholeté tradice regulace nájemného, založenou již první republikou, ve které bylo pokračováno komunistickým režimem. Regulace měla zajistit ochranu nájemníků před excesivním zvyšováním nájemného, založeném na libovůli majitelů domů, zejména pak těch, kterým byl majetek vrácen v rámci restitučních předpisů. Zájem státu na zachování sociálního smíru zde měl po přechodnou dobu (do doby vytvoření obvyklého nájemného z bytu), své logické zdůvodnění. Až dlouhodobé pokračování v regulaci nájemného z bytu, která se stala nástrojem sociální politiky státu, vedlo k vytvoření nepřijatelného a neopodstatněného dualizmu v nájemních vztazích a v důsledku k protiprávnosti této regulace, kterážto byla prohlášena za protiústavní právě nálezem č. 231/2000 Sb.¹⁾.

Dalším termínem, který lze označit za počátek újmy je datum 1.3.1995, od kdy bylo možno dle vyhlášky Ministerstva financí č. 30/1995 Sb. u nově uzavíraných nájmu sjednat nájemné mimo regulační předpis, vyhlášku č. 176/1993 Sb.. Uvedená novelizace pouze potvrdila, že cenovou regulaci hodlá stát zachovat nadále, když nedošlo k zrovnoprávnění nájemních vztahů vzniklých formálně právní transformací práva osobního užívání s nově vznikajícími nájemními vztahy. V uvedeném postupu bylo Ústavním soudem spařováno též porušení čl. 11 odst. 1 Listiny.

Jelikož stát od 1.1.2002 do 31.3.2006 nenahradil protiústavní regulaci novou zákonnou úpravou (přičemž třeba zdůraznit, že první zvýšení nájemného na základě zákona č. 107/2006 Sb., je možné až po 1.1.2007), je s jistotou možno vycházet z rozdílu obvyklého a placeného nájemného v takto vymezeném období (resp. do 31.12.2006). Datum 1.1.2002 je také nejpravděpodobněji možno označit za den počátku běhu objektivní promlčecí doby (viz. níže kapitola XIX). V této souvislosti je třeba uvést, že dosavadní soudní praxe vychází z toho, že

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

v období od 1.1.2002 do 19.3.2003 byla výše regulovaného nájemného stanovena předpisem (naposled nařízením vlády č. 567/2002 Sb., kterým bylo stanoveno cenové moratorium) a nelze se proto domáhat škody (ušlého nájemného) z důvodu nesprávného úředního postupu. Takový závěr ve vztahu k naplnění zákonné definice pojmu nesprávného úředního postupu vlády a ministerstev je nesprávný. Totiž právě ve skutečnosti, že moc výkonná postupovala při vydávání cenových výměrů a moratoria způsobem, kterým zakonzervovala tehdy již konstatovaný protiústavní stav panující v dané oblasti a který byl i následně označen Ústavním soudem za protiústavní (a to opakovaně), je třeba spatřovat nesprávný úřední postup moci výkonné.

Pronajímatelé, kteří před obecnými soudy neuspěli s žalobou na určení nájemného a žalují škodu v důsledku nezákonného soudního rozhodnutí, mohou uplatnit škodu vzniklou pouze od právní moci takového nezákonného rozhodnutí, tedy od právní moci rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost následně v dovolacím řízení zrušeno. Nic však nebrání dožalovat škodu za zbylé období v důsledku nesprávného úředního postupu.

Při určení výše škody mohou soudy podle § 136 o.s.ř. použít své vlastní úvahy, a to v případech, kdy výši nároku na náhradu škody lze zjistit jen s nepoměrnými obtížemi. Zákon má na mysli situace, kdy je nárok prokázán co do svého právního základu a obtíže skutkových zjištění či úplná nemožnost těchto zjištění jsou spojeny jen s výší uplatněného nároku. Typicky se jedná právě o nárok na náhradu škody. Určení výše nároku soudem samozřejmě není záležitostí volné úvahy nepodléhající hodnocení. Základem úvahy podle § 136 o.s.ř. je zjištění takových skutečností, které soudu umožní založit úvahu na určitém kvalitativním posouzení základních souvislostí.

Kap. XIX

Promlčení práva na náhradu škody a práva na zadostiučinění

V souvislosti s uplatněním nároku na náhradu škody v čase vyvstává otázka vymahatelnosti takového nároku a s tím související institut promlčení práva.

K promlčení práva dojde, nebylo-li vykonáno, v době stanovené v občanském zákoníku. Záleží ovšem na vůli dlužníka (povinného), zda námitku, že došlo v dané věci k promlčení, uplatní před soudem. Jelikož se zde nejedná o zánik práva, soud k promlčení přihlédne pouze v případě námítky dlužníka (povinného). Tím se promlčení liší od tzv. propadné lhůty (prekluze), k níž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, čili i tehdy, kdy zánik práva nikdo nenamítal.

Promlčení tudíž nevede k zániku práva (pohledávky), brání pouze jeho vymahatelnosti. Jde o subjektivní oprávnění dlužníka vznést po uplynutí promlčecí doby námitku proti uplatnění práva (námitku promlčení). Pokud tuto námitku dlužník použije, nelze promlčené právo (pohledávku) přiznat.

Promlčecí dobou se rozumí lhůta, v níž musí být vykonáno právo, jinak mohou nastat účinky promlčení. Délka promlčecí doby je stanovena zákonem, nelze ji měnit ani dohodou stran. U náhrady škody se setkáváme s dvojitým vymezením promlčecích lhůt. Tyto lhůty se nazývají subjektivní a objektivní.

Ustanovení § 32 zákona č. 82/1998 Sb., uvádí, že „*Nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí*“ (Z výrazu "dozvěděl" jednoznačně vyplývá subjektivní vztah poškozeného, jedná se o určení lhůty subjektivní. Pro počátek běhu subjektivní promlčení doby se vyžaduje skutečná, nikoli předpokládaná vědomost poškozeného o tom, kdo mu škodu způsobil a kdo za ni odpovídá.). „*Nejpozději se nárok promlčí za deset let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda; to neplatí, jde-li o škodu na zdraví*“ (tzv. objektivní promlčecí lhůta. Objektivnost této lhůty je dána událostí, z níž škoda vznikla, nikoli znalostí či vědomím poškozeného).

Nárok na náhradu nemajetkové újmy podle tohoto zákona se promlčí za šest měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.

Pro všechny případy platí, že běh objektivní promlčení doby nemá vliv na subjektivní promlčecí dobu. Objektivní promlčení lhůta proto neprodlužuje promlčecí dobu subjektivní. Promlčecí doba neběží ode dne uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců.

V této souvislosti je třeba zabývat se tím, zda právo na doplatek nájmného z titulu nájmu bytu, které je právem přímo odvozeným od práva vlastnického a které naplňuje základní atributy vlastnického práva, totiž s věcí disponovat a brát z ní užítky, lze označit jako právo nepromlčitelné s odkazem na čl. 1 Listiny. Touto otázkou se již také zabýval Ústavní soud³⁰⁾: „Ačkoliv je vlastnické právo vskutku v zásadě nepromlčitelné (§ 100 odst. 2 občanského zákoníku), náhrada (finanční) za omezení vlastnického práva má charakter peněžité pohledávky. Právní teorie i soudní praxe je jednotná v názoru, že peněžitá pohledávka je vztahem závazkovým (srov. § 488 a násl. občanského zákoníku), a nikoliv právem věcným, a tudíž ani nemůže požívat ochrany, která je ústavně zaručena právu vlastnickému.“ Pokud se nepřipouští nepromlčitelnost finanční náhrady za omezení vlastnického práva, tím spíše se nepřipouští, aby nájem bytu nepodléhal promlčení, když nájemní vztah je typickým závazkovým vztahem, i když v naší právní úpravě má nájem bytu některé znaky práva věcného.

Je také otázkou posouzení kdy tříletá subjektivní promlčecí lhůta počala běžet. Stěžejní nález sp. zn. Pl. ÚS 20/2002²⁰⁾ byl publikován dne 28.2.2006, avšak posouzení právního následku proklamativního výroku č. 1 se pronajímatelům dostalo až následným nálezem sp. zn. I. ÚS 489/2005²¹⁾ ze dne 6.4.2006, kdy se pronajímatelé s jistotou autority Ústavního soudu dozvěděli o tom, že jim za způsobenou škodu v důsledku chybějící právní úpravy Česká republika odpovídá. Datum 1.1.2002, kterým pozbyla platnosti vyhláška č. 176/1993 Sb., je možno s jistotou označit za nejpozdější den počátku běhu objektivní promlčecí doby.

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v eI. verzi na www.judikatura.cz

³⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 131/2000, vyhlášen v Sb.n.u.US Svazek č.18 Usnesení č.19

V otázce způsobené nemajetkové újmy se otázka promlčení jeví poněkud složitější. Důvodem je skutečnost, že subjektivní lhůta je pouze šestiměsíční a lze ji uplatnit od účinnosti zákona. Podle přechodných ustanovení uvedené novely zákona, pouze nemajetkovou újmu, která je důsledkem nesprávného úředního postupu v podobě průtahů řízení, je možno uplatnit i zpětně, pokud ovšem nárok již nebyl promlčen. Speciálně pro případ že poškozený podal před nabytím účinnosti tohoto zákona k Evropskému soudu pro lidská práva z tohoto titulu v dané věci včasnou stížnost, o kterém tento soud nevydal konečné rozhodnutí, dojde k promlčení nároku na náhradu nemajetkové újmy za jeden rok ode dne účinnosti zákona č. 160/2006 Sb. tj. ode dne 27.4.2006. Z uvedeného se podává, že v případě stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva a uplatnění zadostiučinění z důvodu nesprávného úředního postupu spatřovaného v jednání odlišném od průtahů v řízení, musel být takový nárok uplatněn u Ministerstva financí do šesti měsíců od doby, kdy se poškozený dozvěděl o nemajetkové újmě způsobené protiústavní relací nájemného, nejdříve však účinností této novely, tedy zřejmě v době od 27.4.2006 do 27.10.2006.

Kap. XX

Konkurence nároku na zaplacení doplatku nájemného, na vydání bezdůvodného obohacení a nároku na náhradu škody

Nárok na vydání bezdůvodného obohacení a nárok na náhradu škody jsou samostatné nároky, které mají jednak odlišné předpoklady pro uplatnění a které tedy vznikají nezávisle na sobě, jednak se ani jinak pojmy nekryjí - při bezdůvodném obohacení nemusí vždy dojít k vzniku škody, jde právě o reparaci (restituci) tam, kde bezdůvodné obohacení vzniklo, než o náhradu škody. Nelze přehlédnout, že osoby povinné k vydání bezdůvodného obohacení a náhradě škody jsou odlišné, a to i v posuzovaném případě (v případě bezdůvodného obohacení je jím nájemce a v případě náhrady škody stát). Občanský zákoník ani jiný zákon neuvádí, že by pro úspěšné uplatnění nároku na náhradu škody bylo třeba vyčerpat jiné právní prostředky nápravy, tj. buď plnit ze smlouvy či vydat bezdůvodné obohacení.

Ústavní soud však ve svém nálezu č. 489/2005 konstatoval že výrokem I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05²⁰⁾ byla založena odpovědnost státu za újmu vzniklou nepřijetím předvídané právní úpravy. Dále uvedl, že z toho plyne, že: „pokud pronajímatelův důvodný nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody.“

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

Z uvedené právní konstrukce vyjádřené ve zmíněném nálezu Ústavního soudu lze dovodit, že nárok na náhradu škody lze uplatnit poté, kdy Ústavním soudem blíže nespecifikovaný nárok pronajímatele nebude uspokojen v plné výši. Tedy buď nebude uspokojen vůbec nebo jenom částečně. Tyto závěry se opírají o ustálený soudní výklad založený již např. rozsudkem Nejvyššího soudu ČSSR³³⁾, který ve vztahu k odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup (nebo nezákonné rozhodnutí) určuje, že „pokud účastník má pohledávku na vydání bezdůvodného obohacení (dříve neoprávněného majetkového prospěchu) podle § 451 občanského zákoníku, škoda mu ještě nevznikla. Vydáním bezdůvodného obohacení je jeho pohledávka uspokojená a ustanovení zákona č. 58/1969 Sb. (dnes zákona č. 82/1998 Sb.) nebude třeba použít. Dále se v tomto rozhodnutí uvádí, že : „Existence této pohledávky proti jinému účastníkovi svědčí pro to, že v souvislosti s nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím majetková újma zatím druhému účastníkovi nenastala.“ Vznik škody na straně pronajímatele v takovém případě proto předpokládá, že jeho právo na plnění proti nájemci nebylo z některého z uváděných titulů uspokojeno.

S ohledem na výklad podaný shora (v kapitole XIII.této práce), přichází do úvahy jednak (i) nárok pronajímatele na plnění ze smlouvy (nárok na doplacení nájemného) nebo (ii) nárok pronajímatele na vydání bezdůvodného obohacení vůči nájemci. Lze tedy uzavřít, že Ústavní soud v souladu s ustálenou soudní praxí konstruuje podmíněnost nároku na náhradu škody vůči státu předchozím uplatněním a vymáháním nároku na doplacení nájemného nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. V obou těchto případech je osobou povinnou nájemce. Z toho vyplývá, že nárok na náhradu škody státem způsobenou může být úspěšně uplatněn vůči státu až tedy, když pronajímatel nemohl dosáhnout uspokojení své pohledávky na nájemci z jiného právního důvodu, samozřejmě za předpokladu, že nájemce je povinný doplatek nájemného uhradit nebo získané obohacení pronajímateli vydat.

Plněním ze smlouvy se rozumí nárok pronajímatele proti nájemci na doplacení rozdílu obvyklého nájemného a nájemného placeného podle regulačních předpisů za dobu minulou. V kapitole XIII této práce je uvedeno, že se nelze z titulu nájemní smlouvy domáhat zaplacení rozdílu mezi tzv. regulovaným nájemným a tzv. obvyklým nájemným za dobu minulou, když obecný soud může konstitutivním rozhodnutím (*pro futuro*) dotvářet objektivní právo, a

³³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 4 Cz 110/1984 Sb.

nelze proto za dobu minulou požadovat zaplacení rozdílu mezi částkou obvyklého nájemného a uhrazenými částkami nájemného regulovaného. Uvedený názor je však recentní judikaturou obecných soudů^{51), 52, 53), 54)} prolomen ve prospěch možnosti domáhat se určení nájemného i zpětně za dobu minulou.

Pronajímatelé se nemohli domoci svého práva na zvýšení nájemného soudní cestou, když obecné soudy dospěly k závěru, že nedostatek právní úpravy, která by stanovila podmínky jednostranného zvýšení nájemného není soud oprávněn nahradit svým rozhodnutím. Oprávnění změnit výši nájemného přísluší moci zákonodárné a výkonné, do níž obecné soudy nejsou oprávněny se vměšovat, popřípadě ji suplovat. Až následně vydané nálezy Ústavního soudu potvrdily, že není přípustné, aby soud odmítl rozhodnutí z důvodu „mlčení, nejasnosti či nedostatečnosti zákona“. Takový případ je odmítnutím spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Soudy jsou proto povinny rozhodnout o nároku na zvýšení nájemného a konstitutivním rozhodnutím (*pro futuro*) dotvořit objektivní právo. Obecné soudy právní závěry Ústavního soudu v době, za kterou je škoda uplatňována, neaplikovaly, žaloby na určení obvyklého nájemného jako nepřípustné z výše uvedených důvodů zamítaly, čímž znemožnily pronajímatelům dosáhnout exekučního titulu proti nájemci na placení obvyklého nájemného.

Poněkud paradoxně proto vyznívají argumenty soudců Obvodního soudu pro Prahu 1, jako soudu věcně a místně příslušného k projednání nároků na náhradu škody vůči státu, kteří zdůvodňují zamítnutí těchto žalob také tím, že pronajímatelé měli právní možnost domáhat se určení výše nájemného, čímž by se předešlo vzniku škody. Zcela je opomíjeno, že v rozhodné době, za kterou je náhrada škody vůči státu požadována, soudy takovou možnost nepřipouštěly a žaloby na určení výše nájemného zamítaly. Pokud by se pronajímatel žalobou na určení výše nájemného domáhal s negativním výsledkem, pak takový výsledek ve vztahu k podmíněnosti uplatnění nároku na náhradu škody vůči státu nic neřeší, když je svým výsledkem shodný se situací, kdy se pronajímatel soudní cestou zvýšení nájemného nedomáhal. Při posuzování možnosti domáhat se na nájemci soudní cestou určení výše nájemného nelze přehlédnout, že dle informací Občanského sdružení majitelů domů, není k dispozici jediný pravomocný rozsudek na určení výše nájemného.

⁵¹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 32/2006 ze dne 7.7.2006

⁵²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 1039/2006 ze dne 31.8.2006

⁵³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 2106/2006 ze dne 24.10.2006

⁵⁴⁾ Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 335/2007 ze dne 14.11.2007

To je způsobeno zejména krátkým časovým odstupem mezi nálezy Ústavního soudu z února až dubna roku 2006¹⁹⁾, ²⁰⁾, ²¹⁾, ²²⁾ kterým byly zrušeny zamítavé rozsudky Nejvyššího soudu o žalobách na určení nájemného a novým zákonem č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, který nabyl účinnosti 31.3.2006 (s tím, že první zvýšení nájemného podle uvedeného zákona bylo možné od 1.1.2007). Do konce roku 2006 se žádné z probíhajících soudních řízení nepodařilo ukončit pravomocným a tedy vykonatelným rozsudkem, který by nájemci ukládal hradit obvyklé nájemné. Poté již nebylo možno takové žalobě vyhovět s odkazem na nedostatečnost právní úpravy, když od roku 2007 je třeba použít nového zákona, který stanoví podmínky zvýšení nájemného. Proto skutečnost, zda pronajímatel žaloval zvýšení nájemného či ne před uplatněním nároku na náhradu škody vůči státu nemůže být rozhodující pro posouzení, zda uplatněný nárok vůči státu je oprávněný.

Při určování výše škody je soud povinen zkoumat, zda poškozený učinil vše, co je po něm možno rozumně žádat, aby vzniku škody zabránil či zmenšil její rozsah. Není sporu o tom, že v případě dohody pronajímatele a nájemce o navýšení nájemného, realizované formou písemného dodatku k nájemní smlouvě (a to zřejmě i formou narovnání za dobu minulou), je možno předejít vzniku škody pronajímatele. Je však třeba vycházet z toho, že uzavření dohody o zvýšení nájemného je pouhou právní možností, jejíž úspěšné uplatnění závisí na vůli nájemce, nikoli o vynutitelnou právní povinnost pronajímatele jako věřitele vůči nájemci jako dlužníkovi, jak má na mysli soudní judikaturou konstruovaná podmíněnost nároku na náhradu škody vůči státu. Dosažení dobrovolné dohody o zvýšení nájemného byla, s ohledem na soudní praxí dlouhodobě prosazovaný názor o nepřípustnosti navýšení nájemného soudním rozhodnutím, záležitost spíše teoretická. Nájemce si byl vědom, že nepřijetí návrhu na zvýšení nájemného neumožňovalo pronajímateli domáhat se tohoto plnění vůči nájemci soudní cestou.

Z uvedeného vyplývá, že pro posouzení oprávněnosti nároku pronajímatele na náhradu škody proti státu by nemělo být rozhodné, zda se pronajímatel pokusil s nájemcem na

¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 717/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS

²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

²²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 611/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

zvýšení nájemného domluvit. Uvedená právem negarantovaná vůle pronajímatele - tedy jeho pokus o navýšení nájemného dohodou - nemůže být za situace, kdy samotné soudy odmítaly poskytnout takovému postupu soudní ochranu, považována za rozumný a spravedlivý požadavek, kterým by mohl pronajímatel jemu vyniklou škodu odvrátit nebo zmírnit.

Na druhé straně, povinností každého pronajímatele bylo počínat si tak, aby nedocházelo ke škodě a k odvrácení škody zakročit způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení, jak ukládá kogentní ustanovení §§ 415 a 417 odst. 1 občanského zákoníku. Při respektování autonomie vůle stran v závazkových vztazích, je třeba přihlídnout k tomu, jaké kroky pronajímatel činil, aby škodě zabránil resp. snížil její výši, tedy zda nájemci navrhnul zvýšení nájemného. Uzavření dohody o zvýšení nájemného totiž vznik škody, za kterou je jinak odpovědný stát, vylučuje (resp. v rozsahu sjednaného navýšení snižuje). Lze proto předvídat, že v rámci zjištění odpovědnosti státu bude u jednotlivých nároků na náhradu škody a určení její výše posuzováno, zda se pronajímatel pokusil s nájemcem na zvýšení nájemného domluvit a též zda ze strany nájemce byla vůle na takovou dohodu přistoupit.

Nárokem na vydání bezdůvodného obohacení se rozumí peněžitá náhrada náležící pronajímateli ve výši rozdílu mezi obvyklým nájemným (pronajímateli ušlým) a nájemným placeným nájemcem na základě zrušených regulačních předpisů. Ze závěrů uvedených v kapitole XIII o tom, že nároku pronajímatele vůči nájemci z titulu úplaty za užívání jeho věci je nárokem na nájemné, vyplývající z nájemního vztahu, a nemůže být současně (byť z části) nárokem z bezdůvodného obohacení plyne, že nárok pronajímatele vůči nájemci na vydání bezdůvodného obohacení také není založen.

V souladu s ustálenou soudní judikaturou³⁴⁾, nebylo-li o nároku věřitele (pronajímatele) na plnění proti dlužníkovi (nájemci) již rozhodnuto v soudním řízení, je otázku důvodnosti a existence práva věřitele (pronajímatele) na plnění proti jeho dlužníkovi (nájemci) třeba řešit v řízení o náhradu škody jako otázku předběžnou. Předběžnou otázkou je právní otázka, která je významná pro rozhodnutí - na jejím řešení je rozhodnutí závislé, avšak není sama o sobě předmětem řízení (byť je schopna samostatným předmětem řízení být). Předběžné otázky jsou tedy takové otázky, jejichž předchozí vyřešení procesním soudem je nutné, aby bylo možno

³⁴⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 145/2002 ze dne 31.3.2003

rozhodovat věc samu. Bez toho, aby si soud udělal názor na to, jak by měla být předběžná otázka vyřešena, není možné konečné rozhodnutí ve věci samé. Posouzení předběžné otázky v jiném řízení nemůže být vyjádřeno formou výroku, který by zakládal překážku věci rozsouzené, ale může se projevit ve způsobu rozhodnutí o návrhu ve věci samé a může být uvedeno jen v odůvodnění. (Předběžně vyřešená otázka nikdy nemůže nabýt právní moci. Její závazné řešení je věcí jiného procesu). Podle § 135 o.s.ř. je soud vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení. Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodovat jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází.

U těch pronajímatelů - žalobců, kteří svůj nárok na doplacení nájemného či vydání bezdůvodného obohacení vůči nájemci nežádali před uplatněním nároku na náhradu škody vůči státu, by soudy při projednání jejich nároku měly jako otázku předběžnou podle § 135 odst. 2 o.s.ř. posoudit, zda je založen některý z těchto nároků pronajímatele vůči nájemci a zda tedy pronajímatel má právo na uspokojení jeho pohledávky z jiného právního důvodu.

Kap. XXI

Přechod a postoupení nároku na náhradu škody

Škoda v podobě ušlého nájemného často vznikla právním nástupcům původních vlastníků, a to ať z titulu přechodu či převodu vlastnického práva k bytovým domům nebo bytům. V této souvislosti je nezbytné zkoumat komu a v jakém období nárok na náhradu škody vznikl. Přitom je třeba vycházet z toho, že škoda vznikla každému vlastníkovvi, který byl v době výkonu jeho vlastnických práv k domu nebo bytu poškozen, i když v době uplatnění nároku již tento předpoklad nesplňuje. Naproti tomu v případě nároku pronajímatele na nájemné, *„dojde-li ke změně vlastnictví k pronajaté věci, vstupuje nabyvatel do právního postavení pronajímatele a nájemce je oprávněn zprostit se svých závazků vůči dřívějšímu vlastníku, jakmile mu byla změna oznámena nebo nabyvatelem prokázána“*. (viz. § 680 odst. 2 občanského zákoníku, které je speciálním ustanovení ve vztahu k obecné úpravě závazkového práva).

V souvislosti s nárokem na náhradu škody proti státu dle vnitrostátního práva a stížností k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku se nabízí také otázka, zda je možné postoupit pohledávku za Českou republikou z dosavadního pronajímatele na jinou osobu.

K postoupení nároku může dojít v souvislosti s dvěma právními událostmi:

- 1) prodej domu dosavadním majitelem, který chce převést s prodejem domu i svoji pohledávku
- 2) postoupením pohledávky ve smyslu českého práva

Oddíl I

Postoupení nároku na náhradu škody z hlediska českého práva

Podle § 525 občanského zákoníku nelze postoupit takovou pohledávku:

a) kteřá zaniká nejpozději smrtí věřitele, tj. jedná se o pohledávku vázanou na určité osoby buďto smlouvou či ze zákona (např. právo na bolestné, právo na výživné). Jedná se i o právo na zadostiučinění neboli právo na náhradu nemateriálové újmy dle Úmluvy a zákona č. 82/1998 Sb.

b) jejíž obsah by se změnou věřitele změnil. Jde např. případ, kdy pohledávka je svým obsahem vázána výlučně na osobu dosavadního věřitele či by výkon práva jiným než dosavadním věřitelem znamenal podstatnou změnu v neprospěch dlužníka. Postoupením nároku na náhradu z dosavadního vlastníka na třetí osobu se však obsah nároku nemění.

c) pohledávku nelze postihnout výkonem rozhodnutí. Zde je cílem zákonného ustanovení ochrana nového věřitele. Nárok na zaplacení zadostiučinění a náhrady škody přiznaný stěžovateli Evropským soudem pro lidská práva nelze na České republice vymáhat prostřednictvím klasického výkonu rozhodnutí vnitrostátním právem. Proto nelze dle mého názoru pohledávku z titulu ani již přiznaného nároku převést na třetí osobu. Nic my nemělo bránit postoupení nároku na náhradu škody uplatněného podle zákona č. 82/1998 Sb.

d) odporovalo by to dohodě s dlužníkem. Postoupení nároku neodporuje dohodě s dlužníkem, uvedené ustanovení by nemělo blokovat postoupení pohledávky na náhradu škody na třetí subjekt.

Dle názoru autora práce lze podle § 524 a násl. občanského zákoníku smluvně postoupit nárok na náhradu škody - ušlého zisku, uplatněný podle zákona č. 82/1998 Sb. Dle rozhodnutí Nejvyššího soudu⁴⁸⁾, „*nemá-li postoupitel vůči dlužníku v době postoupení jinou pohledávku*

nebo jiné pohledávky s předmětem plnění stejného druhu jako u postupované pohledávky (tedy jiné pohledávky zaměnitelné s postupovanou pohledávkou), pak platí, že postupované pohledávka je ve smlouvě o postoupení pohledávky uzavřené ve smyslu § 524 a násl. občanského zákoníku dostatečně určitě identifikována i tehdy, vymezuje-li ji jen údaj o osobě dlužníka a předmětu plnění.“ Z pohledu platnosti postoupení není proto podstatné zda je postupovaná pohledávka na náhradu škody vyčíslena.

Oddíl II

Postoupení nároku na náhradu škody z hlediska Úmluvy

Stěžovatelé u Evropského soudu pro lidská práva mají právo se na tento soud obrátit s požadavkem na to, aby soud přikázal státu, aby již nadále nezasahoval do práv stěžovatele. Sankcí dle mezinárodního práva za takovéto zasahování je peněžité plnění coby kompenzace nemateriálové újmy, skutečná škoda a ušlý zisk.

Na Evropský soud pro lidská práva se musí vždy obracet konkrétní osoba v rámci individuální stížnosti, do jejíchž práv stát zasáhl. Na Evropský soud pro lidská práva se nemohou obracet osoby, které pouze namítají, že stát zasahuje do práv jiných osob, či se obávají, že by stát hypoteticky mohl zasáhnout do jejich práv. Toto je dáno Úmluvou o základních lidských právech a svobodách, tedy se opět jedná o kogentní ustanovení, které není možné dohodnout ani za souhlasu všech zúčastněných. Navíc stěžovatel namítá zásah do lidských práv a svobod, nevymáhá zde plnění z jakéhosi závazkového vztahu mezi ním a státem. To je sekundární následek porušení práva garantovaného Úmluvou.

Právo stěžovatele je právem, vázaným výlučně na jeho osobu. O procesním následnictví rozhoduje (prakticky vždy kladně) evropský soud pro lidská práva individuálně pouze v případě úmrtí původního stěžovatele, kdy se předpokládá, že újma, způsobená původnímu stěžovateli, zasáhla přímo či nepřímo i dědice. To platí zejména při posuzování majetkových práv – porušování čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy.

Povinnost státu zaplatit finanční kompenzaci stěžovateli podle Úmluvy je sankcí dle mezinárodního práva, kterou nelze vymáhat klasickou cestou vnitrostátními prostředky,

⁴⁸⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 29 Odo 775/2004 ze dne 28.6.2006

(například exekucí na majetek státu). Jedinou relevantní právní normou je Úmluva, která také obsahuje ustanovení o způsobu, jakým jsou vymáhány plnění z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Úmluva neobsahuje žádnou úpravu způsobu postoupení pohledávky, takovýto institut je neznámý. Protože Evropský soud pro lidská práva pracuje na principu řízení se vlastní judikaturou, je judikatura Evropského soudu pro lidská práva rovněž zdrojem práva. Ani zde nenacházíme řešení problému - Evropský soud pro lidská práva se převodem nároků ze stěžovatele zabýval pouze v případě úmrtí stěžovatele a nástupnictví jeho dědiců, nikoliv v případě jiného přechodu nároku, tím spíše smluvního. Nelze očekávat, že by Evropský soud pro lidská práva byl k takovému přechodu resp. postoupení příznivě nakloněn, když pro takový postup nemá žádnou právní úpravu a když tento postup je v rozporu s vymezením okruhu, kdo může být stěžovatelem.

K otázce procesního nástupnictví lze uvést, že stížnost k Evropskému soudu ve Štrasburku může úspěšně podat pouze osoba, která byla osobně a přímo obětí porušení Úmluvy některým ze států Úmluvy (čl. 34 Úmluvy). Použité spojení: *"Soud může přijímat stížnosti od každé osoby považující se za oběti v důsledku práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní."* uvedené potvrzuje. Z toho vyplývá, že nárok stěžovatele je osobní povahy. Stěžovatelem nemůže být nikdo, kdo neutrpěl škodu. Evropský soud pro lidská práva nezná procesní nástupnictví na rozdíl od o.s.ř. Osoby, které „přebírají pohledávky“ od původních stěžovatelů by proto musely žádat Evropský soud pro lidská práva o přiznání statutu stěžovatele - pokračovatele v původní stížnosti. Vyhovění takové stížnosti je značně nepravděpodobné, neboť koliduje s ustanovením Úmluvy o okruhu stěžovatelů. Z pohledu řízení před Evropským soudem pro lidská práva nemůže do procesních práv stěžovatele vstoupit osoba, která nebyla jednáním Českého státu přímo poškozena.

Právo na zaplacení přiměřeného zadostiučinění ani právo požadovat, aby stát již do práv stěžovatele nezasahoval tak zřejmě samostatnou písemnou smlouvou převést nelze. Z téhož důvodu je více než pravděpodobné, že ani skutečnou škodu nelze podle pravidel Úmluvy samostatně převádět, neboť její původ je vztahován k osobě stěžovatele, nikoliv k jakékoliv jiné osobě, která do práv - byť za souhlasného projevu obou stran - vstupuje.

Kap. XXII

Závěr

Uvedená práce popisuje historickou genezi regulace nájemného a její konflikt s ústavním pořádkem, který vyústil v dlouhou dobu trvající protiústavní stav. Následkem tohoto protiústavního stavu je vznik škody na straně pronajímatelů.

V souvislosti s přijetím zákona č. 107/2006 Sb., otázka narovnání s pronajímateli za škodu již vzniklou, ustupuje snaze o nalezení řešení, které v první řadě z právního řádu definitivně odstraní regulaci. Zákon č. 107/2006 Sb. po období petrifikace nájemného pojem regulace v původním slova smyslu znovu obnovuje. Základem pro postupnou čtyřletou deregulaci je totiž současný stav nájemného. V této původní - poslední výši nájemného z bytu není primárně kalkulováno s náklady na správu a údržbu a přiměřeným ziskem. V evropských standardech vychází regulace nájemného (*rent control*) z tržních cen bydlení, kterážto hlediska nejsou v zákoně obsažena. Z uvedených důvodů proto není možné považovat ani tento zákon za naplnění povinnosti České republiky vedoucí k zamezení dalšího porušování Úmluvy v dodatkovém protokolu č. I k Úmluvě (právo pokojného užívání majetku). Zákon totiž i přes to, že v řadě lokalit v průběhu přechodného období zvýší petrifikovaný nájem, je po prvním roce účinnosti tohoto zákona „deregulované“ nájemné udržováno pod úrovní nákladového nájemného, o obvyklém místním nájemném nehovoře. V praxi to znamená, že i nadále poškození pronajímatelé musí doplácet na bydlení svých regulovaných nájemníků z vlastních zdrojů, aniž by se jim za to dostávalo jakékoli kompenzace. Zákon navíc neřeší situaci, která nastane po uplynutí přechodného čtyřletého období. Lze předpokládat, že i po uplynutí přechodného období nájemné z bytu v řadě lokalit stále nebude odpovídat tržní úrovni.

Zákon je některými subjekty označován za protiústavní a jsoucí v rozporu s Úmluvou. Tato skutečnost se odrazila v tom, že některé soudy, například Krajský soud v Hradci Králové, požádal Ústavní soud o posouzení, zda uvedený zákon je či není v rozporu s Ústavou a Úmluvou. Uvedenému zákonu je zejména vytýkáno, že nezohledňuje skutečnost, že nájemné má být stanoveno dohodou, regulace pak výjimkou, nastupující podpůrně a na nezbytně nutnou dobu. Bylo a stále je věcí zákonodárce aby tento neblahý stav napravil a vytvořil přechodné období, dostatečně dlouhé, ve kterém bude dán prostor pro účastníky takto vzniklých nájemních vztahů, aby se skutečně měli možnost dohodnout. Zároveň by měl řešit i

situace, kdy k dohodě ani v takto stanovené době nedojde. Přednostně se musí dát prostor pro dohodu pronajímatel a nájemce a sekundárně nalézt účinný mechanismus podpůrného určení výše tržního nájmu pro případ, že k dohodě nedojde.

Při stanovení pravidel odškodnění bude, v případě snahy státu o upřednostnění komplexního řešení před individuálním postupem pronajímatelů, těžko řešitelnou otázkou jednak vymezení okruhu poškozených osob a dále stanovení pravidel pro určení výše ušlého nájemného. Co do poškozených subjektů, jsou jimi vlastníci bytových domů na které se regulace vztahovala a vůči kterým působí její protiústavní účinky, tedy fyzické a právnické osoby včetně měst a obcí. Na straně měst a obcí výrazně vystupuje politická vůle, kdy prvek sociální politiky bydlení, které jsou obce také vykonavatelem, ochabuje snahy o důsledné uplatnění a prosazování náhrady škody proti státu. Většina těchto veřejnoprávních korporací by stěží zdůvodnila požadavek na náhradu škody vůči státu, když jejich vůle často korespondovala s vůlí státu udržovat protiústavní stav v oblasti sociální politiky bydlení. Nelze přehlédnout ani prvek trhu, který s ohledem na délku doby po kterou škoda vznikala resp. zvyšoval se její rozsah, způsobil, že mnoho domů s regulovanými byty změnilo své majitele, stejně jako řada nájemních vztahů byla v této době ukončena (zpravidla proti vyplacení tzv. odstupného). Ze strany politiků zaznívají hlasy o omezení odškodnění na tzv. restituenty. Avšak škoda v podobě ušlého nájemného často vznikla až jejich právním nástupcům, a to ať z titulu přechodu či převodu vlastnického práva k bytovým domům nebo bytům. V této souvislosti je nezbytné zkoumat komu a v jakém období nárok na náhradu škody vznikl. Přitom je třeba vycházet z toho, že škoda vznikla každému vlastníkovi, který byl v době výkonu jeho vlastnických práv k domu nebo bytu poškozen, i když v době uplatnění nároku již tento předpoklad nesplňuje.

Problematickou se jeví též vyčíslení náhrady škody. V současnosti neexistují bližší propočty výše způsobené škody, když zúčastněné subjekty se dosud nesjednotily ani na době od kdy škoda vznikla, ani na metodice způsobu vyčíslení resp. ocenění ušlého nájemného. Není navíc znám přesný počet poškozených subjektů a jím způsobené škody v čase. Hrubé odhady však hovoří a cca 130 mld. českých korun.

Snahou některých politiků současné vlády je prosadit „plošné“ odškodnění majitelů domů a bytů, kterým byla majetková křivda, v důsledku udržování protiprávního stavu, způsobena, a to např. formou prominutí daňových povinností (hovoří se zejména o dlouhodobé prominutí

daně z nemovitosti, která by se měla v brzké budoucnosti výrazně zvýšit). To ovšem naráží na skutečnost, že takové odškodnění dopadá pouze na současné vlastníky protiústavní regulací dotčených nemovitostí, navíc takové daňové zvýhodnění nahradí podle propočtů pouze nepodstatnou část ušlého nájemného.

Za popsaného stavu je proto především úlohou obecných soudů, aby správně interpretovaly a aplikovaly platné právo a v rámci své rozhodovací praxe v individuálně posuzovaných případech určily, kdy bude uplatněný nárok na náhradu škody požadovaný na státu po právu. Protože poškození pronajímatelé mají omezenou právní možnost domoci se náhrady na nájemci, otevírá se podle názoru autora práce cesta pro uplatnění nároku na náhradu škody po České republice soudní cestou, a to pro všechny pronajímatele na které se regulace nájemného vztahovala. Nelze ovšem vyloučit, že soudy se budou zabývat tím, zda se pronajímatel s nájemcem pokusil na zvýšení nájemného dohodnout a zda a jaké navýšení by nájemce byl ochoten akceptovat. Jako otázku předběžnou budou soudy zkoumat, zda nebyl a není založen nárok pronajímatele proti nájemci a zda se pronajímatelé soudní cestou domáhali vůči nájemci doplacení ušlého nájemného či určení výše nájemného a s jakým výsledkem.

Současná praxe je taková, že soudy, zejména pak Obvodní soud pro Prahu 1, který je věcně a místně příslušný k projednání žaloby na náhradu škody proti České republice, tyto žaloby pronajímatelů zamítají, a to odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1124/2005⁴²⁾, dle kterého zákonodárná moc za svou dlouhodobou nečinnost při přijetí ústavně konformního zákona o podmínkách zvýšení nájemného neodpovídá a že přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně není a nemůže být nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Je pravidlem, že soudy při projednávání jakéhokoli typu žaloby (ať již na zvýšení nájemného, kde žalovaným je nájemce bytu nebo na náhradu škody, kde žalovaným je stát – Česká republika) zdůvodňují zamítnutí žaloby tím, že pasivní legitimace svědčí jinému subjektu, než který je zrovna žalován. Uvedeným výkladem práva, kdy soudy:

- (i) zamítají žaloby na vydání bezdůvodného obohacení proti nájemci odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu⁴²⁾ o tom, že takový nárok pronajímatele není založen a zároveň,
- (ii) zamítají žaloby na náhradu škody proti státu odkazem na nálezy Ústavního soudu⁴⁴⁾, kterým byl vysloven názor opačný, tj. že pronajímatelé mohli žalovat bezdůvodné obohacení na nájemci,

neposkytují ochranu subjektivním právům žalobce v souladu se zákonem a nedávají průchod spravedlnosti. Takový stav v otázce nahlížení na nároky pronajímatele je neudržitelný. Soudy musí jednoznačně zformulovat, zda je či není nárok na bezdůvodné obohacení proti nájemci založen a svůj závěr řádně zdůvodnit. Obecné soudy dlouhodobě nerespektují závěry Ústavního soudu a dle názoru autora práce si nepřipouštějí mezinárodněprávní kontext celé věci. Soudy by měly přehodnotit dosavadní přístup k přetrvávajícímu restriktivnímu výkladu „nesprávného úředního postupu“ a posoudit dlouhodobou nečinnost vlády a Parlamentu v rámci ústavního a mezinárodního kontextu odpovědnosti státu. Dosavadním přístupem k výkladu zákona č. 82/1998 Sb., se Česká republika stěží ochrání před žalobami požadující náhradu škody z uvedeného titulu.

Pokud obecné soudy jednou dovodí nesprávný úřední postup státu a v příčinné souvislosti s tím vznik škody na straně pronajímatele, nevyhnou se poměrně rozsáhlému dokazování, v rámci kterého bude zjišťována nejprve existence nájemních vztahů k bytu na které se vztahovala regulace nájemného. Na takto zjištěné nájemní vztahy by soudy měly, s využitím znaleckého posouzení, způsobenou škodu v čase určit.

⁴²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 ze dne 31.1.2007

⁴⁴⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 93/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

Zkratky:

„Listina“ - zákon č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

„Ústava“ - Zákon č. 1/1993 Sb., ÚSTAVA České republiky

„Pakt“ - 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

„Úmluva“ - Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 2 až 8

„Charta“ - Evropská sociální charta

„o.s.ř.“ - zákon č. 99/1964 Sb., občanský soudní řád v platném znění

„občanský zákoník“ - zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Odkazy:

¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb.n.u.ÚS

²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/1994 vyhlášený pod č. 3/1995 Sb.n.u.ÚS

³⁾ Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN, Všeobecná deklarace lidských práv

⁴⁾ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb.m.s., o Evropské sociální chartě

⁵⁾ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2000 Sb.m.s., o Dodatkovém protokolu k Evropské sociální chartě

⁶⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/1994 vyhlášený pod č. 214/1994 Sb.n.u.ÚS

⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 8/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

⁸⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 437/2002, vyhlášený pod č. 110/2002 Sb.n.u.ÚS

⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/1999, vyhlášený pod č. 167/2000 Sb.n.u.ÚS

¹⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, vyhlášený pod č. 410/2001 Sb.n.u.ÚS

¹¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/2002, vyhlášený pod č. 528/2002 Sb.n.u.ÚS

¹²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/2003, vyhlášený pod č. 84/2003 Sb.n.u.ÚS

¹³⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/1995, vyhlášený pod č. 168/1995 Sb.n.u.ÚS

¹⁴⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 113/05, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz

¹⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 867/2004 ze dne 31. 8. 2005

¹⁶⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 80/2005 ze dne 15. 9. 2005

- ¹⁷⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 819/2005 ze dne 22. 9. 2005
- ¹⁸⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 26 Cdo 1912/2005 ze dne 26. 10. 2005
- ¹⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 717/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz
- ²⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/2005, vyhlášený pod č. 252/2006 Sb.n.u.ÚS
- ²¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 489/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz
- ²²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 611/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz
- ²³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 2 Cdon 425/96 ze dne 30. 1. 1998
- ²⁴⁾ Rozsudek Okresního soudu v Pardubicích čj.: 8 C 203/2003-93 ze dne 14.11.2005
- ²⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 20 Cdo 1013/2005 ze dne 30.8.2006
- ²⁶⁾ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR Cpj 87/70, publikované pod č. 55 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1971
- ²⁷⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, 1. vydání, LINDE Praha a.s. 2003
- ²⁸⁾ informace z webové stránky Občanského sdružení majitelů domů – www.osmd.cz
- ²⁹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/98, vyhlášen v Sb.n.u.US Svazek č.14 Usnesení č. 32
- ³⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 131/2000, vyhlášen v Sb.n.u.US Svazek č.18 Usnesení č.19
- ³¹⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 309/95, vyhlášený v Sb.n.u.US Svazek č.7 Nález č.6
- ³²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1839/2000 ze dne 22.8.2002
- ³³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR sp. zn. 4 Cz 110/1984 Sb.
- ³⁴⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 145/2002 ze dne 31.3.2003
- ³⁵⁾ Pavlíček, V. Hřebejk, J. Knapp, V. Kostečka, J. Sovák Zd.: Ústava a ústavní řád České republiky, Linde Praha, 1995, str. 166
- ³⁶⁾ Oldřich Jehlička, Jiří Švestka a kol.: Občanský zákoník, komentář, 3. vyd., C.H. Beck, 1996, str. 259
- ³⁷⁾ Josef Fiala, Jan Hrudík, Věra Korecká, Ivo Telec: Lexikon občanského práva, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 1997
- ³⁸⁾ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C.H. Beck, Praha 2004, str. 388

- ³⁹⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, 1. vydání LINDE Praha a.s. 2003
- ⁴⁰⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 193/1999 ze dne 9.11.2000
- ⁴¹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 983/2005 ze dne 27.1.2006
- ⁴²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 ze dne 31.1.2007
- ⁴³⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- ⁴⁴⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 93/2005, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz
- ⁴⁵⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR Rc 28/78, 2 Cz 38/76, Rc 20/81
- ⁴⁶⁾ JUDr. Milan Holub a kolektiv: Odpovědnost za škodu v právu občanském, pracovním, obchodním a správním, 1. vydání, LINDE Praha a.s. 2003).
- ⁴⁷⁾ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR Cpjf 145/78
- ⁴⁸⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 29 Odo 775/2004 ze dne 28.6.2006
- ⁴⁹⁾ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hutten-Czapská proti Polsku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 35014/97
- ⁵⁰⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 361/2006, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz
- ⁵¹⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 32/2006 ze dne 7.7.2006
- ⁵²⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 1039/2006 ze dne 31.8.2006
- ⁵³⁾ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 26 Cdo 2106/2006 ze dne 24.10.2006
- ⁵⁴⁾ Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 54 Co 335/2007 ze dne 14.11.2007