

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Diplomová práce

Téma: Regulace nájemného

Konzultant: Prof. JUDr. Vojtěch Cepl, Csc.

2005

Diplomant: Škubnová Barbora

Tylova 1124, 342 01, 50510E

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým. Souhlasím se zapůjčováním své diplomové práce.

V Praze, dne 20.11. 2005

Barbora Škubnová

Barbora Škubnová

Děkuji touto cestou zejména prof. JUDr. Vojtěchu Ceplovi za cenné rady a doporučení, které mi poskytl v průběhu vytváření této práce.

Obsah

<u>1. Úvod</u>	1
<u>2. Pojem regulace</u>	2
2.1. Obecně o regulaci.....	2
2.2. Cenový dualismus.....	2
2.3 Regulace nájemného.....	4
2.4. Historické ohlédnutí.....	5
2.5 Postoj Evropského soudu pro lidská práva k pojmu regulace nájemného.....	7
<u>3. Vývoj regulace nájemného</u>	5
3.1. Období první republiky.....	8
3.2. Období druhé světové války.....	9
3.3. Období po druhé světové válce.....	9
3.4. Období po roce 1989.....	11
<u>4. Právní prameny upravující institut nájmu a týkající se regulace nájemného</u>	12
4.1. Prameny práva v oblasti nájemného obecně.....	12
4.2. Mezinárodní dokumenty.....	13
4.3. Ústavněprávní předpisy.....	14
4.4. Zákony.....	15
4.5. Podzákoné právní předpisy.....	15
<u>5. Nálezy Ústavního soudu vztahující se k regulaci nájemného</u>	16
5.1. Nález ÚS č. 231/2000 Sb.....	16
5.2. Nález ÚS č. 528/2002 Sb.....	23
5.3. Nález ÚS č. 84/2003 Sb.....	29

<u>6. Regulace nájemného v Polsku z pohledu</u>	
<u>Evropského soudu pro lidská práva</u>	32
6.1. Evropský soud pro lidská práva.....	33
6.2. Právní úprava nájemného v Polsku a jeho regulace.....	34
6.3. Kauza Hutten – Czapska vs. Polsko a závěry ESLP.....	36
<u>7. Současná situace v ČR</u>	39
7.1. Stížnost k ESLP.....	39
7.2. Návrh nového zákona o nájemném.....	40
<u>8. Závěr</u>	41
<u>Seznam literatury</u>	42

1. Úvod

Existuje jen málo lidských potřeb, které bychom mohli označit za zcela základní, a bydlení bychom mezi ně bezpochyby zařadili. Bytová politika, její obsah a proměny hrají často klíčovou roli ve volebních strategiích politických stran. Problémy s sociální napětí jsou však odstraňovány velmi pozvolna, jelikož náhlý zvrat ve vývoji by mohl mít, a také obvykle mívá, dalekosáhlé politické důsledky. Oblasti největšího významu, tedy i sféra bytové politiky a ucelené koncepce bydlení, jsou tak přirozeným způsobem fungování demokratického volebního systému postiženy velkou mírou setrvačnosti a neměnnosti a to bohužel i v případě, kdy pokračování v dosavadní politice nebo odsouvání problémů do budoucna vede pouze k dalšímu prohlubování problému.

Tato práce reflektuje na velmi aktuální problém České republiky posledního desetiletí, kdy po pádu komunistického režimu, nám mimo jiných ožehavých témat k řešení, zůstal zdeformovaný trh z byty, jehož náprava pomocí naprosté okamžité liberalizace by bývala byla v daný okamžik sociálně neúnosná. Bohužel i státem zvolená cesta pomocí zvoleného systému právní regulace, i když s ohledem na kontinuitu nájemních vztahů nutná, se jeví jako chybný krok.

Tato práce se zaměří na regulaci nájemního bydlení pomocí právních norem, které jako nástroj řízení vytváří systém pravidel usměrňující společenské vztahy v dané oblasti. Regulaci, kterou si trh zajišťuje sám pomocí vlastních mechanismů ponechám k rozboru odborníkům. Nutno však poznamenat, že v oblasti plateb za bydlení u nás je i tato forma samoregulace značně ovlivněna právě neúměrnou regulací ze strany státu.

Dále, s ohledem i na samotný název této diplomové práce se budeme věnovat nájemnému jako úhradě za užívání bytu, a to se zaměřením na nájemní sektor v rukou soukromých vlastníků. Na tento druh pronajímatelů má totiž regulace nájemného největší a nejbolestnější dopad. Budu se zabývat nejenom pojmem regulace nájemného jako takovým, ale především, po vysvětlení historických souvislostí, se vydám po linii ústavoprávní, neboť měla a má značný význam pro řešení de lege ferenda, které se v jejích mezích musí pohybovat. Z obdobného důvodu bude vypracován velmi stručný popis situace nájemního bydlení na regulovaném trhu v Polsku, neboť právě polská majitelka domu předložila celou problematiku nepřiměřené regulace nájemného

v postkomunistických zemích Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku, jehož rozsudek ve věci lze považovat přinejmenším za pilotní. Toto velké téma „Štrasburského rozsudku“, se stalo u nás inspirací jak zjednat nápravu pokřiveného trhu s nájemným bydlením a pokud se již nastoupená cesta stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva bude vyvíjet jako v polské kauze mohlo by to mít velmi pozitivní vliv na další právní úpravu směřující k pozvolné deregulaci.

2.Pojem regulace

2.1. Obecně o regulaci

Nejprve by bylo vhodné se zmínit o cenové regulaci jako takové. Ta je v našem právním řádu upravena zákonem o cenách č. 526/1990 Sb., v jehož § 1 odst. 6 se pod cenovou regulací rozumí situace, kdy lze usměrnit tvorbu cen, a to lze pouze v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace. Za splnění i dalších zákonných podmínek je tedy regulace cen možná a nelze popřít, že v některých etapách či oborech hospodářského života společnosti i nutná. Jak uvádí Ústavní soud v jednom ze svých nálezů (č. 528/2002 Sb.), cenová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní. Otázkou ke zvážení vždy je, ve kterých případech (druh zboží a služeb), vůči komu (výrobci, prodejci), jakou formou (cenové rozhodnutí, podzákonný předpis, zákon) a v jakém rozsahu (princip přiměřenosti, ochrana podstaty a smyslu základního práva nebo svobody) je přípustné ji použít. Otázkou však zůstává jak je to s regulací ceny nájemného?

2.2. Cenový dualismus

Obecně ceny regulované se podle zákona o cenách dělí na:

1) ceny úředně stanovené, což jsou ceny maximální (které nelze překročit), ceny pevné (nelze se od nich odchýlit) a ceny minimální (nelze je snížit), přičemž podle § 5 odst. 5 zákona o cenách tyto ceny platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží,

s tím, že jejich uplatnění mohou cenové nebo místní orgány omezit dalšími věcnými, popř. časovými podmínkami;

2) ceny věcně usměrňované, u kterých podle § 6 z. o cenách lze stanovit následující podmínky pro sjednávání, platné pro všechny prodávající nebo kupující určeného druhu zboží: a) maximální rozsah možného zvýšení ceny v daném období, nebo

b) minimální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zboží zvýšení ceny vstupů, nebo

c) závazný postup při tvorbě ceny nebo její kalkulaci;

3) časově usměrňované ceny (§ 8 zákona) a dále „cenové moratorium“ stanovené vládním nařízením.

Zákon o cenách se ve svém § 2 odst. 3 zabývá i cenami sjednávanými, kde platí, že „*prodávající (v našem případě pronajímatel) nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu, zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk*“. A podobně „*kupující (zde nájemce) nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu, výrazně nedosahující oprávněných nákladů*“. Tato obecná zákonná ustanovení lze již řadu let aplikovat na tzv. smluvní nájmy, které se uzavírají v nových bytech (podle vyhlášky č. 176/1993 jde o byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků a zkolaudované po 30. červnu 1993) či uvolněných bytech, kde je s novým nájemcem uzavírána nová nájemní smlouva. Jejich porušení je možno sankcionovat zákonem stanovenými pokutami, což se v případě „nepřiměřeného hospodářského prospěchu“ u pronajímatelů, o kterém by se u některých smluvních nájmu, především v Praze a okolí, dalo přinejmenším spekulovat finančními úřady neprošetřuje a nepostihuje a pokud ano pak jen v nepatrném rozsahu. Takovýto případ však není znám.¹

Nájemné je tedy v podmínkách České republiky dvojí, a to jednak smluvně sjednané, které se smí pohybovat v určitých zákonem dosti obecně definovaných mezích, a státem věcně usměrňované, jež bude podrobněji rozebráno v této práci. V této souvislosti je nezbytné poukázat na čl. 81 a 82 zakládací smlouvy ES, zakazující uplatňování nerovných podmínek při rovnocenném plnění, tedy lze říci, že dvojí ceny za totéž jsou i podle směrnic EU, jež jsme členem, nepřijatelné.

¹ L. Dellin: Jak dál s nájemným, OSMD, časopis Střecha č. 5, 2001, str. 9

2.3. Regulace nájemného

Nájemné, podle definice platné již od dob římského práva, je úplata za dočasné užívání cizí věci s přihlédnutím k její ceně (úměrná její ceně). Podle § 671 Občanského zákoníku (dále ObčZ) je nájemce povinen platit nájemné podle smlouvy, jinak nájemné obvyklé v době uzavření smlouvy s přihlédnutím k její ceně. Definice římského práva je tak obsažena i v našem Občanském zákoníku.

V souvislosti s definováním nájemného nemohu neupozornit na redefinici nájemného „vynalezenou“ a prezentovanou Ministerstvem financí ČR, tak často používanou regulovanými nájemníky, která snad pomůže nastítnit používání prostředků v argumentačním souboji mezi dvěma nesmiřitelnými tábory soukromých vlastníků a regulovaných nájemníků, kteří se z pochopitelných důvodů brání jakýmkoli změnám. Někteří pracovníci MF ČR bez evidentní znalosti platného českého práva totiž uvádí, že nájemné je cena služby užívání bytu, přičemž „službou“ se pak rozumí pouhé bezprostřední náklady spojené s provozem bytu.² Nesmyslnost této, pro pracovníky ministerstva pomocné a účelové definice není ani nutné rozebírat.

Ve smyslu § 877 ObčZ a zákona o cenách č. 526/1990 Sb. je nájemné v podmínkách České republiky pro vybrané účely cenou regulovanou. Zákonná opora regulace, jak už bylo uvedeno, má tedy svůj základ především v zákoně o cenách a dalším podkladem, s nímž je v § 696 ObčZ počítáno³, má být právní předpis, který se v době psaní této diplomové práce projednává v Poslanecké sněmovně. Faktická neexistence tohoto předpisu přináší v současné době nemalé komplikace smluvním stranám nájemního vztahu.

Z nálezu Ústavního soudu č. 528/2002 Sb., který se mimo jiné zabýval i návrhem na zrušení jednoho z paragrafů zákona o cenách, vyplývá, že i když samotný pojem regulace nájemného není zdaleka jednoznačný, není regulace nájemného sama o sobě považována v demokratickém státě za neústavní, pokud vychází z tržních nájmu, které jsou závislé na poloze domů. Dalším předpokladem je zjištění zdrojů, z jakých dům byl pořízen a poslední neméně důležitou je i respektování spravedlivé rovnováhy mezi požadavky veřejného zájmu a ochrany základních práv jednotlivce státem. Regulovaná cena nájemného by se tedy měla odvozovat od ceny tržní.

² R. Axamit: Lhaní okolo regulovaného nájemného, www.csrp.cz

³ „Způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis“

Regulací nájmu je míněno řízení (popř. omezení) výše tržních cen nájmu pomocí veřejnoprávními prostředky. Tímto způsobem probíhá ve většině západních států, ale jen v tom smyslu, že se regulují nadměrné výkyvy ve výši nájmu, které vznikají na trhu. Základem je tedy nabídka a poptávka, ve které se zejména projevuje, jaká je poloha bytu. V praxi to znamená, že dva totožné byty, co do velikosti a kategorie, mohou mít různou výši nájmu, pokud se nalézají v různých lokalitách téhož města (v centru či na kraji apod.). Tržní mechanismus sám rozpozná a informuje o tom, kde je bytů nedostatek, tam jsou zpravidla dražší, a kam má tedy směřovat i výstavba, a naopak kde dochází k útlumu hospodářských činností, a tudíž zde musí ceny nemovitostí a tedy i nájemné klesat. Tímto zjednodušeným způsobem má být řečeno, že samoregulační a informační funkci trhu lze jen stěží v oblasti bytové politiky nahradit něčím jiným⁴, a tím mám na mysli právě situaci, která je u nás bohužel stále aktuální, kdy funkce trhu, byť regulovaného, je nahrazena cenami umělými, které byly vypočítány kdysi, a to také na základě umělých nákladových cen a sociálních hledisek a ještě navíc jednotně pro celé území státu.

2.4. Historické ohlédnutí

Pro výše zmíněné tvrzení je třeba osvětlit jak jsme se vlastně k problému „regulace nájemného“ historicky dopracovali. V podmínkách České republiky ustanovených již v 50. letech deformací bytové politiky jako takové, nelze hovořit o pojmu regulace nájmu, jak je chápána v jiných zemích a lze ji tedy i těžko srovnávat. Ve specifickém prostředí éry marxistického učení došlo u nás právě od padesátých let k uplatňování zcela nové koncepce bytové politiky, podle které soukromé vlastnictví mělo postupně zaniknout. Chráněno bylo pouze vlastnictví označované jako osobní (sloužilo k přímému uspokojování osobních potřeb občanů a členů jejich rodin). Na základě diskriminace soukromých vlastníků právními předpisy či rozhodnutími státních orgánů, jejíž součástí byla i přísná cenová regulace a udržování nereálně nízkých cen nájmu i nemovitostí, docházelo k přesunu podstatné části soukromých domů do státního vlastnictví. Cestou k tomu bylo vyvlastňování, odmítání dědictví, darování a převody v tísní a za očividně nevýhodných podmínek. Nájemné bylo uměle udržováno na nízké cenové hladině a také rozdělování bytového fondu ve jménu „sociální politiky“ mělo za cíl všem pracujícím

⁴ Autorizovaný přepis pořadu Českého rozhlasu 2 s prof. Vojtěchem Ceplem „Jak to vidím“, www.horm.cz, 20.2. 2004

zajistit bydlení na dobré úrovni. Hospodaření s byty bylo postaveno na principech potřeb nájemníků místo na tržních principech. Vrchnostenské přidělové rozdělování, které bylo postaveno na rozdělování bytů bytovými úřady na základě umístění žadatele v pořadníku, znamenalo přidělování dekretů na byty za splnění různých kritérií, která nikdy nebyla zcela jasná a ani se nikdy nevyjasnila, což přinášelo obrovský prostor pro protekci, korupci a kádrovou politiku.

Hlavním problémem ovšem bylo, že na základě několika zvláštních zákonů o hospodaření s byty, které v té době postupně vznikaly, ovšem především na základě zákona o hospodaření s byty č. 67/1956 Sb. došlo k přesunu bytového práva tedy práva povahy čistě soukromoprávní do sféry vlivu práva veřejného. Tato změna se odrazila i v pozdějším vývoji a to v občanském zákoníku č. 40/1964 Sb. a v zákoně č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, které zrušily termín „nájem“ a nahradily ho pojmem „osobní užívání bytu“. Nájem, jak již bylo uvedeno výše, pojmově znamená přenechání věci jinému dočasně za úhradu. Naproti tomu osobní užívání ve skutečnosti označovalo institut, který byl uzavírán vždy na dobu neurčitou, tedy de facto navždy, a dokonce bylo v jistém slova smyslu i děditelné, protože zemřel-li uživatel, jeho právo přecházelo na jeho potomky a dokonce s ním mohl i disponovat, tím že si mohl byt vyměňovat.⁵

V 90. letech s přechodem k tržnímu hospodářství, došlo v rámci reformy Občanského zákoníku k znovuzavedení institutu nájmu, které se ovšem ve skutečnosti událo pouze jako kosmetická úprava, takže „*osobní užívání se změnilo na nájem, ale princip se nezměnil, neboť obsah zůstal stejný.*“⁶ Těsně po „sametové revoluci“ se začala řešit potřeba realizace přesunu právní regulace z oblasti subordinačního práva (především správního) do oblasti práva koordinačního (především občanského) legislativní cestou. Obě oblasti se liší především metodou právní regulace. Zatímco právo subordinační je založeno na známém principu nadřízenosti a podřízenosti v rozhodování, jeho hlavním nástrojem je mocenské rozhodnutí správního orgánu pomocí vrchnostenského aktu, je pro právo koordinační příznačný princip projevu vůle zúčastněných subjektů a jeho nástrojem je smlouva, tedy občanskoprávní úkon. Ta umožňuje volnou úpravu podle odlišných konkrétních podmínek, zájmů a možností občanů. Přesun od administrativně právní k občanskoprávní metodě regulace se částečně zdařil jako přesun mezi tehdejšími nejdůležitějšími předpisy bytového práva, tedy od zákona o hospodaření s byty č. 41/1964 Sb. k novelizaci občanského zákoníku. To znamenalo zjednodušení rozsahu právních

⁵ srov. pozn. č. 4

⁶ J. Salač: Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení, UK, Praha, 2003, str. 33

předpisů i úsporu administrativního aparátu, nebylo tím ale samozřejmě míněno úplné vyřazení státních zásahů do řízení trhu s byty.⁷ Tolik k stručnému objasnění historických souvislostí.

K tomuto, poměry do roku 1989, pokřivenému vnímání jak institutu nájmu, tak i regulace nájemného se jednoznačně vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 528/2002 Sb. Ústavní soud výslovně uvádí, že „...*cenová regulace u nás vychází z užitelských vztahů k bytům, které byly zpravidla založeny administrativním aktem státu o přidělení bytu, nikoli 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 hospodářské byty z tržního hospodářství. Neúplnou přeměnou tzv. osobního užívání bytu na nájemní poměry v roce 1992 vznikl u nás duální systém, který nelze srovnávat s právní regulací v Evropské unii.*“

Jak dále uvádí Ústavní soud nelze tolerovat natrvalo to, co bylo snad tolerovatelné po roce 1990 s ohledem na potřebu vytvořit pro dosavadní, byť i zdeformované vztahy, stav určité právní jistoty. Ochrana vlastnických práv nevyklučuje regulaci nájemného, avšak podle názoru Ústavního soudu musí zásahy státu respektovat spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Musí tedy existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíly.

2.5. Postoj Evropského soudu pro lidská práva k pojmu regulace nájemného

I Evropský soud pro lidská práva se v minulosti zabýval institutem regulovaného nájemného. Ve většině případů řešil otázku, zda je možné uznat ochranu nájemního vztahu i v případě bytové potřeby vlastníka. Pokud jde o samotnou přípustnost regulace nájemného, zaujal k této problematice stanovisko především rozsudek č. 2 Evropského soudu pro lidská práva ve věci Mellacher a ostatní proti Rakousku. Evropský soud dospěl na základě výkladu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (ochrana vlastnictví) k závěru, že se formálně ani fakticky nejedná o vyvlastnění, neboť nedošlo k žádné formě přechodu

⁷ V. Cepl, T. Tepper: Ke koncepci bytové politiky a bytového práva, Právník č. 129/4, 1990

vlastnictví. Stěžovatelé totiž nebyli zbaveni práva pobírat, užívat, pronajímat nebo prodat svůj majetek. Fakt, že jim regulace nájemného sice odňala část jejich příjmu z nájmu, Evropský soud pro lidská práva nepovažuje za porušení čl. 1 odst. 2 dodatkového protokolu k Úmluvě, neboť nejde o opatření zbavené racionálního podkladu.⁸ Oblast bydlení je v moderní společnosti v centru zájmu sociální a hospodářské politiky, což je důvod proč je zde ponecháván státům široký prostor pro uvážení jak z hlediska hodnocení závažnosti problému, tak z hlediska volby úpravy. Jinak řečeno, bytová politika v každé zemi může sledovat jiné cíle a je tedy velmi obtížné srovnávat situaci v této oblasti v České republice a státech západní Evropy.

3. Vývoj regulace nájemného

3.1. Období první republiky

Pro období první republiky až do poloviny 30. let byla charakteristická velmi intenzivní sociální ochrana. Již po několika týdnech po vzniku republiky vyšlo ministerské nařízení č. 83/1918 Sb. z. a n., o ochraně nájemců, jehož platnost byla omezena do 31.12. 1919. Z toho vyplývá, že mělo jít o jednorázové opatření v poválečné situaci pochopitelné. Bohužel nakonec bylo přistoupeno k systémovému řešení. Oblast bytového práva byla v podstatě vyňata z ABGB (Rakouský občanský zákoník z roku 1811), který byl tzv. recepční normou (zákon č. 11/1918 Sb. z. a n.) převzat do našeho nově se utvářejícího právního systému. Tím došlo fakticky k tomu, že institut nájmu bytu byl upraven formou lex specialis. Postupně bylo během první republiky přijato přes dvě desítky norem zabývajících se touto oblastí. Byla tak zavedena velmi intenzivní ochrana nájemníků a to především zákony č. 275/1920 a č. 44/1928 Sb. z. a n.. Nejzásadnější úpravou pro toto období bylo, že pronajímatelé byly ze zákona rozděleni do dvou skupin a na základě tohoto následně uvedeného rozdělení došlo k obdobné diskriminaci a existenci dvojích systémů plateb za nájem bytu jako je tomu i v současnosti.⁹

Dělení pronajímatelů bytů vypadalo za první republiky zhruba následovně:

⁸ viz nálezy Ústavního soudu č. 231/2000 Sb.

⁹ J. Salač: Quo vadis nájemné z bytu, Pocta Jiřímu Švestkovi k 57. narozeninám, ASPI, Praha, 2005, str. 255-263

- a) První skupina obsahovala pronajímatele, kteří obdrželi stavební povolení před 27. lednem 1917. Stát těmto pronajímatelům zabránil volně disponovat s jejich majetkem to tak, že kromě soudně schvalovaných výpovědí ze zákonem stanovených důvodů byly omezováni i tím, že o zvýšení nájemného nad určitou mez rozhodoval tzv. nájemní úřad. Došlo tak v této oblasti průniku veřejného práva do práva soukromého. Nutno podotknout, že do té doby ABGB, který upravoval nájemní smlouvu dosti podrobně, zachovával přísně soukromo-civilistický postoj.
- b) Naproti tomu stála druhá skupina pronajímatelů, tedy ti, kteří získali stavební povolení po 27. lednu 1917 a takto omezení nebyli.¹⁰

Již v období první republiky podobně jako dnes byla ze strany státu shledána neúnosnost této situace a bylo naplánováno, že v průběhu 20 let regulace zanikne.

3.2. Období druhé světové války

Po Mnichovském diktátu v září 1938 a především po zřízení Protektorátu Čechy a Morava, se dala oblast bytové politiky shrnout do několika bodů:

- a) posílení ochrany nájemníků,
- b) administrativně direktivní zásahy z důvodu válečného stavu,
- c) arizace majetku,
- d) konec reformy z první republiky,
- e) o zvyšování nájemného u chráněných nájmu rozhodoval nejvyšší cenový úřad.

3.3. Období po druhé světové válce

Po skončení 2. světové války došlo k návratu k prvorepublikové právní úpravě. Právní akty z doby nesvobody byly zjednodušeně řečeno zrušeny. V oblasti bytového práva byla důsledně dodržována ochrana nájemníků a s tím souviselo i faktické zmrazení dokončení postupného uvolnění trhu s byty. Příčinou byly, komunistickou stranou již od roku 1946 (kdy vyhrály parlamentní volby), prezentované válečné škody, a

¹⁰ J. Salač: Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení, UK, Praha, 2003, str. 37

to ačkoli zničení bytového fondu nebylo zdaleka tak rozsáhlé jako v okolních zemích postižených hrůznými následky války.¹¹

25. únor 1948 se stal, jak se později ukázalo, zlomovým bodem v našich dějinách, který neblaze poznamenal vývoj nejen právního myšlení na dalších 40 let. Komunistická strana Československa začala nekompromisně prezentovat svůj postoj k soukromému vlastnictví politikou masivního znárodňování a vyvlastňování, což samozřejmě mělo dopad i na sféru nájemní. Od konce 50. let docházelo k nuceným převodům vlastnictví z rukou soukromých majitelů nemovitostí, tedy i domů do vlastnictví státu. V duchu koncepce bydlení jako bezplatné a všem dostupné služby státu se začaly podnikat kroky i v sektoru nájemního bydlení.

Již v dubnu 1948 byl přijat zákon č. 138/1948 Sb., o hospodaření s byty a jak již z názvu zákona, kde se hovoří o „hospodaření“ vyplývá, jedná se o zcela nové pojetí. Byty byly tímto zákonem de iure i de facto vyjmuty z oblasti právo soukromého a dominantní roli zaujalo právo veřejné v podobě správních orgánů, v tomto případě místních národních výborů, kterým byly svěřeny rozsáhlé pravomoci. Docházelo k tomu, že byty byly administrativně přidělovány. To byla ta lepší možnost. V horším případě docházelo k vyhánění třídních nepřátel a státně nespolehlivých osob z domovního majetku a jejich nucenému vysídlování.¹² Situace vypadala v praxi asi tak, že místní národní výbory rušily těmto lidem nájemní smlouvy, stěhovaly je z bytů a pokud tito lidé bydleli ve svých domech došlo k jejich znárodnění, někdy byly „pouze“ donuceni vyměnit si byt jakožto původní pronajímatelé s nějakým třídně spolehlivějším nájemcem, popřípadě byl byt rozdělen a přikázán do něj další nájemce. Jak patrně, tento zákon byl skutečně zcela třídně zaměřen.¹³

Následující právní úprava daná zákonem č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty situaci v nájemní sféře příliš nezlepšil. Stále zůstává prioritní pravomoc místních národních výborů a veřejné právo tak zcela ovládlo tuto jinak klasickou oblast soukromého práva. Co se týká majitelů domů, ti byli masově postiženi až zákonem č. 71/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některého soukromého domovního majetku a vládním nařízením č. 15/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některých věcí užívaných organizacemi socialistického sektoru. Takováto legislativní úprava byla pro totalitní režim velmi levným

¹¹ srov. pozn. č. 9

¹² srov. pozn. č. 9

¹³ srov. pozn. č. 10

řešením bytové politiky.¹⁴ K napravení či alespoň zmírnění těchto křivd došlo až po dlouhých třiceti letech přijetím tzv. prvního restitučního zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd.

V polovině 60. let byl přijat zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (který nahradil tzv. střední občanský zákoník z roku 1950), v něm došlo mimo jiné k vypuštění ustanovení o nájemní smlouvě a jejich nahrazení institutem osobního užívání, který v právní úpravě vydržel až do roku 1991. Na to navázal zákon č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, který byl již podstatně civilizovanější¹⁵ než předchozí dva zákony, byl již velmi vzdálen klasickému soukromoprávnímu pojetí. Úhradu za užívání bytu, tedy nájemné, upravila vyhláška č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu, v této právní úpravě byly stanoveny poměrně nízké částky, což bylo umožněno tím, že stát velmi intenzivně tento systém dotoval z jiných oblastí.

3.4. Období po roce 1989

Vyhláška č. 60/1964 Sb. byla sice po listopadu 1989 novelizována a došlo k určitému navýšení částky placené za bydlení, ale i po té byla stále nevyhovující, a tak došlo v roce 1993 k jejímu nahrazení vyhláškou č. 176/1993 Sb., o nájemném s bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu. Již v jejím názvu je zřejmý posun zpět k soukromoprávnímu pojmu „nájem“, který do našeho právního řádu znovu zavedla novela občanského zákoníku č. 509/1991; čímž byla odstraněna hybridní forma tzv. osobního užívání. Dlužno ovšem dodat, že však platná právní úprava přejala, ať již z nutnosti či záměrně, některé prvky, které jsou dnes přinejmenším diskutabilními ustanoveními nájemně právních norem a jejichž změna je *condictio sine qua non* úspěšného procesu deregulace cen nájemního bydlení a narovnání pokřiveného nájemního práva jako celku.

Historie plateb za užívání bytu měla dále s ohledem na princip jistoty v právním státě poněkud zvláštní vývoj. Vyhláška č. 176/1993 Sb. byla napadena u Ústavního soudu pro její zřejmý rozpor s ústavním pořádkem ČR a byla zrušena rozhodnutím Ústavního soudu č. 231/2000 Sb., ovšem současně byla ponechána v platnosti téměř rok a půl do 31.12.2001. I přesto, že Ústavní soud ponechal vyhlášku v platnosti alespoň po tak dlouhou dobu, aby se situace mohla začít konstruktivně řešit, tedy alespoň

¹⁴ L. Češka a kol.: Občanský zákoník – komentář, II. díl, 1. vydání, Panorama, Praha, 1987, str. 384-389

¹⁵ srov. pozn. č. 9

právní normou v síle zákona, Ministerstvo financí přišlo s cenovým výměrem č. 01/2002. Tento výměr nedlouho na to v listopadu samo Ministerstvo zrušilo a nahradilo ho výměrem č. 06/2002. Ten byl zrušen nálezem Ústavního soudu č. 528/2002 Sb., který byl uveřejněn pod č. 128/2002 Sb. s účinností od 18.12.2002. Vláda na toto ne příliš kreativně, ale zřejmě vedena snahou uklidnit veřejnost, zareagovala nařízením vlády č. 567/2002 Sb., kterým stanovila cenové moratorium nájemného z bytů, to bylo omezeno na tři měsíce. Bylo opět napadeno u Ústavního soudu, který s ho s účinností k 20.3.2003, tedy v poslední den jeho platnosti, zrušil, což bylo uveřejněno pod č. 34/2003 Sb.. Problematika těchto ústavních nálezů si ohledem na jejich význam zaslouží více pozornosti a bude podrobněji probrána v následující kapitole.

4. Právní prameny upravující institut nájmu a týkající se regulace nájemného

4.1. Prameny práva v oblasti nájemného obecně

Ohledně problematiky regulace nájemného je potřeba rozšířit přehled pramenů práva na celou oblast právní úpravy zabývající se institutem nájmu. Otázku regulace je totiž nezbytné pojmout v kontextu právní úpravy nájemních vztahů v občanském právu, a zrovna tak je nezbytné rozdělit právní normy podle jejich právní síly a zachovat tak jejich hierarchii podle teorie práva, tedy od předpisů ústavního charakteru až k podzákonným právním pramenům. Teorie nepovažuje za pramen práva působící erga omnes rozhodnutí soudu¹⁶, přesto však nelze vynechat nálezy Ústavního soudu, a proto, s ohledem na jejich zásadní význam právě u problematiky regulace nájmu a také s ohledem na zaměření této diplomové práce, jim bude věnována samostatná kapitola.

¹⁶ Boguszak J., Čapek J.: Teorie práva, Codex Bohemia, Praha, 1997

4.2. Mezinárodní dokumenty

Bydlením, jako jednou z nejdůležitějších lidských potřeb, se zabývá řada mezinárodních dokumentů.

- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.)
- Evropská sociální charta Rady Evropy z roku 1961 (vyhlášená jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 14/1999 Sb.m.s., včetně Dodatkového protokolu publikovaného pod č. 15/2000 Sb.m.s.)

Tyto dva mezinárodní dokumenty se zmiňují ve svých ustanoveních mimo jiné právu na přiměřené bydlení, které je prvkem sui genesis vypovídajícím o životní úrovni obyvatel.¹⁷

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech ve svém článku 11 uvádí, že signatářské státy uznávají právo každého na přiměřenou životní úroveň pro sebe i svou rodinu, včetně přiměřené výživy, ošacení a byt a na neustálé zlepšování životních podmínek.¹⁸

Evropská sociální charta ve své části I. říká, že členské státy přijímají jako cíl své politiky dosažení podmínek, za kterých budou účinně naplňována následující práva, kde se pod položkou č. 31 nachází i právo každého na přiměřené bydlení. Dále ještě ve své II. části, čl. 31 obsahuje závazek států k přijetí opatření s cílem podporovat dostupnost bydlení přiměřené úrovně a dále taková opatření, která zajistí cenovou dostupnost bydlení pro ty, kteří nemají odpovídající prostředky.¹⁹

Okrajově je možno také zmínit Chartu Organizace spojených národů, a to kapitolu IX., čl. 55 písm. a), kde se OSN, jejímž jsme plnoprávným členem, zavazuje podporovat zvyšování životní úrovně.²⁰ Je tedy patrné, že právo na bydlení, resp. přiměřené bydlení, stejně jako závazek státu umožnit toto právo, tedy vytvořit účinné legislativní nástroje, je mezinárodně uznáváno.

Právo na bydlení ovšem nelze v těchto souvislostech chápat jako povinnost státu zajistit každé konkrétní osobě bydlení. Je tím myšleno, že stát má vytvářet co možná nejlepší podmínky, které by umožňovaly všem občanům získat adekvátní bydlení, to však za podmínky jejich konkrétního přispění. Tato práva jsou, jak z některých mezinárodních

¹⁷ Salač J.: Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení, UK, Praha, 2003, str. 5

¹⁸ Potočný M., Ondřej J.: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, C. H. Beck, Praha, 2000

¹⁹ Hýbnerová S.: Evropská ochrana lidských práv, Základní dokumenty, Praha, 1992

²⁰ srov. pozn. č. 9

dokumentů vyplývá, spíše deklaratorního charakteru, tedy jsou vlastně nevymahatelná. Naproti tomu, kdyby signatářský stát v této oblasti nic nedělal bylo by to porušení mezinárodní smlouvy.²¹

U nás bohužel stále přetrvává v myšlení některých lidí chápání klasického paternalistického přístupu státu jako samozřejmost, na kterou si za dlouhá léta předchozího politického systému „osobní neodpovědnosti“, pochopitelně zvykli. I mezinárodní právo v oblasti bydlení zavazuje stát k zajištění pomoci, která teprve s osobní aktivitou jedince může vést k získání odpovídajícího bydlení.

4.3. Ústavněprávní předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod (uveřejněna pod č. 2/1993)

V ústavním pořádku České republiky není na žádném místě výslovně zmíněno právo na přiměřené bydlení, zrovna tak nelze nikde v současných normách tvořících ústavní pořádek nalézt výslovný závazek státu k vytvoření podmínek pro podporu dostupnosti bydlení přiměřené úrovně. Tato skutečnost však nijak nevylučuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách, neboť jsou pro Českou republiku na základě dikce čl. 10 Ústavy závazné. Neuvedení určitého práva v Listině nelze totiž vykládat jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv.

V Listině základních práv a svobod lze odkázat především na čl. 11, který výslovně upravuje právo vlastnit majetek. Zrovna tak jako čl. 3 odst.1 Listiny obsahuje obecný princip rovnosti subjektů, tak čl.11 ve svém odst. 1 uvádí princip rovnosti vlastnického práva, v odst. 3 se zmiňuje o tom, že vlastnictví zavazuje a s tím souvisí i zákaz zneužití vlastnictví.

²¹ Salač J.: Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení, UK, Praha, 2003, str. 6

4.4. Zákony

- zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník ve svých ustanoveních o nájemní smlouvě
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách

Na právní úpravu nájemného v bytech, resp. na způsob jeho určení je odkázáno v občanském zákoníku. Zjednodušeně řečeno je zde uvedeno, že způsob výpočtu a placení nájemného a zrovna tak i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvyšovat nájemné stanoví zvláštní právní předpis. Za tento předpis, v případě nájemného v bytech, bylo možno považovat vyhlášku č. 176/1993 Sb., která byla na základě rozhodnutí Ústavního soudu zrušena jako protiústavní.

Další pokus řešit otázku stanovení nájemného v bytech pomocí cenových výměrů Ministerstva financí, byl rovněž Ústavním soudem odmítnut. V současné době proto neexistuje žádná právní norma, která by určovala způsob stanovení nájemného. Sjednávání nájemného se řídí pouze zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

4.5. Podzákoné právní předpisy

- vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, zrušena nálezem Ústavního soudu č. 231/2000 Sb.
- cenový výměr MF č. 01/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě, zrušen a nahrazen
- cenový výměr MF č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě, zrušen nálezem Ústavního soudu č. 528/2002 Sb.
- nařízení vlády č. 526/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů, zrušeno nálezem Ústavního soudu č. 84/2003 Sb.

5. Nálezy Ústavního soudu vztahující se k regulaci nájemného

Postavení a funkce Ústavního soudu (dále jen ÚS) u nás je upravena především v čl. 83 až 89 Ústavy a v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR. I s ohledem na naši problematiku nebude na škodu připomenout si několik základních faktů. Ústavní soud rozhoduje na návrh a má povinnost vydat ve věci rozhodnutí. Je institucí kasační, což znamená, že daný orgán nemůže měnit, respektive kontrolovat právní akty jako v případě systému apelace a revize, ale může je pouze zrušit, v případě, že jsou protiústavní. Ale co je pro pochopení dalších souvislostí nejdůležitější, Ústavní soud nepředkládá návrhy řešení na právní úpravu *de lege ferenda*. Ve svém odůvodnění sdělí, v čem je spatřována protiústavnost stávající právní úpravy a z jakých důvodů. Stanoví tak, a na to především pozor, co by se v budoucí právní úpravě nemělo objevit a opakovat.

Následující text jsem pro větší přehlednost rozdělila do několika dalších podkapitol, které by zhruba měly obsáhnout kdo návrh k ÚS podal a z jakého důvodu, tedy v čem je spatřována protiústavnost předmětné kauzy, po té velmi stručná pasáž k námitkám ostatních účastníků řízení, dále co vyslovil a především jak svoje rozhodnutí ÚS zdůvodnil. Vzhledem k obvyklému rozsahu nálezů ÚS si dovoluji vybrat jen, dle mého názoru, ty významnější pasáže, přičemž důraz je kladen především na ty části, které obsahují podmínky, které musí být splněny, aby případná regulace byla vůbec přípustná.

5.1. Nález ÚS č. 231/2000 Sb.

protiústavní a nekonkrétní

Ústavní soud v reakci na návrh skupiny senátorů rozhodl ve svém plénu dne 21.6. 2000 o zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, a to ke dni 31.12. 2001.

V čem je spatřována protiústavnost

Navrhovatelé uvádějí hned několik důvodů pro zrušení výše uvedené vyhlášky. V první řadě upozorňují na otázku, zda se dá tato vyhláška z formálně právního

hlediska vůbec považovat za právně účinnou a v jakém rozsahu. Tento rozpor je způsoben nepřesnou a nejasnou formulací derogační klauzule obsažené v zákoně č. 135/1994 Sb., tedy v novele, kterou se mění a doplňuje zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen, a mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách. Tato derogační klauzule zrušila zmocňující ustanovení pro vydání vyhlášky č. 176/1993 Sb., obsažené v zákoně o cenách. Následně byla vyhláška nepřesně podřazena pod zákon o působnosti orgánů ČR v oblasti cen.

Z hlediska obsahového porušuje vyhláška obecný princip rovnosti subjektů, obsažený v čl. 3 odst. 1 Listiny,²² v souvislosti s porušením obecného principu rovnosti vlastnického práva obsaženého v čl. 11 odst. 1 Listiny.²³ Vyhláška stanoví neodůvodněné rozdíly mezi jednotlivými byty a svými normativními ustanoveními tak činí rozdíly ve skupině vlastníků bytů i ve skupině nájemců. Obsahem vlastnického práva je zejména možnost věc držet, disponovat s ní, užívat ji a brát z ní požitky. Ačkoli stát prostřednictvím ustanoveních zákona o cenách omezuje vlastníky v jejich absolutním výkonu vlastnického práva, nelze to interpretovat jako porušení principů vlastnického práva, protože stát se touto cestou snaží mimo jiné zamezit zneužívání dominantního postavení na trhu, a tím naplňuje i ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny.²⁴ Stát deklaroval svůj zájem chránit nájemce bytů před zneužíváním postavení pronajímatelů (vlastníků), tím že cenu nájemného zařadil na základě § 10 z. o cenách do seznamu zboží s regulovanými cenami, který se zveřejňuje v Cenovém věstníku. Problém nastává se samotnou vyhláškou č. 176/1993 Sb., která chrání pouze skupinou nájemců s regulovaným nájemným, čímž zakládá rozdíl a nerovné postavení mezi skupinou vlastníků nemovitostí s regulovanými nájemníky a skupinou bez regulovaných nájemníků. Subjekty jsou zde evidentně rozlišovány a diskriminovány dle majetku.

K upřesnění. Vyhláška se nevztahuje na byty:

- a) bytových družstev zřízených po roce 1958
- b) se kterými hospodaří diplomatický servis
- c) kde nájemce je cizinec, to znamená, že nemá trvalý pobyt u fyzické osoby či sídlo u právnické osoby, či zahraniční diplomatický úřad nebo diplomatická mise

²² „ Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického a jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

²³ „ Každý má právo vlastnit majetek Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“

²⁴ „ Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

Na tyto případy se vyhláška nevztahuje vůbec. Další je skupina případů, na které se vyhláška sice vztahuje, ale neplatí pro ně regulace nájemného. Jsou to následující případy:

- a) domy a byty postavené bez účasti veřejných prostředků, pro které bude vydáno kolaudační rozhodnutí po 30.6. 1993
- b) byty, u kterých se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem, s výjimkou zákonného přechodu nájmu, výměny bytu, bytové náhrady a služebních bytů vojáků z povolání.

Sama vyhláška dále dělí samotné regulované nájemné do dalších dvou skupin, a to na byty, u nichž je stanoveno maximální základní nájemné a byty, u nichž je stanoveno věcně usměrňované nájemné, což jsou byty, jejichž výstavba či dostavba byla povolena po 30.6. 1993 a na jejímž financování se podílejí veřejné prostředky, nebo která byla povolena před tímto datem, a na jejímž financování se od roku 1995 podílejí veřejné prostředky. Z výše uvedeného je tedy patrné, že vyhláška činí rozdíly nejen mezi jednotlivými byty, ale činí je i ve skupině vlastníků bytů i ve skupině samotných nájemníků.

Vyhláška dále porušuje ustanovení Listiny o omezení vlastnického práva, uvedeného v čl. 11 odst. 4.²⁵ Podle navrhovatelů vyplývá i z oficiálních rozborů Ministerstva pro místní rozvoj, že ceny regulované zjevně nedosahují výše ceny obvyklé a stát tento rozdíl nenahrazuje. Dále tvrdí, že na základě ustanovení této vyhlášky dochází k nucenému omezení výkonu vlastnického práva u skupiny vlastníků s regulací nájemného a to přestože není splněna podmínka veřejného zájmu. Navrhovatelé odmítají situaci vytvořenou nynější právní úpravou, kdy je regulace cen nájemného povýšena na veřejný zájem. Jejich názor je přesně opačný. Regulace směřuje proti veřejnému zájmu, neboť neumožňuje tvorbu nového a obnovu stávajícího bytového fondu, je i částečně příčinou ztížené mobility pracovních sil, je demotivující pro subjekty podnikající v této oblasti a především brání ze své podstaty fungování trhu a byty. V souladu s veřejným zájmem nemůže také být situace, kdy je zvýhodňována náhodně vybraná skupina obyvatel bez ohledu na skutečné sociální poměry.

Na pováženou je také automaticky nadřadit zájem jednotlivce, tedy nájemce, nad zájem vlastníka, tedy pronajímatele a jeho vlastnické právo, jehož ochrana je, jakožto ústavně zaručený a chráněný veřejný zájem, podle názoru navrhovatelů silnější. Stát se touto cestou dopustil přenesení své povinnosti a odpovědnosti za řešení únosné

²⁵ „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

sociální situace, vyplývající mu z čl. 30 odst. 2, k tíži vlastníků bytů postižených regulací. Tím došlo k porušení principu proporcionality a zákazu svévole, tyto zásady musí podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva a podle Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod vnitrostátní právní řád garantovat. V návaznosti na to došlo tedy zároveň k porušení zásady přiměřenosti zásahu podle čl. 4 odst. 4 Listiny.²⁶

Vyhláška porušuje i ustanovení o svobodě podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny. V tomto případě znevýhodňuje při soutěži vlastníky bytů s regulovaným nájemným proti skupině vlastníků bytů, na něž se regulace nájemného nevztahuje. Podle čl. 26 odst. 2 mohou sice být zákonem stanoveny podmínky a omezení pro výkon určitých činností, toto ustanovení však musí být vykládáno zároveň podle čl. 4 odst. 3 Listiny.²⁷

Vyhláška, vydaná na základě § 20 zákona o cenách, stanovuje způsob určení maximální výše nájemného a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob placení, aniž by přitom respektovala jiná ustanovení tohoto zákona, který ve svém § 2 odst. 3 stanoví pro prodávajícího zákaz zneužití svého hospodářského postavení, k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prostřednictvím sjednané ceny zahrnující neoprávněné náklady či nepřiměřený zisk a na druhé straně stanoví i zákaz zneužití svého hospodářského postavení pro kupujícího, k tomu aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch díky ceně výrazně nedosahující oprávněných nákladů. Celkově je tedy napadána vyhláška nejen pro rozpor se zákonem, který sám o sobě stačí na její zrušení, ale i pro porušení ustanovení čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1, 2, 3, 4, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 26 odst. 1 a čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Námítky ostatních účastníků

Ministerstvo financí se vyjádřilo v tom smyslu, že regulace je nutná z důvodu mimořádné tržní situace, která nastala v okamžiku přechodu k tržnímu hospodářství, kdy v této době splňoval trh nájemního bydlení obě podmínky pro cenovou regulaci. Stát z pochopitelné obavy z možné skokové situace, která by výši nájmů mohla zvednout pro většinu populace nad finančně únosnou mez se uchýlil k tomuto řešení. Bylo nezbytné, aby maximální zvýšení stát reguloval, neboť zvláštní povaha nájemního bydlení

²⁶ „ Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. “

²⁷ „ Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. “

spojená s nedostatkem cenově odpovídající nabídky neumožňovala nájemci využít možností hospodářské soutěže ke sjednání ceny odpovídající kvalitě poskytované služby a jeho koupěschopnosti. Pronajímatel tak mohl snadno zneužít svého postavení na trhu a požadovat nepřiměřenou cenu.

Dle mého názoru je jen škoda, že Ministerstvo financí ve svých námitkách také neuvádí důvod, proč setrvalo nečinně u tohoto problematického řešení po tak dlouhou dobu. Lze totiž jen ztěžít uvěřit, že mimořádná tržní situace či ohrožení trhu účinky hospodářské soutěže by v jinak ekonomicky fungující společnosti mohla bez dalšího efektivnějšího a popřípadě razantnějšího řešení přetrvávat po dobu několika let. Myslím si, že tuto skutečnost ani příliš neomlouvá argumentace připravovanou novou právní úpravou, se kterou bylo započato teprve rok před podáním návrhu a v době rozhodování ÚS se hodnotily výsledky připomínkového řízení k věcnému návrhu zákona o nájemném. Nemusím se ani zmiňovat, že po dalších dlouhých pěti letech není v platnosti ani žádný jiný zákon zabývající se touto oblastí, i když na druhou stranu je smutnou pravdou, že legislativní proces, navíc v kombinaci s rozdílnými zájmy připomínkujících stran, v našich zeměpisných šířkách opravdu není z nejrychlejších.

Ale zpět k argumentům ministerstva, teď už jen velmi stručně. I přesto, že právo na volné sjednávání ceny není základním právem ani svobodou ve smyslu Listiny, je podle požadavku čl. 4 odst. 2 Listiny²⁸ jeho omezení upraveno zákonem a v mezích zákona je regulováno vyhláškou. Dále se ministerstvo vyjádřilo k nejasnosti ohledně napadené derogační klauzule a k důvodům jejího nejasného podřazení pod jiný zákon. Velmi rozsáhlá jsou i vysvětlení k potřebnosti chránit nájemce, který devastaci bytového fondu nezpůsobil.

Své vyjádření podalo i Ministerstvo práce a sociálních věcí a to zejména s ohledem na sociální aspekt regulace nájemného. Regulace nájemného je podle něj odůvodněna veřejným zájmem na zajištění bydlení jako základní životní potřeby široké skupiny obyvatel a v tomto smyslu neporušuje princip rovnosti v právech. Převážná část další argumentace se dotýká vysvětlení specifčnosti a nezastupitelnosti nájemního bydlení a obavy z neúnosné sociální zátěže pro nájemce i stát v případě zrušení regulace nájemného. U porušení čl. 11 Listiny je nutno také přihlídnout, zda se právo na vlastnictví nedostává do kolize s jiným základním právem, zaručeným mezinárodními smlouvami, jímž je ČR podle čl. 10 Ústavy vázána, a to sice s právem označovaným jako právo na

²⁸ „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.“

přiměřenou životní úroveň, jehož ochrana se ministerstvu jeví jako širší než ochrana zaručená Listinou.

Ministerstvo pro místní rozvoj uvádí opět specifickou povahu nájemního bydlení a to důrazem na to, že řešení bytových potřeb je zájmem soukromým i veřejným a nelze ho přenechat pouze živelnému působení trhu. Jako jediné se zmiňuje o potřebnosti umožnění jednostranné úpravy nájemného s cílem dosažení rovnovážné tržní hladiny nájemného, jiný přístup by totiž vedl k zablokování cen u transformovaných nájmu a tím by zamezil další cestě k deregulaci. Účelem platné úpravy je tudíž umožnit nájemcům postupné překonání rozdílu mezi výší původně sjednaného nájemného a předpokládaného rovnovážného nájemného a také zohlednit zájmy pronajímatelů na postupném narovnání cen, je ovšem potřeba do doby než dojde k vytvoření fungujícího trhu s byty zajistit dostatečnou stabilitu u právních vztahů vzniklých z dříve uzavřených smluv a také zajistit jejich kontinuitu. Regulace sama o sobě není protiústavní a je v určité míře vykonávána v oblasti nájemního bydlení v drtivé většině platných právních úprav v zahraničí. Ministerstvo také konstatuje, že regulace je vázána na byt, nikoli na osobu a tedy nelze říci, že dochází ke zvýhodňování určité skupiny osob. Zrušením vyhlášky se zamezí i možnosti jednostranně zvyšovat nájemné ze strany pronajímatele, dojde tedy ke zmrazení cen na stávající úrovni, což je v příkrém rozporu s tím čeho chtějí navrhovatelé dosáhnout. Ministerstvo pro místní rozvoj stejně jako obě předcházející ministerstva, navrhlo stížnost senátorů zamítnout.

Závěr ÚS

Hned v první řadě ÚS vysvětluje, že vypuštění zmocňujícího ustanovení nemůže mít za následek protiústavnost napadené vyhlášky, z důvodu, že by snad pozbyla oporu v zákoně, protože nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky, pokud to není v zákoně výslovně uvedeno a vyhláška tak zůstává platnou součástí českého právního řádu.

K věcným aspektům se ÚS nejdříve vyjádřil v tom smyslu, že ochrana nájemníků jako cíl státu je kontinuitně sledována již od 20. let, a to i pokud jde o zvyšování nájemného. Dále je citována celá řada mezinárodních dohod a ujednání, ze kterých vyplývá právo na bydlení jako jedno ze základních lidských a sociálních práv, z čehož plyne povinnost států zajistit, aby náklady připadající na bydlení nebyly v nepoměru

k příjmům osob a vedle toho i povinnost zajistit jejich ochranu před možností excesivního zvyšování nájmu.

V tomto směru nález potvrzuje i to, že díky nezohlednění procesu destrukce vlastnického práva po roce 1948 v napadené vyhlášce, jsou v současné době majitelé nuceni „ze svého dotovat to, co se Ústavnímu soudu ukazuje jako věc celospolečenské povahy a odpovědnosti, tedy břemeno, jehož obřemenění není v silách jen určité sociální skupiny.“ Princip přiměřené či spravedlivé rovnováhy nájemních vztahů byl tedy dotčen zásahy po 1948 a to by mělo být s ohledem na respektování požadavků obsažených v čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech bráno na zřetel. Při řešení disproporce mezi ochranou nájemníků faktickými destruktivními zásahy do vlastnického práva od 50. do 80. let tedy postupovala napadená vyhláška zcela jednostranně. I vzhledem k často katastrofickému stavu nemovitostí a i výši nákladů nezbytných k provozu jsou majitelé nuceni část nájemného, které by jinak bylo možno považovat za přiměřené, hradit ze svého. Jak ÚS uvádí, mohla být v tomto ohledu zvolena cesta jako kupříkladu za první republiky, která v jednom ze svých zákonů z třicátých let umožňovala zvýšení nájemného z důvodu úhrady nákladu učiněného na občasně nebo mimořádné nutné opravy a obnovy domu, a která by byla rozhodně vhodnější.

Napadená vyhláška je v rozporu s čl. 4 odst. 3, 4 a to z toho důvodu, že určité kategorie vlastníků jsou nuceny, aby se podřídily podstatným omezením jejich vlastnického práva a jiné nikoli. Navíc napadená vyhláška se tohoto omezení dopouští způsobem, který má sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva.

Cenová regulace jako taková není proti ústavní. Pokud však nemá překročit meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu na takovou úroveň, „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.“

ÚS odmítl některé argumenty navrhovatelů a konstatoval, že: „opatření směřující k deregulaci nájemného nelze považovat za formální ani faktické vyvlastnění.“ Dále konstatoval, že cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou činnost, neboť má možnost se svobodně rozhodnout, zda za daných podmínek v určité oblasti podnikat bude, neboť není pochyb o tom, že kategorie vlastníků jsou povinny, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, se podřídít určitým omezením.

ÚS dospěl ve svém nálezu k závěru, že vyhláška MF š 176/1993 Sb. je v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě na ochranu lidských práv

základních svobod, čl. 11 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 Ústavy a proto se rozhodl ji zrušit dnem 31.12. 2001, a poskytnout tak legislativě dostatek času k vytvoření nového kvalitního právního předpisu.

Jako protipól a také v rámci objektivit je na místě uvést odlišné stanovisko soudce ÚS Vladimíra Paula. Ten uvádí, že návrh skupiny senátorů měl být zamítnut, neboť „návrh sice uvádí řadu údajných porušení ústavních principů, ale jde spíše o porušení vykonstruovaná než skutečná, navíc nepřesvědčivá. Má za to, že Ústavní soud neměl jako moc soudní zasahovat do nehotového, právě probíhajícího návrhu řešení, náležejícího v této etapě výhradně vládě, neboť cenová regulace sama o sobě není protiústavní a určitou formu regulace nájemného zná mnoho demokratických států a tyto regulace nejsou považovány za něco nepřijatelného a porušujícího lidská práva. Ve zrušení vyhlášky je možné za těchto okolností spatřovat nátlak na vládu, aby určitou situaci řešila. Tím je využíváno poslání Ústavního soudu jako soudu pro ochranu ústavnosti k politickým účelům a jsou porušovány principy dělby moci dané Ústavou ČR.“

5.2. Nález ÚS č. 528/2002

Ústavní soud ponechal tedy vyhlášku téměř jeden a půl roku v platnosti, s tím, že zákonodárci byla dána dostatečně dlouhá doba k přijetí úpravy nájemného v síle zákona. Vláda také skutečně takový návrh zákona připravila a předala do Poslanecké sněmovny, kde neprošel již v prvním čtení a ke schválení tedy nedošlo. Na to Ministerstvo financí zareagovalo vydáním cenového výměru č. 01/2002 na základě zmocnění daného zákonem o cenách. Tento cenový předpis umožnil pronajímatelům zvýšit jednostranně nájemné až od 1.7. 2002 a o 1,04 %, přičemž výše tohoto zvýšení je odvozena od růstu cen stavebních prací.²⁹ Vydání výměru, který byl i jinak nápadně podoben zrušené vyhlášce, by snad s ohledem na různé velmi medializované katastrofické scénáře a právní výklady co se bude s nájemným dít po 31.12. 2001, bylo i pochopitelné, na rozdíl od dalšího zmateného postupu ministerstva.

Proti cenovému výměru podal stížnost k ÚS ombudsman, na základě několika stovek doručených podnětů nejen majitelů domů, a také skupina zákonodárců,

²⁹ Křeček S.: Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů, Linde, Praha, 2002

kteří se domáhali i zrušení té části zákona o cenách, kde je oprávnění státu regulovat určité ceny. Ve věci bylo nařízeno jednání na 26. 11. 2002. Kupodivu ještě v tomtéž měsíci, jen několik dnů před jednáním, ministerstvo samo výměr zrušilo a nahradilo jej výměrem č. 06/2002 . Výměry nesly řadu podobných znaků, a tak ÚS, po zastavení předchozího řízení k zrušenému výměru, umožnil, aby došlo k přeformulování návrhu na výměr č. 6, neboť je opravdu shledal jako identické. Výměr č. 06/2002 pak s účinností ke dni publikace ve Sbírce zákonů zrušil, což bylo 18.12. 2002.

Z dalšího textu vynechávám pasáže o návrhu na zrušení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, na jehož základě byl napadený výměr vydán, protože tento návrh ÚS zamítl. Budeme se tedy čistě věnovat rozhodnutí o návrhu na zrušení výměru č. 06/2002, kterému bylo vyhověno a z toho důvodu je přínosné.

V čem je spatřována protiústavnost

Ve svém zdůvodnění Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl uvádí, že jeden z hlavních důvodů pro zrušení výměru spočívá ve skutečnosti, že regulace nájemného je natolik podstatným zásahem do právního postavení vlastníků bytů a nájemníků, že není možné, aby byla upravena formou cenového výměru. Dokládá, že zákonná delegace Ministerstva financí daná ustanovením § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. je příliš obecná a nespecifikující způsob a formu cenové regulace. Má za to, že s ohledem na význam a samotný obsah takové regulace je právní úprava regulace pomocí cenového výměru v rozporu s čl. 79 Ústavy.

Ombudsmanovi je ze zákona uložena povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, „ *je-li v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.*“

Podle jeho názoru se jedná o zjevný rozpor mezi obsahem a formou dotyčného právního aktu, který nelze odstranit ani výkladem. V souvislosti s tím poukazuje na možnou neústavnost samotného ustanovení § 10 zákona o cenách, na jehož základě byl napadený výměr vydán. K rozšíření svého návrhu i na ustanovení § 10 zákona však ombudsman postrádá aktivní legitimaci. Postup ministerstva spočívající v regulaci nájemného pomocí cenového výměru je podle něho neústavní a odporuje základním

principům demokratického právního státu. Na základě mu stanovené povinnosti zasahovat vůči postupům státních orgánů, které jsou v rozporu s výše zmíněnými principy, navrhuje zrušení položek č. 5, 6, a 9 výměru MF, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, a to nikoli pro jenom pro neústavnost obsahových komponent regulace, ale především s poukazem na neústavnost a nezákonnost zvolené formy regulace.

JUDr. Motejl dále uvádí, že ministerstvo uskutečňuje regulaci nájemného explicitním odkazem na regulaci, obsaženou ve zrušené protiústavní vyhlášce č. 176/1993 Sb., z níž také přibližně přebírá její obsah. Těmito cenovými výměry dochází k prolongaci právní úpravy, která byla z důvodu protiústavnosti zrušena nálezem ÚS č. 231/2000 Sb., s tím, že soudem stanovená 18 měsíční odkládací lhůta bude dostatečná k přijetí nové právní úpravy.

Kromě toho ombudsman ve svém podání zdůrazňuje, že regulace v současné podobě vyvolává diskriminaci v samotném přístupu k nájemnímu bydlení. Právo na přiměřenou životní úroveň předpokládá, že stát bude mimo jiné respektovat požadavek rovného přístupu k bydlení. Toto právo, ostatně stejně jako jiná ústavně zaručená je potřeba uplatňovat za stejných nediskriminačních podmínek. V použité formě regulace nájemného je potřeba spatřovat další důvod její protiústavnosti i v tom, že nadále vytváří neopodstatněný rozdíl mezi různými vlastníky bytů, ale také mezi nájemci těchto bytů, tedy nyní již mezi osobami, které bydlí v bytech, pro něž se po zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb. nesjednává nájemní smlouva a osobami, které uzavírají novou nájemní smlouvu. Významným efektem tohoto je i nerovný přístup k právu na bydlení a tedy i samotnému výkonu práva na přiměřenou životní úroveň.

Navíc tato regulace nerespektuje zásadu přiměřenosti a proporcionality, neboť její cíl, spočívající v ochraně nájemníků a zachování sociálního smíru, musí být vždy přiměřený míře omezení ústavně zaručených práv a svobod. Regulace nájemného nepůsobí adresně, ale v rámci v rámci vymezené kategorie bytů paušálně a plošně. Problém je tedy v tom, že fakticky nerozlišuje, zda je tato ochrana toho kterého nájemníka vůbec nutná. Důsledkem této regulace je umělé udržování rozdílných úrovní nájemného a z toho plynoucí nerovné podmínky v přístupu k nájemnímu bydlení. A navíc, protože regulované byty mohou být předmětem pouze černého trhu, je regulací deformován i volný trh s nájemním bydlením.

Námítky ostatních účastníků

O vyjádření se k návrhu na zrušení výměru i § 10 zákona o cenách byly vyzvány obě komory Parlamentu ČR a ministerstvo financí. Poslanecká sněmovna se prostřednictvím svého předsedy vyjádřila v tom smyslu, že posouzení je na ÚS. Předseda Senátu zaslal vyjádření ve kterém se více méně říká, že Ústava nepředepisuje Ministerstvu financí jakou formou právního předpisu má upravovat ústavně konformní regulaci cen.

Ministerstvo financí k problematice úpravy nájemného pomocí cenových výměrů, vyjádřilo svůj názor, že cenový výměr není právním předpisem nižší právní síly a jimi stanovená práva a povinnosti mají zákonnou povahu, a tudíž nejsou neoprávněným aktem zasahujícím do věci náležejícího svou povahou k úpravě zákonem a nelze na ně ani aplikovat čl. 79 odst. 3. Jako další odůvodnění je uvedeno, že pomocí zákona nelze cenovou regulaci přímo realizovat, protože by to bylo neúnosné pro její operativní výkon. Cenové rozhodnutí nemůže mít formu vyhlášky, toho důvodu, že je svou podstatou odborné a musí být vydáno rychle, bez závislosti na publikaci ve Sbírce zákonů, k čemuž právě slouží cenové výměry. Ministerstvo se odvolává i na předchozí rozhodnutí ÚS, kde nebylo uvedeno jakým ústavně konformním způsobem nájemné regulovat a z toho důvodu se rozhodlo pokračovat ve způsobu regulace, za kterou nese ekonomickou i právní odpovědnost. Ostatní argumentace se zabývá tím, co již jednou bylo řečeno v předchozím nálezu.

Závěr ÚS

Svým postupem ministerstvo porušuje nejen zákon o cenách, nýbrž i pravidla ústavní. „*Již potřetí (poprvé formou vyhlášky, podruhé a potřetí cestou cenového výměru) uplatňuje regulaci nájemného prakticky se stejným obsahem, který již byl Ústavním soudem za neústavní označen. Nebyl tak v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy respektován právní názor Ústavního soudu*“, který byl vyjádřený v nálezu č. 231/2000 Sb., a kterým bylo o obdobné otázce ústavnosti regulace nájemného již rozhodováno.

ÚS při porovnávání zjistil, že nejen bod 1 položky č. 1 výměru č. 06/2002, kde se pouze přebírá dosavadní úprava z výměru č. 01/2002, nýbrž i ostatní obsah položky č. 1 výměru č. 06/2002 se ve svých podstatných náležitostech shoduje s obsahem té části

regulace ze zrušené vyhlášky, která byla prohlášena za neústavní, případné odchylky přitom nejsou pro ÚS rozhodující. Do výměru č. 01/2002 bylo toto cenové rozhodnutí zařazeno pouze účelově, aby nahradilo zrušenou vyhlášku a zrovna tak účelové bylo jednání ministerstva, když bylo několik dní před ohlášeným projednáním věci z výměru vyňato a znovu vyhlášeno pod jiným číslem, a proto i výměr č. 6 vybočuje ze zákonných podmínek pro cenovou regulaci, které stanoví zákon o cenách.

Podle ustanovení § 3 zákona o cenách se cenovou regulací rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány. Jeho posláním nemá být regulace chování jiným způsobem než určeným tímto zákonem ve vazbě na § 877 ObčZ. Úprava v napadených položkách tak výměru tak „*překračuje stanovený zákonný rámec.*“ Tím je myšleno, že výměr stanovuje pravidla chování stran nájemní smlouvy způsobem neslučujícím se s posláním cenové regulace, náležejícím zákonu nebo patřícím k smluvní volnosti stran. Dokonce ani některé položky výměru svým obsahem neodpovídají z mocnění, které je poskytnuto Ministerstvu financí zákonem č. 526/1990 a 265/1991 Sb.. Toto překročení kompetence považuje ÚS za nezákonné. ÚS nepovažuje zabývat se jednotlivými ustanoveními výměru za potřebné, protože náprava může být zjednána jedině zrušením těchto ustanovení jako celku a přijetím odpovídající zákonné úpravy.

ÚS uvádí i další závěry, ke kterým v této souvislosti dospěl, a které bez ohledu na hodnocení formy právní úpravy regulace nájemného a snahy ministerstva obejít i zákon o Ústavním soudu mají za následek rovněž nutnost zrušit napadené části výměru nejen jako odporující zákonu, ale také jako neústavní.

Pokud jde o otázku cenové regulace, je třeba uvést, že tím, že byla zvolena tato cesta regulace, bylo zasaženo do pravidel tvorby právních předpisů v právním státě. Ministerstvem použitá forma „*zásahu do vztahů nájemců a pronajímatelů umožňuje obcházet základní pravidla tvorby právních předpisů, zejména pak zákonů, které jsou vyhrazeny pro případ úpravy, zasahující do základních práv a svobod jedince. Takový právotvůrce se tak vyhýbá jednak připomínkovému řízení, jednak alespoň minimálním demokratickým požadavkům na tvorbu práva.*“ Nejde přitom o problém vlastní cenové regulace zákonem definovanými způsoby, nýbrž o to, že cenové rozhodnutí je v projednávaném případě ve skutečnosti řešením otázek, jejichž úprava by měla být v demokratickém právním státě vyhrazena demokraticky legitimovanému zákonodárci, a to i z hlediska sociálního smíru, kterým bylo ve vyjádření účastníka také argumentováno, popřípadě přichází v úvahu i podzákonný právní předpis v mezích zmocnění daného tímto zákonem.

Vzájemná souvztažnost cenové regulace nájemného a zaostávání přeměny občanskoprávních vztahů regulujících bydlení se projevuje při řešení základního problému každé moderní bytové politiky, totiž hledání rovnováhy mezi principem ochrany nájemníků a principem ochrany vlastnictví. U nás největší porušení této rovnováhy spočívá v tom, že v duálním stadiu transformace u nás došlo k poskytování dotace nájemcům z celospolečenských zdrojů prostřednictvím nízkých cen nájemného, které se cestou restitucí přenesly na některé pronajímatele, tedy soukromé vlastníky. Tito tak musí doplácet na provoz, údržbu a opravy 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. Tato situace je unikátní ve srovnání s ostatními evropskými státy a měla by být urychleně odstraněna.“

V této souvislosti je třeba se ještě vrátit k základní námitce porušení rovnosti v právech. Pokud této otázce ÚS ještě v roce 2000 nevěnoval patřičnou pozornost, bylo to proto, že rozhodoval v době, kdy předpokládalo, že tento nezákonný a neústavní zásah bude do konce dalšího roku odstraněn úpravou v podobě zákona, což se nestalo. Není pochyb, že výměrem k porušení rovnosti a diskriminaci dochází, neboť s jednou skupinou subjektů majetkových práv se nakládá jinak a jejich majetek nemá právně stejný obsah jako majetek jiných pronajímatelů. S ohledem na sociální vázanost vlastnictví, která se projevuje především v oblasti nájemního bydlení, to však nevylučuje, že zákonodárce bude regulovat nájemní vztahy takovým způsobem, aby byly chráněny v rozumném poměru jak zájmy vlastníka, tak nájemců, přičemž je možné dát v určitém časovém úseku přednost zájmům jedné strany, nikoli však trvale a už vůbec ne jednostranně. Opatření státu musí také „respektovat „spravedlivou rovnováhu“ mezi imperativy obecného zájmu a ochrany základních práv jednotlivce.“

Vysvětlení samotného pojmu cenové regulace i v jeho historických souvislostech, stejně jako postoj Evropského soudu pro lidská práva k této problematice bylo již použito v kapitole zabývající se vysvětlením tohoto pojmu, a proto již není nezbytné tyto závěry dále rozebírat.

ÚS tedy konstatuje, že výměr č. 06/2002 je v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky ČR a zákony, a to jak z hlediska svého obsahu, tak i jemu odpovídající právní formy, a proto je zrušen. Došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy. Ministerstvo financí totiž nerespektovalo

svou zákonem vymezenou působnost v oblasti regulace cen a zasáhlo svou činností do oblasti regulace vyhrazené zákonům. Také tímto svým postupem diskriminovalo určitou skupinu vlastníků, i přestože nebyl zjištěn „rozumný poměr“ mezi použitými prostředky a sledovanými cíly s ohledem na dobu, která uplynula od roku 1989. Překročením kompetence ministerstvem financí, které cenovým rozhodnutím upravilo i vztahy a pojmy, které by měly být vyhrazeny zákonu a na jejich základě prováděcím právním předpisům, došlo k porušení čl. 1 a 15 Ústavy, které zakotvují princip demokratického právního státu a ústavní princip dělby moci.

5.3. Nález ÚS č. 84/2003 Sb.

Vláda po zrušení cenového výměru vydala nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým stanovila cenové moratorium nájemného z bytů. Cenový výměr byl zveřejněn ve Sbírce zákonů dne 18.12. 2002, což byl i den, ke kterému byl zrušen. Vláda druhý den rozhodla o cenovém moratoriu, které bylo ve Sbírce zveřejněno formou nařízení vlády pod č. 567/2002 Sb. a hned následující den, tedy 20.12. 2002 rozesláno, čímž nabylo účinnosti.

Vláda v něm nařizuje, že nájemné z bytu, které bylo ke dni 17.12. 2002 regulováno maximální cenou, a nájemné z takového bytu, jehož výstavba, dostavba, rekonstrukce bylo povolena po 30.6. 1995, přičemž na jeho financování se podílely veřejné prostředky, není možné po dobu 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto nařízení zvyšovat. Cenové moratorium je opatření používané velmi výjimečně v situacích jako jsou války či přírodní katastrofy.³⁰ Vláda tedy nejspíše v představě, že pronajímatelé a nájemníci v tandemu s Ministerstvem financí vydatně podpoření „skvosty“ možných právních úprav jsou ve válečném stavu a ve snaze zabránit dalšímu střetu a možnému zvýšení argumentačního arzenálu na jedné straně, a snad i ve snaze uklidnit veřejnost, se rozhodla pro toto zbytečné opatření. Jak známo, změna výše nájemného, neurčuje-li tak zvláštní předpis, je možná jen na základě dohody pronajímatele s nájemcem nebo na základě rozhodnutí soudu, což by pravděpodobně masové jednostranné zvyšování nájemného nepřineslo. I přesto, že bylo omezeno na tři měsíce, došlo opět k jeho napadení u ÚS, a ten rozhodl přednostně jako o věci naléhavé a s účinností k poslednímu dni jeho platnosti, tedy k 20.3. 2003 ho zrušil.

³⁰ Dellin L.: Cenové moratorium a návrh na jeho zrušení, OSMD, časopis Střecha č. 1, 2003

Dne 27.1. 2003 byl skupinou senátorů, na podnět majitelů domů, podán návrh, který kromě požadavku na zrušení cenového moratoria obsahoval i návrh na vyslovení zákazu vládě pokračovat v zásazích do oblasti cen nájemného prostřednictvím vydávání vlastních právních předpisů. Tento návrh ÚS odmítl, s tím, že dovedl svoji neoprávněnost v této věci učinit rozhodnutí o vydání tohoto předběžného opatření, z toho důvodu není nutné se o těchto argumentech zmiňovat.

V čem je spatřována protiústavnost

Vláda se v první řadě přijetím tohoto předmětného rozhodnutí dopustila v pořadí již několikátého porušení ústavních norem a navíc již počtvrté ignoruje závazné rozhodnutí ÚS. Toto nařízení vlády zachovává výši nájemného na úrovni, kterou ÚS již ve svém minulém nálezu označil za protiústavní, z toho navrhovatelé vyvozují, že v případě, kdy vláda poukazuje na neústavní normu je rovněž pozdější právní předpis protiústavní. Navíc oprávněné orgány státu nejsou oprávněny upravovat společenské vztahy stejným způsobem, jaký byl již v minulosti ÚS označen za protiústavní.

Dále toto nařízení vlády je i v rozporu s ustanovením § 9 zákona o cenách, které říká, že cenové moratorium se musí vztahovat na ceny týkající se celých skupin daného zboží, což je opět porušeno známým rozdělením na skupinu bytů regulovanou a neregulovanou, které již bylo za neústavní označeno. Nebyla ani dodržena zákonem předvídaná podmínka kontinuity upravovaných a regulovaných cen, to má za následek, že právní úprava je i obsoletní a neúčinná. Zrovna tak opět nebyla dodržena podmínka ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže ani mimořádné tržní situace. Je tedy navrhováno zrušení tohoto cenového moratoria pro rozpor s ustanoveními Ústavy, Listiny či Dodatkového protokolu k Úmluvě, která se více méně objevila již v minulém nálezu a byl pro rozpor s nimi zrušen předmětný cenový výměr.

Námítky ostatních účastníků

Vláda velmi krátce zareagovala, v tom směru, že argumentaci navrhovatelů v rozsahu a kontextu předchozích dvou nálezů ÚS převážně akceptuje, dále se vyjádřila

k odlišnosti této časově omezené právní úpravě a vysvětluje důvody svého rozhodnutí, které vzešlo z obavy, že nájemníci budou vystaveni masivnímu tlaku pronajímatelů, aby přistupovali na jakékoli změny nájemních smluv. Vláda považuje svůj postup za naprosto korektní, neboť kritériem pro politické rozhodnutí o postavení cenového moratoria je s ohledem na funkci vlády veřejný zájem a dále vláda není vázána důvody regulace cen, musí však brát v úvahu zákon o cenách, se kterým byl postup vlády v souladu.

Závěr ÚS

Po srovnání cenového moratoria se zrušeným cenovým výměrem, dospěl ÚS z názoru, že zde existuje blízká návaznost na některá ustanovení neústavního cenového výměru, přesto však nelze toto moratorium automaticky označit za neúčinné či obsoletní, neboť to, že k určitému datu konzervuje „faktický“ stav nájemného nelze bez dalšího dovodit, že je nařízením vlády zachována výše nájemného na úrovni, která byla ÚS v nálezu č. 528/2002 Sb. považována za neústavní.

ÚS také upozorňuje na fakt, že od okamžiku zrušení cenového výměru nebránilo stranám nic v tom aby si výši nájemného upravili dohodou, což je z pohledu nájemce poněkud nevýhodná konstrukce. Jednostranné zvýšení však je umožněno pouze za předpokladu, že tak stanoví zvláštní právní předpis, který ale neexistuje a možnost obrátit se na soud, by pravděpodobně nejen s ohledem na vnímání nájemníka jako slabší strany, a tudíž jeho zvýšené ochrany, nepřineslo žádné neúnosné a masové zvyšování cen nájmu. V případě soudní cesty by možnost zvýšení byla stejně na cenu „obvyklou“ a „ v takových případech by však nešlo o „zvýšení“ nájemného v pravém slova smyslu.“

Smyslem cenového moratoria je chránit před aktuálně nastalou krizovou situací zapříčiněnou v trhu samotném. „ Pokud by Ústavní soud vyšel názoru, že trh s byty s „regulovaným“ nájemným vůbec existuje, je tak nezbytným zákonným předpokladem pro přijetí cenového moratoria právě vznik nepředvídané výjimečné situace na daném trhu... kdy dojde nebo by mohlo dojít ve velmi krátké době k několikanásobnému růstu ceny u položky, jež se zásadním způsobem podílí na nezbytných výdajích, příp. rodiny, což může být i případ nájemného... V daném případě tomu tak není.“ Krize netkví v trhu jako takovém a ani nenastává situace, která by umožňovala prudký skokový nárůst cen, lze tedy předpokládat, že se jedná o „účelové“ řešení, které má být vyhrazeno jiným právním

instrumentům. Navíc pokud mělo nařízení vlády za cíl ochránit nájemníky před účinky trhu, tak je jeho vydání z výše uvedených důvodů a z pohledu cenové regulace nadbytečné, vedoucí tak jediné k irelevantnímu omezení smluvní volnosti stran. „*Prodlužování nastalého protiústavního stavu je nejen nežádoucí, ale i nepřípustné, a tak je protiústavní i předpis, jenž je tohoto prodloužení příčinou.*“

ÚS tedy konstatuje, že nařízením vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů, je v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky ČR. Dále došlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, a to protože vláda ve svém počínání předchozími nálezy vázána, když v nich uvedené rozhodné právní názory byly dostatečným vodítkem i pro další postup vlády, „*nehledě na to, že respekt k názorům Ústavního soudu je ve vyspělých zemích obvyklou součástí politické a právní kultury.*“

6. Regulace nájemného v Polsku z pohledu Evropského soudu pro lidská práva

V poslední době se především v souvislosti s diskuzí o potřebě deregulace u nás objevila nová naděje pro majitelé domů, tou se stalo rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP) ve Štrasburku v kauze Hutten – Czapska versus Polsko. Tento rozsudek dal jasně najevo, že v případě polské legislativní úpravy, která reguluje (nebo lépe slovy ESLP omezuje) zvyšování nájemného, došlo k porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně základních lidských práv a základních svobod, což s ohledem k autoritě uvedeného soudu a k významu jeho rozsudků přineslo novou šanci na konečné vyřešení cenové regulace nájemného vlastníkům „regulovaných“ bytů nejen v Polsku, ale s přihlédnutím k obdobnému vývoji, vlastníkům i u nás.

Stávající situace českých vlastníků začíná být totiž podle nich natolik neúnosná, že se inspirováni Štrasburským rozsudkem rozhodli vydat na stejnou cestu zjednání nápravy pomocí prostředků k mezinárodní ochraně lidských práv. Cenová fixace, která fakticky u nájemného existuje od zrušení cenového moratoria Ústavním soudem dne 20.3. 2003, nebyla dosud řádnou legislativní cestou vyřešena i přesto, že v současné době je v Parlamentu projednáván další návrh zákona o nájemném, který má úspěch alespoň do té míry, že na rozdíl od svého předchůdce prošel prvním čtením. Z důvodu majiteli domů

zvoleného dalšího postupu, vedeného snad i snahou donutit vládu k předložení zákona schopného obstát před rozdílnými zájmy prosazovanými na parlamentní půdě a především schopného představit konstruktivní řešení, které nebude v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky, jak tomu bylo doposud, bude v další části této práce nastíněna problematika polského nájemního práva a na něj navazujícího rozsudku ESLP.

6.1. Evropský soud pro lidská práva

Na úvod jen několik slov k samotnému ESLP. Jeho rozsudky zavazují pouze strany v daném sporu a v dané konkrétní věci, kromě toho jsou povinny napravit pouze porušení Úmluvy a jejích protokolů v konkrétním případě, na něž si stěžoval poškozený jednotlivec. Státy nejsou právně povinny změnit své zákonodárství, a to ani tehdy, když ke zjištěnému individuálnímu porušení došlo aplikací vnitrostátního předpisu, jež je sám s Úmluvou v rozporu. V praxi je však autorita ESLP mnohem větší, je možno ho označit za jakýsi mezinárodní odvolací orgán, protože v jeho kompetenci je možnost zvrátit jakékoli rozhodnutí vnitrostátního soudního orgánu a to i včetně Ústavního soudu.

Pro naše účely je však rozhodující, že v případě kdy vnitrostátní orgány aplikují ve své rozhodovací praxi právní předpisy, které jsou v rozporu s Úmluvou, musí konstatovat ESLP toto porušení ve všech individuálních případech, s nimiž se na něj konkrétně poškozený jednotlivec obrátí. Strany Úmluvy, u kterých ESLP konstatoval její porušení v důsledku použití závadného právního předpisu, ale často i jiné strany s obdobnou úpravou, se rozhodnou pro dobrovolnou změnu či zrušení předmětné úpravy, neboť opačná reakce by se mohla stát nepřijatelnou jak finančně (ESLP bude opakovaně ukládat úhradu „spravedlivého zadostiučinění“), tak politicky (legislativní nečinnost státu by byla v daném případě v očích Rady Evropy, ostatních smluvních stran i veřejnosti hodnocena jako arogance vůči ESLP).³¹ Tolik tedy k prosazování rozhodnutí ESLP silou své autority.

³¹ Malenovský J.: Mezinárodní právo veřejné, obecná část, MU, Brno, 1993

6.2. Právní úprava nájemného v Polsku a jeho regulace

Situace na polském trhu s bydlením není, s ohledem na podobný historický vývoj, radikálně odlišná od situace v ČR, co se týká sféry privatizace nebo regulace nájemného. Privátní nájemní sektor v Polsku měl přece jen jednu odlišnost, která spočívá v tom, že mnoho předválečných nájemních domů zůstalo po celou dobu komunismu ve vlastnictví soukromých osob. Po změně režimu jim sice byla přiznána plná vlastnická práva, a to stejně jako těm, kterým byly domy vráceny zpět do jejich vlastnictví, ale až na jednu maličkost, tj. právo zrušit nebo zkrátit „nájemní smlouvu“ s dosavadními nájemníky nebo zvýšit regulovaný nájem. Privátní vlastníci v Polsku měly alespoň možnost obrátit se žádostí o pomoc při údržbě svých domů na obecní rozpočty, odkud občas získali spíše symbolickou dotaci.³²

Během roku 1994 byl v Polsku přijat zákon o vlastnictví bytu, který kromě vytvoření základního právního prostředí pro vlastnické bydlení, zavedení příspěvků na bydlení pro nejméně domácnosti, osvobození nových bytů od stávajících regulací a jiných opatření,³³ přineslo i pro soukromé majitele regulaci nájemného, spolu s omezením možnosti výpovědi z nájmu bytu.³⁴ Tato regulace na jedné straně ukládala vlastníkům provádět nákladné opravy a údržbu domů (obsahoval detailní seznam povinností i z hlediska úklidu společných prostor, jejich okolí apod.), na druhé straně jim znemožňovala vybírat nájemné, které by tyto náklady bylo schopné pokrýt, neboť podle výpočtů nájemné pokrývalo pouhých 60 % těchto nákladů.³⁵

Také v Polsku došlo tímto zákonem k transformaci správních rozhodnutí místních samospráv o právu užívat byt na nájemní smlouvy na dobu neurčitou, polská úprava byla o něco příznivější ohledně institutu přechodu nájmu a možnosti výpovědi z bytu. Výše zmíněnou regulaci zákon stanovil na přechodnou dobu 10 let, což bylo do 31.12.2004, a po tuto dobu nesmělo výše nájemného přesáhnout 3 % reprodukční ceny bytu ročně.

V lednu 2000 potvrdil polský Ústavní soud protiústavnost některých ustanovení zákona a rozhodl o jejich zrušení k 11.7.2001, poté pak v říjnu téhož roku

³² Lux M., Burdová P.: Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR), Národohospodářský ústav J. Hlávky, Praha, 2000

³³ srov. pozn. č. 32

³⁴ Šimeček T.: Kauza Hutten – Czapska versus Polsko, OSMD, časopis Střecha č. 2+3, 2005

³⁵ Tisková zpráva vydaná zapisovatelem k Rozsudku senátu v případě Hutten – Czapska proti Polsku

znovu potvrdil jeho neslučitelnost s ústavními principy ochrany vlastnických práv a sociální spravedlnosti. Konstatoval, že nepřiměřená ekonomická a právní regulace se ve výsledku podobá vyvlastnění, a obdobně jako u nás uvedl, že stát aniž by řešil bytovou situaci chudších nájemníků například odpovídajícími příspěvky na nájemné, rozhodl se přenechat jejich dotování na vlastnících „regulovaných“ bytů.³⁶

Nový zákon z 21.6.2001, který začal platit v červenci, zavedl poněkud odlišný systém regulace a v této části byl také napaden u Ústavního soudu, z důvodu, že je vůči majitelům ještě více diskriminující než jeho předchůdce. Ústavní soud vyzval polská sdružení majitelů domů k předložení důkazů, tak se stalo, a vyšlo najevo, že ve skutečnosti nájemné činí jen okolo 1,5 % reprodukční pořizovací ceny bytů, což představuje 40 % nákladů na údržbu, v této souvislosti je třeba si uvědomit, že u nás je jen okolo 1,2 % v průměru, tedy mezi 0,5 – 1,8 % ročně.³⁷ Počet osob podle vlády i jiných zdrojů, kteří se v Polsku regulace nájemného dotýká je zhruba 100 000 majitelů domů, kteří nesou sociálně ochraňují něco okolo 600 000 až 900 000 regulovaných nájemníků.³⁸ Ústavní soud tedy v říjnu 2002 dotýčný oddíl zákona zrušil z důvodu protiústavnosti, která byla shledána především ve faktu, že kromě zmrazení dosavadního, protiústavního, i tak nepřijatelně diskriminačního postavení vlastníků, ještě navíc snížil jakoukoli možnost zvýšení nájemného alespoň na úroveň schopnou pokrýt náklady na údržbu.

Novela z prosince 2003 prodloužila regulaci, jejíž skončení a následná liberalizace nájemního sektoru soukromých vlastníků byla původně naplánovaná na 31.12.2004, až do roku 2008. V dodatcích z prosince 2004 je už uvedena možnost překročení 3 % hranice reprodukční ceny bytu, a to od 1.1.2005, maximální možný nárůst je omezen na zvýšení o 10 % za rok.³⁹ V lednu byly tyto prosincové novely postupně napadány u Ústavního soudu jednak unií vlastníků nemovitostí, jednak i Generálním prokurátorem, především s tvrzením, že limitní zvýšení o max. 10 % je neoprávněným porušováním práv majitelů domů a parlament tak porušil „zásadu slušné legislativy“.

³⁶ srov. pozn. č. 34

³⁷ Dellin L.: Jak řeší nájemní bydlení v soukromých domech v bývalých socialistických zemích?, OSMD, Střecha č. 5, 2003, str. 4

³⁸ bod č. 24 a 141 Rozsudku senátu v případě Hutten – Czapska proti Polsku, www.osmd.cz

³⁹ Studie: Porovnání regulace nájemného z bytů v Polsku s regulací nájemného v ČR v letech 2001-2002, Institut regionálních informací, s.r.o., Brno, duben 2005

6.3. Kauza Hutten – Czapska vs. Polsko a závěry ESLP

Pro tuto pasáž není potřebné uvádět detailní rozhodovací proces ESLP ani posloupnost a vývoj skutečností relevantních pro závěry soudu. Snad jen okrajově k uvedení do situace postačí, že stěžovatelka Marie Hutten – Czapska, francouzská státní občanka narozená v Polsku a žijící ve Francii se v roce 1990 na základě rozhodnutí soudu, který ji prohlásil za dědičku majetku po svých rodičích, se stala vlastníkem bytového domu, jehož obyvateli byly i regulovaní nájemníci. Tato majitelka na základě vývoje ve vlastní zemi dospěla k závěru, že stát porušuje její základní i mezinárodní úmluvou deklarované právo na ochranu vlastnictví. Rozhodla se tedy podat na Polský stát stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva a to jak pro nemožnost užívat vlastní majetek, tak neumožnění vybírat přiměřené nájemné, a to s odvoláním na čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě⁴⁰ o ochraně lidských práv a svobod, ke které Polsko, stejně jako většina civilizovaných států přistoupilo a zavázalo se tak k dodržování a ochraně práv v ní uvedených. Původní stížnost byla podaná v roce 1994 k Evropské Komisi pro lidská práva a 1.11. 1998 předána ESLP, který ji v září roku 2003 prohlásil za částečně přijatelnou. Veřejné jednání o podstatě stížnosti proběhlo ve Štrasburku v lednu 2004.⁴¹ Tolik k nejnmutnějším souvislostem na úvod a nyní k tomu nejdůležitějšímu, totiž k samotným závěrům ESLP.

V obecných závěrech ESLP uznává obtížnou bytovou situaci v Polsku, zejména akutní nedostatek prostor k bydlení, chápe, že příslušní zákonodárci měli při sociálních ekonomických podmínkách základní reformy země po pádu komunistického režimu legitimní cíl ve všeobecném zájmu a rozhodnutí o zavedení regulace nájemného v bytech v soukromém vlastnictví bylo tedy ospravedlnitelné, obzvláště vzhledem k tomu, že obsahovalo zákonem z roku 1994 stanovené časové omezení tohoto opatření. Úprava však již neobsahovala žádná opatření, která by majitelům nemovitostí umožňovala pokrýt alespoň náklady na údržbu, ani neexistovaly jiné prostředky na vyrovnání rozdílu mezi skutečně vybraným nájemným a těmito náklady. Vzhledem k dopadům, které různá

⁴⁰ „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk, která stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

⁴¹ Srov. pozn. č. 35

omezení měla na stěžovatelku, došel ESLP k závěru, že došlo k poškození samotného základu stěžovatelčina práva na majetek. Navíc opatření z roku 2001, jejichž cílem bylo zlepšit situaci zavedením nových postupů regulace, přehnaně omezila stěžovatelčino právo na majetek a neúměrně ji zatížila.

ESLP nenachází důvod – však důvod, proč nebyl stát po dobu 15 let schopen zajistit stěžovatelce a ostatním pronajímatelům ani částky na pokrytí nutných výdajů na opravy a údržbu, natož na alespoň minimální zisk z nájmu bytů. Připomněl některé verdikty polského Ústavního soudu, ve kterých tento opětně zdůrazňoval problematiku nepřiměřené výše regulovaného nájemného a opakoval i obavu, že nebude-li systém kontroly nájemného k 31.12.2004 zrušen dojde k porušení ústavního principu právního státu a tím i k podkopání důvěry občanů ve stát. Jak ESLP k tomu uvádí: „ *Také zásada právního jednání uvedená v článku 1 Protokolu č. 1 a předvídatelnost práva, která z ní vyplývá, vyžadovala od státu, aby splnil svůj legislativní slib a zrušil systém kontroly nájemného – což v žádném případě nevylučovalo přijetí postupů, jež by chránily práva nájemníků jiným způsobem.*“

Se zřetelem na veškeré uvedené okolnosti a zejména z hlediska důsledků, které mělo uplatňování systému kontroly nájemného na výkon práva stěžovatelky na klidné užívání jejího majetku, dospěl ESLP k závěru, že úřady na navrhovatelku uvalily neúměrné a nadměrné břemeno, které nelze zdůvodnit žádným oprávněným zájmem celospolečenské povahy, s nímž argumentují. Polské úřady byly povinny odstranit nebo alespoň s náležitou rychlostí napravit situaci, jež byla podle rozsudků Ústavního soudu shledána jako neslučitelná s požadavky základního vlastnického práva stěžovatelky.

V čl. 46 Úmluvy se státy zavazují, že se budou řídit konečným rozsudkem ESLP ve všech případech, jichž jsou stranami. Podobně jako v jiném, dříve rozhodnutém případě ESLP zjistil, že porušení v tomto případě mělo původ ve značně rozšířeném problému, který byl důsledkem selhání polské legislativy a správní praxe, a který ovlivnil a nadále mohl ovlivňovat velký počet osob. Existuje zde tedy základní systémový problém, spojený s nedostatkem domácího právního řádu, a který byl způsobený selháním legislativy, zabývající se bytovou otázkou. Stát musí především prostřednictvím příslušných právních nebo jiných opatření zajistit přiměřenou výši nájemného stěžovatelce a dalším osobám, které jsou na tom obdobně, nebo jim poskytnout mechanismus ke zmírnění dopadů státní kontroly růstu nájemného na jejich majetková práva. Úkolem ESLP samozřejmě není stanovit, jaká je výše „přiměřeného“ nájemného v tomto případě nebo snad v Polsku vůbec, nebo jaká zvolit zmírňující opatření.

Podle čl. 41 Úmluvy, který se v tomto případě vztahuje k náhradě majetkové újmy jako náhrady za ušlý zisk a znehodnocení majetku v důsledku zanedbání údržby způsobené nemožností získat dostatečné nájemné na pokrytí nákladů,⁴² se říká, že pokud ESLP skutečně zjistí porušení Úmluvy a vnitrostátní právo dotčené strany umožňuje zjednat jen částečnou nápravu, přizná ESLP poškozené straně v případě potřeby spravedlivé zadostiučinění.

Z výše uvedených důvodů tedy ESLP rozhodl takto:

- Došlo k porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy. (rozhodl jednomyslně)
- Výše uvedené porušení vzniklo ze systémového problému, jenž souvisí se selháním polské legislativy, jež uvalila a nadále uvaluje na jednotlivé pronajímatele omezení při zvyšování nájemného za jejich obytné prostory, jež jim znemožňují získat nájemné, které by odpovídalo obecným nákladům na údržbu. (rozhodl jednomyslně)
- Stát musí prostřednictvím náležitých právních nebo jiných opatření zajistit stěžovatelce a osobám v podobné situaci přiměřenou úroveň nájemného nebo jim poskytnout mechanismus ke zmírnění výše uvedených dopadů státní kontroly zvyšování nájemného na jejich majetek. (rozhodl jednomyslně)
- Pokud se týká poskytnutí finanční náhrady stěžovatelce za veškerou majetkovou nebo nemajetkovou újmu vzniklou, ze zjištěného porušení, není otázka aplikace čl. 14 Úmluvy ve stadiu, kdy by bylo možno o ní rozhodnout. Proto ESLP vyhrazuje otázku jako celek a vyzývá vládu a stěžovatelku, aby do šesti měsíců od právní moci tohoto rozsudku v souladu s čl. 44 odst. 2 Úmluvy předložily svá písemná zjištění ve věci a zejména oznámily soudu, zda dosáhly jakékoli dohody. ESLP si vyhrazuje další postup a pověřuje předsedu senátu, aby jej v případě potřeby stanovil. (rozhodl šesti hlasy proti jednomu)
- Polský stát má stěžovatelce uhradit 13 000 euro jako náhradu vynaložených nákladů. (rozhodl jednomyslně)

⁴² Stěžovatelka se domáhala částky ve výši 78 750 eur.

7. Současná situace v ČR

7.1. Stížnost k ESLP

Rozhodnutí ESLP ve věci Hutten – Czapská proti Polsku bylo zveřejněno 22. února tohoto roku. Čeští majitelé domů se rozhodli zvolit tuto cestu k nápravě svých pošramocených práv z důvodu, že i přestože „stěžovatelé skupiny C či jejich kolegové (stěžovatelé jsou ve stížnosti tvořeni 3 skupinami – A. Ing. Axamit a další, B. Občanské sdružení majitelů domů ČR, C. senátoři Senátu ČR) *byli třikrát úspěšní při stížnosti k Ústavnímu soudu v dané věci, avšak přesto nedošlo k žádné nápravě*“⁴³. Cítí se tak být poškozeni nedodržením ústavního pořádku ČR, a to zejména z titulu svých základních povinností chránit Ústavu a Evropské právo včetně Listiny základních práv a svobod, k tomu jsou ostatně vázáni i svojí senátorskou přísahou.

Stěžovatelé založili svoji stížnost na tvrzení, že díky dlouhodobému nerespektování Listiny, Ústavy, nálezů Ústavního soud i mezinárodních smluv ze strany vlády ČR se ocitli v situaci, kdy vláda na ně uvalila a nadále uvaluje takové omezení při úpravě výše nájemného, že na ně fakticky převedla povinnost poskytovat nájemníkům sociální dávky na bydlení, a to bez ohledu na skutečné sociální postavení nájemníka. Legislativou ČR nebylo umožněno vybírat nájemné alespoň na úrovni nákladů prosté reprodukce, čímž bylo znemožněno i využití toho z atributů vlastnického práva, totiž práva na braní užiteků z vlastnictví. Toto se týká především stěžovatelů skupiny A, kterým tímto znemožnila mít ze svého vlastnictví zisk ve formě výnosu z pronájmu bytů. Odvolávají se i na fakt, že situace u nás je zřetelně horší než v Polsku, a tato také příslušným způsobem dokládají. Ve stížnosti je daná situace velmi podrobně rozebrána, což není pro účely této práce relevantní, vzhledem k tomu, že v září tohoto roku byli stěžovatelé vyrozuměni ve smyslu, že k přednostnímu projednání této kauzy nebyl shledán důvod, a tak s ohledem na časový horizont, ve kterém by se tato stížnost vůbec mohla dostat na pořad dne, natož být projednána, by byl podrobný rozbor předčasný.

Stížnost k ESLP byla doručena 16.6.2005 s výše zmíněnou žádostí o přednostní projednání, která byla zamítnuta, důvodem zřejmě bude, že v polském případě

⁴³ Viz text Stížnosti, k dispozici na internetových stránkách Občanského sdružení majitelů domů

se stát odvolal k tzv. velkému senátu soudu ve Štrasburku a do jeho konečného rozhodnutí není důvod projednávat další odvozenou kauzu. Verdikt velkého senátu je předpokládán počátkem příštího roku a po tomto konečném rozhodnutí je možno opět požádat o přednostní projednání.⁴⁴ Je jisté, že zásadní roli bude hrát zda ESLP setrvá na svém rozhodnutí nejen pro polské soukromé majitelé nemovitostí, ale i pro další vývoj naší kauzy a vyhlídek našich majitelů domů na brzkou deregulaci nájemného.

7.2. Návrh nového zákona o nájemném

Přijetí nového přijatelného zákona, který by umožnil jednostranné zvyšování nájmu ze strany pronajímatele až na úroveň tržních nebo alespoň, s ohledem na náklady vlastníků na údržbu, přijatelných cen, opravdu nebude realitou blízkých dnů. Jeho potřeba je však evidentní. Vyhrocené vztahy mezi vlastníky domů a jejich regulovanými nájemníky se zřejmě nepodaří srovnat ani další v současnosti navrhovanou normou zabývající se umožněním jednostranného zvyšování nájmu, která jde v době psaní této práce teprve do druhého čtení v Poslanecké sněmovně a už se ozývají argumenty zpochybňující její schopnost obstát ve světle nálezů Ústavního soudu a rozsudku ESLP.

Věcný záměr návrhu zákona o nájemném z bytu jasně deklaruje snahu vlády o vytvoření základních podmínek pro vznik fungujícího trhu s byty, které spočívá v narovnání dlouhodobých cenových deformací v oblasti nájemního bydlení a napravení neústavního stavu, popsáno Ústavním soudem, v jeho závěrech. Je proto nutné postupně odstranit tyto deformace vzniklé, podle Ústavního soudu, především díky zasahování státu do této oblasti. Stát ovšem pro tento cíl zvolil, podle mého názoru, poněkud kontroverzní cestu, jako příklad za všechny na podložení mého názoru uvádím zavedení tzv. přechodné období do roku 2012, ve kterém má být obnovena protiústavní regulace nájemného, a to i přesto, že Ústavní soud se ve svém nálezu č. 84/2003 v tomto směru vyjádřil jasně.⁴⁵

Zvyšování nájemného musí být dozajista do určité míry sociálně únosné a nemělo by být ani řešeno cestou uvolnění regulace ze dne na den. Cesta k deregulaci bude bezesporu velmi složitá a je na vládě a jejím přístupu a schopnostech, aby zvolila vhodné mechanismy k co nejméně bolestivému (pro sociálně slabé), a pokud možno rychlému uvolnění cen na tomto velmi specifickém trhu nájemního bydlení. Bude i o to

⁴⁴ informace jsou čerpány z internetových stránek OSMD

⁴⁵ „*Prodlužování dosavadního protiústavního stavu je nejen nežádoucí, ale i nepřípustné.*“

těžší, že u nás stále ještě nezačala být seriózně řešena otázka možností jako sociální bydlení a adresný příspěvek na nájemné.

8. Závěr

Přes slibný vývoj, který jsme nastoupili po listopadu 1989, se stále nepodařilo zkonsolidovat trh s nájemními byty. Započatý trend se dostal v roce 2003 na mrtvý bod, ceny regulovaného nájemního bydlení byly zafixovány a nová progresivní úprava na své dny teprve čeká. Z podaného výkladu vyplývá, že se svým právním dědictvím z dob „vlády jedné strany“ jsme již měli dostatek času se vyrovnat a je na čase tento další krok ve směru srovnání tržních podmínek s Evropou učinit.

I ve světle rozsudku ESLP k výše rozebranému případu Hutten – Czapska a s ohledem na to, že podmínky v ČR, nastavené neschopností příslušných orgánů problematiku regulace nájemného pojmout nejen adekvátně, ale i ústavně konformní cestou a především v souladu s mezinárodními závazky, je naděje pro vlastníky, že stát, přinucen autoritou Evropského soudu pro lidská práva, začne konečně situaci řešit nejen ke spokojenosti regulovaných nájemníků. Rozsudek v polské kauze by totiž měl být směrodatný i pro českou vládu a zákonodárny sbor při přípravě právní úpravy o jednostranném zvyšování nájemného, a to až pro začátek alespoň na „přiměřenou“ úroveň.

Tato práce si nečiní ambice na vyřešení takto komplikovaného problému, je pouze pojata jako analýza vybraných aspektů s důrazem na závěry a postoj Ústavního soudu k této situaci na českém trhu s nájemním bydlením. Osobně si myslím, že ještě uběhne dlouhý čas než dočkáme fungujícího trhu s byty, o kterém v současné době nelze, byť i na základě faktické existence všem známého černého trhu s byty, ani spekulovat.

Seznam literatury

- Salač J.: Nájemní smlouva jako právní důvod bydlení, UK, Praha, 2003
- Salač J.: Quo vadis nájemné z bytu, Pocta Jiřímu Švestkovi k 75. narozeninám, ASPI, Praha, 2005
- Šulc J.: Nájemné z bytu a prostor pro jeho regulaci, Justiční praxe: časopis české justice, 2002, svazek 50, č. 3 a 5
- Cepl V., Tepper T.: Ke koncepci bytové politiky a bytového práva, Právník, 1990, č. 129/4
- Lux M.: Bydlení – věc veřejná, Sociologické nakladatelství, Praha, 2002
- Lux M., Burdová P.: Výdaje na bydlení, sociální bydlení a napětí na trhu s bydlením: (mezinárodní komparace a polistopadový vývoj v ČR), Národnohospodářský ústav J. Hlávky, Praha, 2000
- Lux M.: Spokojenost českých občanů s bydlením, Sociologický ústav AV ČR, Praha, 2002
- Křeček S.: Nájemníci vs. Pronajímatelé, Prospektum, Praha, 1999
- Křeček S.: Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů, Linde, Praha, 2002
- Korecká V.: Nájem bytu, Iuridica Brunensia, Brno, 1995
- Knappová M., Švestka J. a kol.: Občanské právo hmotné, 1. a 2. díl, ASPI, Praha, 2002
- Boguszak J., Čápek J.: Teorie práva, Codex Bohemia, Praha, 1997
- Malenovský J.: Mezinárodní právo veřejné, obecná část, MU a nakladatelství Doplněk, Brno, 1993
- Potočný M., Ondřej J.: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, C. H. Beck, Praha, 2002
- Hýbnerová S.: Evropská ochrana lidských práv, Základní dokumenty, Praha, 1992
- Češka Z. a kol.: Občanský zákoník – komentář, II. Díl, 1. vydání, Panorama, Praha, 1987
- Dellin L.: Cena obvyklá, OSMD, Střecha č. 3 + 4, 2004
- Dellin L.: Když dva dělají totéž, není to totéž?, OSMD, Střecha č. 5, 2004
- Dellin L.: Jak řeší nájemní bydlení v soukromých domech v bývalých socialistických zemích?, OSMD, Střecha č. 5, 2003
- Dellin L.: Cenové moratorium a návrh na jeho zrušení, OSMD, Střecha č. 1, 2003
- Dellin L.: Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. listopadu 2002, OSMD, Střecha č. 6, 2002
- Dellin L.: Jak dál s nájemným, OSMD, Střecha č. 5, 2001

Dellin L.: Vládní návrh zákona o nájemném a novela občanského zákoníku, OSMD, Střecha č. 4, 2005

Šimeček T.: Kauza Hután – Czapska versus Polsko, OSMD, Střecha č. 2 + 3, 2005-11-29

Kosař D.: (De) regulace nájemného, OSMD, Střecha č. 5, 2005

Dellin L.: Rozdíly mezi regulovaným a smluvními nájemným, OSMD, Střecha č. 6, 2004

Kadlecová M., Poledník M.: Smluvní nájemné a ceny bytů v ČR, OSMD, Střeche č. 4, 2001

Hamm W.: Nastal čas změn – bytová politika ve střetu požadavků ekonomických a sociálních, Centrum liberálních studií, Praha, 1996

Studie: porovnání regulace nájemného z bytů v Polsku s regulací nájemného v ČR v letech 2001-2002, Institut regionálních informací, s.r.o., Brno, duben 2005

Věcný záměr zákona o nájemném z bytu

Martínek R.: Podklady k vládním návrhům: Zákon o jednostranném zvyšování nájemného návrh novely občanského zákoníku, srpen 2005

Rozhodnutí senátu ESLP v případě Hutten – Czapska proti Polsku

Nálezy ÚS č. 231/2000 Sb., 528/2002 Sb., 84/2003 Sb.