

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Katedra občanského práva

Téma diplomové práce:

Problematika nájemních bytů – právní úprava v České republice

v porovnání s vybranými státy Evropské unie

Vedoucí diplomové práce:

Doc. JUDr. Josef Salač, Ph.D.

Praha 2006

Petr Raška

Bachmačské nám. 6

160 00 Praha 6

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

V Praze dne 20. března 2006

Poděkování

Děkuji Doc. JUDr. Josefu Salačovi, Ph.D., vedoucímu diplomové práce, za jeho cenné připomínky a odborné vedení při zpracování diplomové práce.

1.	ÚVOD	6
2.	NÁJEMNÍ BYDLENÍ V ČR	7
2.1	Stručný historický nástin	7
2.2	Bydlení jako sociální právo?	8
2.2.1	Právo na bydlení	8
2.2.2	Má čl. 16 Charty povahu "self-executing" ?	9
2.2.3	Obsah práva na bydlení a jeho subjekty	9
2.2.4	Nájemní bydlení a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva	10
3.	PRÁVNÍ ÚPRAVA NÁJEMNÍHO BYDLENÍ V ČR	12
3.1	Nejvýznamnější právní předpisy související s nájemním bydlením:	12
3.2	Mezinárodní prameny	12
3.3	Vnitrostátní prameny	12
3.4	Hmotně právní úprava bytového nájmu	13
3.5	Úprava nájemného	14
3.5.1	Nájemné jako cena a jeho regulace	14
3.5.2	Nájemné jako podstatná náležitost nájemních smluv	16
3.5.3	Určení výše nájemného	16
3.5.4	Placení nájemného	18
4	REGULACE NÁJEMNÉHO PO ROCE 1993	21
4.1	Právní rozbor	21
4.2	Problémy spojené s vyhláškou č. 176/1993 Sb., v pozdějším znění	24
5.	Řízení před Ústavním soudem	25
5.1	Zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb. nálezem ÚS č. 231/2000 Sb.	25
5.1.1	Argumenty navrhovatelů	26
5.1.2	Argumenty odpůrců návrhu	28
5.1.3	Rozhodnutí soudu	28
5.1.4	Analýza rozhodnutí soudu	29
5.1.5	Ústavní meze regulace	31
5.2	Zrušení výměru MF č. 6/2002 nálezem ÚS č. 528/2002 Sb.	31
5.2.1	Vývoj po zrušení Vyhlášky	31
5.2.2	Řízení před Ústavním soudem	32
5.2.3	Zhodnocení nálezu č. 528/2002 Sb.	33
5.3	Zrušení moratoria na ceny bytového nájmu nálezem ÚS č. 84/2003 Sb.	34
5.3.1	Vývoj po zrušení výměru MF č. 6/2002	34

5.3.2	Řízení před Ústavním soudem	35
5.3.3	Zhodnocení nálezu č. 84/2003 Sb.	35
5.4	Vývoj po nálezu č. 84/2003 Sb.	36
5.5	České nájemní bydlení a Evropský soud pro lidská práva?	37
6.	NĚKTERÁ MOŽNÁ VÝCHODISKA ÚPRAVY (DE)REGULACE	39
6.1	Základní cíle úpravy de lege ferenda	39
6.1.1	Deregulace nájemného na rovnovážnou úroveň	40
6.1.2	Zachování sociální únosnosti	43
6.1.3	Vrácení odpovědnosti za sociální stát na stát	44
6.1.4	Zajištění přiměřeného zisku pro pronajímatele	46
6.2	Možnosti právní úpravy de lege ferenda	47
6.2.1	Konzervativní směr a Sdružení nájemníků ČR	47
6.2.2	Liberální (pravý) směr: aktivity pravicových stran a Občanského sdružení majitelů bytů	48
7.	KOMPARACE ZAHRANIČNÍCH ÚPRAV	50
7.1	Obecná část	50
7.1.1	Vývoj v Evropě	50
7.1.2	Formy nájemního bydlení v Evropě – obecně	51
7.2	Formy nájemního bydlení v Evropě – konkrétně	51
7.2.1	Německo	51
7.2.2	Švýcarsko	54
7.2.3	Rakousko	57
7.2.4	Slovensko	59
7.2.5	Francie	60
7.2.6	Británie	60
7.2.7	Švédsko	61
7.2.8	Nizozemí	61
7.2.9	Belgie	61
7.3	Možné podoby úpravy nájemného z pohledu mezinárodní komparace	61
7.4	Inspirace de lege ferenda	63
	Seznam pramenů a literatury	65
	Seznam citovaných soudních rozhodnutí ÚS ČR	66

1. ÚVOD

Po roce 1989 se česká společnost ocitla na významné křižovatce národních dějin a dostala šanci vrátit se zpět mezi evropské demokracie s tržním chápáním ekonomie. Hospodářské, sociologické a politické změny ne sebe nenechaly dlouho čekat. Většina státního majetku byla privatizována a restituční zákony byly pokusem napravit desítky let staré křivdy.

Tento proces však neprobíhal stejně úspěšně a efektivně ve všech oblastech. Právě v sektoru nájemního bydlení se vlivem státních zásahů nepodařilo trh fakticky liberalizovat. Potíže přinášela socialisticky pojatá hmotně-právní úprava a také určení výše nájemného u existujících smluv. Roku 1993 bylo rozhodnuto, že se nájemné u stávajících vztahů bude i nadále určovat administrativní regulací.

Původním záměrem regulace nájmu bylo garantovat zachování již existujících nájmu a snad i zajistit jejich přechod na tržní úroveň. Ekonomická realita však byla jiná. Nůžky mezi tržním a regulovaným nájemným se začaly rozevírat a úměrně tomu se prohlubovaly a kumulovaly i problémy s regulací spojené. Žádná z polistopadových vlád (a to bez ohledu na politickou orientaci) však nebyla schopna nebo ochotna předložit a realizovat ucelenou koncepci a řešení této problematiky. Situace nakonec vyústila až v řízení o ústavnost regulace, a tak počínaje rokem 2000, kdy Ústavní soud vyslovil protiústavnost regulační vyhlášky, nabírá tato oblast dynamiku (i když spíše v politickém než právním slova smyslu). Tento pohyb se však vydává špatným směrem, situace se stále více komplikuje, zamotává a nakonec přestává být přehledná nejen pro laiky, ale často i pro odbornou veřejnost. Navzdory důležitosti tohoto institutu se však nedaří otázku nájmu uspokojivě vyřešit, a tak nájemní právo v České republice na skutečné řešení teprve čeká.

Cíl mé práce je pokusit se rozebrat a analyzovat toto složité období a zamyslet se nad řešením některých problémů. Budu sledovat právní i politickou linii a také situaci v některých evropských státech, usilovat o komplexní přístup a zároveň pokoušet se zachovávat si nadhled a jistý odstup. Samostatnou kapitolou je potom návrh právní úpravy nájemného. Nebudu se naopak věnovat takovým otázkám jako je družstevní bydlení, služební byty atd.

Hlavní důraz v práci je tedy kladen na samotné nájemné jako takové, jeho bývalá a

současná podoba a úprava de lege ferenda.

II. NÁJEMNÍ BYDLENÍ V ČR

2.1 Stručný historický nástin

Nájemní bydlení je tradiční civilní institut, který svými kořeny sahá až k římskému právu (*locatio - conductio rei*).¹ Pro tyto instituty je charakteristická jejich stálost a stabilita. V tomto ohledu je však nájemní bydlení výjimkou. Moderní státy začaly počátkem 20. století bytové potřeby svých občanů chápat jako součást sociální politiky. Do té doby čistě soukromoprávní institut tak začíná pod tlakem těchto idejí prodělávat velké změny. Stát do tohoto vztahu ingeruje a staví se jednoznačně na stranu nájemníka.²

Tato tendence v rámci Evropy dále sílí po druhé světové válce.³ Ve státech východního bloku, a mezi tyto země patřilo i Československo, však toto pojetí nachází svou nejkrajnější podobu. V tomto období došlo objektivně k degradaci vlastnického práva k bytu. Heslo "všechno patří všem" zasáhlo i do této oblasti a v praxi znamenalo, že fakticky nikomu nic nepatřilo. Stát pod zástěrkou celospolečenského prospěchu toto motto zneužil a řešil jím bytovou situaci v zemi. Legislativní úprava byla pro totalitní režim velmi levnou součástí bytové politiky s maximální efektivitou⁴. Bytové právo se tak v Československu stalo součástí veřejného práva a v této hybridní podobě přestalo odpovídat klasickému evropskému pojetí.⁵

Postupem času došlo samozřejmě k tomu, že byl tento jev vnímán jako zcela přirozený a normální. Nájemníkům jistě nečinilo problémy osvojit si své výsadní postavení a pronajímatelům prostě nic jiného nezbylo. Původně nemorální přístup se tak záhy dočkal celospolečenské akceptace. Většina občanů si zvykla, že stát se o její bytové potřeby postará a s tím samozřejmě přímo souvisela i úprava nájmu. Bydlení muselo být finančně dostupné.

Domnívám se, že právě tato společenská akceptace hrála v období po roce 1989

1 Bartošek, M.: Encyklopedie římského práva, I. vydání, Praha, Panorama, 1981, s. 219

2 V ČSR byla ochrana nájemníků zajištěna zákonem č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků, poté z č. 130/1922 Sb., o ochraně nájemníků, a nakonec z č. 44/1928, o ochraně nájemníků. Všechny tyto zákony vycházely ze smluvní volnosti, ale ošetřovali ochranu nájemce při zvyšování nájmu. Na svou dobu byly moderní a inspiraci by mohly poskytnout i dnes (např. co do výpovědních důvodů).

3 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 37

4 blíže viz. např. Česka, Z. a kol.: Občanský zákoník – komentář, II díl, 1. vydání, Praha, Panorama, 1987, s. 384 až 389

nezastupitelnou úlohu. Zákonodárci neměli dost odvahy oblast bytového nájmu reformovat. Paternalistický přístup státu byl stále silně zažitý. Připravoval občany o jejich jistoty je politicky jistě nemoudré a mnohem snadnější tak bylo zachovat statut quo.

Stát tak transformoval novelou občanského zákoníku č. 509/1991 Sb. dřívější socialistické pojetí hmotně-právní úpravy. Regulace nájmu na straně druhé je polom jen logickou součástí tohoto přístupu. Nebyla přitom řešena disproporce mezi kontinuitní ochranou nájemníků a destrukcí vlastnického práva v období 50. a 80. let.⁶

V první fázi regulace (těsně po roce 1993) možná šlo skutečně jen o to, právně ošetřit existující nájemní smlouvy, aniž by to výrazněji otráslu bytovou politikou. Postupem času se však začaly nůžky mezi tržním a regulovaným nájemným rozevírat. Tento systém se ukázal jako dlouhodobě neudržitelný a nakonec je rozhodnutím Ústavního soudu regulační vyhláška č. 176/1993 Sb., v pozdějším znění, zrušena. Změny se však dávají do pohybu až překvapivě pomalu. Přesto lze konstatovat že nájemní právo v ČR stojí opět před velkými změnami, které dříve či později přijít musí...

2.2 Bydlení jako sociální právo?

2.2.1 Právo na bydlení

Ačkoliv má bydlení charakter běžného zboží a nikoliv veřejného statku, je zpravidla považováno za statek. Jehož spotřeba by měla být garantována na určité úrovni všem členům společnosti. Rozšířením koncepce státu blahobytu a identifikací bydlení jako základní lidské potřeby se právo na adekvátní bydlení stalo jedním ze základních sociálních práv rozvinutých zemí, a tak byla starost o vlastní bydlení postupně přenášena ze spotřebitele a jeho rodiny na veřejné orgány a veřejné finance. A to i přesto, že toto pojetí ani zdaleka není předmětem politického konsensu (rozdílné přístupy levicových a pravicových sil)⁷.

I v naší právní teorii se vede spor, zda lze právo na bydlení považovat za zásadní sociální právo. Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen "Listina"), se této otázce věnuje jen nepřímo v čl. 30 odst. 2, který je však velmi vágní a

⁵ Nález ÚS ČR č. 528/2002 Sb., Sbírka zákonů ČR, 2002, sv. 7, částka 182, s. 10 261

⁶ Nález ÚS ČR č. 231/2001 Sb., Sbírka zákonů ČR, 2000, sv. 7, částka 181, s. 3367

⁷ Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 15

obsahově neurčitý. V nálezu č. 2311/2000 Sb. se však Ústavní soud k dané otázce vyjádřil a odpověděl jednoznačně kladně (přesto je možno se v literatuře stále setkávat i s opačnými názory).⁸ Vycházel přitom z mezinárodních dokumentů, kterými je Česká republika vázána. Svou argumentaci opřel o čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen "MPHKSP") a čl. 16 Evropské sociální charty (dále jen "Charta") a odsud odvodil, „že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednatelce zaručeno „příznivější zacházení““ (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).“ Pro úplnost uvádím, že čl. 11 MPHKS P má povahu "soft law" na rozdíl od čl. 16 Charty.¹⁰

2.2.2 Má čl. 16 Charty povahu "self-executing" ?

Jinou otázkou však je, zda má uvedené ustanovení povahu "self-executing." tedy zda se ho jednatelce může přímo dovolat před národním soudem.¹¹ Podle mého názoru se občan čl. 16 Charty přímo dovolávat nemůže, protože toto ustanovení není jednoznačně určité, konkrétní, adresné a nezávislé na vnitrostátní normotvorbě, a tak předpoklady pro bezprostřední aplikovatelnost tohoto ustanovení nejsou splněny.¹²

2.2.3 Obsah práva na bydlení a jeho subjekty

Tím jsme se však vypořádali jen s částí problému, protože neshody panují i v otázce obsahu a rozsahu tohoto pojmu. Zastánci regulace argumentují, že regulace jako nástroj bytové politiky slouží právě naplňování tohoto sociálního práva" a zrušením regulace se tak Česká republika dostane do konfliktu se svými mezinárodními závazky.

Tato konstrukce má však demagogický základ (i když i ona má svůj historický původ v rámci

⁸ Rubeš, P.: Byty fakticky nebo formálně?, Právní rozhledy, 2003, číslo 11, s. 566

⁹ Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné – Obecná část, 3. vydání, Brno, Doplněk, 2002, s. 143 až 146

¹⁰ srov. Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003, s. 82 a 93

¹¹ Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, I. vydání, Brno, Doplněk, 2000, s. 37, 38

¹² srov. Týč, V.: Přímý účinek (bezprostřední závaznost) článku 64 Evropské dohody o přidružení ČR v českém právním řádu, Ročenka evropského práva, sv. II, 1996, s. 112

¹³ viz např. Křeček, S.: Jak dál se zákonem o nájemném?, Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 4, s.16

evropského kontinentu),¹⁴ protože musíme především zdůraznit, že a) právo na bydlení je nárokem vůči státu a b) má být realizováno prostřednictvím státních podpor nebo levného bydlení ve státních (obecních) bytech¹⁵ a nemůže být přeneseno na majitele domů, kteří pak prakticky musí ze sociálních důvodů strpět ve svých bytech dokonce i neplatiče, což lze jen stěží označit za mravné, ačkoliv se nás ochránci nájemníků snaží přesvědčit o opaku.¹⁶ Stát je přitom spokojený. Nájemce je ochráněn před výpovědí a má kde bydlet. Povinným subjektem je v těchto vztazích tedy stát zatímco oprávněným je jednotlivec jako fyzická osoba.

2.2.4 Nájemní bydlení a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Dalším vodítkem pro pochopení problematiky může být i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP").

Mellacher a ost. vs. Rakousko (z 19.12. 1989, A-169)

V kauze Mellacher, která má k naší problematice nejbližší, šlo o snížení nájemného, které ukládal rakouský zákon, což se nelíbilo pronajímatelům, kteří se obrátili na ESLP a dovolávali se vyslovení porušení svého práva pokojně užívat svůj majetek dle čl. 1 Protokolu č. 1 k Paktu o ochraně lidských práv a cítili se diskriminováni dle čl. 14 Paktu. ESLP však rozhodl, že snížení nájmu je v obecném zájmu a zachovává podmínku přiměřenosti a vyváženosti zájmů obou stran.¹⁷ Jinými slovy: Tato regulace je možná, protože splňuje podmínky přiměřenosti a vyváženosti veřejného zájmu. Rakouské nájemné navíc údajně postačovalo na pokrytí výloh a motivovalo pronajímatele k investicím do bytu¹⁸. (viz VIII.2.3). Ústavní soud ČR vzal judikát Mellacher na vědomí a dovodil že regulace nájemného reprezentovaná vyhláškou č. 176/1993 Sb., v pozdějším znění, neodpovídá těmto kritériím přiměřenosti a proto regulace v této formě přípustná není. Obecně však regulaci nevyloučil.

¹⁴ Ve Švédsku, VB a Dánsku byla v jistém období snaha prorazit tezi, že je nemravné vydělávat nájmem na tak významné sociální potřebě, jako je bydlení. I v těchto zemích měl tento argument sloužit k ospravedlnění přísné regulace. Později však byl tento trend překonán a odmítnut.

¹⁵ Obecné připomínky Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991

¹⁶ viz např. Křeček, S.: Jak dál se zákonem o nájemném?, Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 4, s.17

¹⁷ blíže viz. Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 1. vydání, Praha, IFEC, 2003, s. 614

¹⁸ tamtéž, s. 615 a 616

Další judikatura ESLP v oblasti nájemního bydlení

Institutem nájemného se ESLP zabýval i v jiných případech jako Spadea a Scalabrino vs. Itálie (z 28. 9. 1995), Scollo vs. Itálie (z 28. 9. 1995), Velosa Baretto vs. Portugalsko (z 21. 11. 1995) nebo Immobiliare Saffi vs. Itálie (z 28. 7. 1999). V těchto kauzách se však ESLP výpovědi a ochraně nájemního vztahu v případě bytové potřeby vlastníka vs. Itálie.¹⁹

Pro shrnutí se dá uvést, že právo na bydlení je sociálním právem ústavní povahy, ale nárokovat jej lze jen vůči státu, jež je adresátem této povinnosti. Přenos těchto úkolů a povinností na soukromý sektor není v souladu s Ústavou. Evropská judikatura dává možnost regulace a tuto akceptuje i Ústavní soud ČR, ale může se tak dít jen při naplnění podmínek odůvodněnosti, přiměřenosti a proporcionality.

II. 3 Nájemní bydlení jako socioekonomický jev

Pro úplnou orientaci v dané problematice je třeba pokusit se o komplexní náhled a zhodnocení. Musíme se zabývat i tím, koho a v jaké míře se vlastně nájem týká a jaká je struktura této skupiny. Na tomto místě uvádím některé statistické údaje.

Základní sektory bytového fondu v ČR v roce 2003 a 2004

¹⁹ Nález ÚS ČR č. 528/2002 Sb., Sběrka zákonů ČR, 2002, sv. 7, částka 182, s. 10264

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA NÁJEMNÍHO BYDLENÍ V ČR

3.1 Nejvýznamnější právní předpisy související s nájemním bydlením:

Nájemní vztah je právním institutem, jehož úprava je více či méně obsažena zejména v následujících právních předpisech:

3.2 Mezinárodní prameny

Právo na bydlení je zakotveno i v mezinárodních smlouvách, kterými je ČR vázána. Jde konkrétně o

čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv

čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech

čl. 16 Evropské sociální charty

příčemž první a druhá smlouva má povahu „soft law“.

3.3 Vnitrostátní prameny

Z ústavních předpisů zahrnujících oblast nájemního bydlení je třeba zmínit zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, v platném znění, zejména čl. 1 až 4 a čl. 10 usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., Listinu základních práv a svobod, v platném znění, zejména čl. 1 až 4, 7, 11 a 12 a také velmi vágní čl. 30 odst. 2.

Nájemní bydlení je institutem, který se dotýká hned několika právních odvětví. Jeho úpravu tak můžeme najít v občanském, obchodním, správním finančním, ale i trestním právu. Proto je třeba do komplexního výčtu předpisů zahrnout i:

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen „občanský zákoník“),

zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, v platném znění,

zákon č. 116/1992 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v platném znění,

zákon č. 102/1992 Sb., o úpravě některých otázek souvisejících s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., v platném znění,

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění,

zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění,

zákon č. 445/1991 Sb., živnostenský zákon, v platném znění,

zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, v platném znění,
zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění,
zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, v platném znění,
zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření, v platném znění,
zákon č. 221/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení, v platném znění,
zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v platném znění,
zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění,
zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění,
vyhláška č. 85/1997 Sb., v platném znění,
nař. vl. č. 142/1994, kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatků z prodlení podle občanského zákoníku,
nař. vl. č. 258/1995 Sb., kterým se provádí občanský zákoník,
nař. vl. č. 140/2000 Sb., kterým se stanoví seznam oborů živností volných, v platném znění,
nař. vl. č. 469/2000 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně jednotlivých živností, v platném znění.

3. 4 Hmotně právní úprava bytového nájmu

Obecná úprava nájemného je obsažena v §§ 663 až 684 občanského zákoníku. Ustanovení §§ 685 až 719 občanského zákoníku pak upravují nájem bytu, přičemž tato ustanovení mají povahu *lex specialis* oproti obecné úpravě nájmu²⁴, ale tím nelze obecná ustanovení nájmu občanského zákoníku zcela vyloučit.²⁵

Smlouvou o nájmu bytu přenechává pronajímatel za úplaty nájemci do užívání byt, a to na dobu určitou nebo neurčitou. Nájem bytu je chráněný (§ 685 odst. 1 občanského zákoníku). Nájemní smlouva musí být písemná a musí obsahovat označení bytu i s jeho příslušenstvím, rozsah užívání, způsob úhrady nájemného a úhrady za plnění spojená s užíváním bytu. (§ 686 občanského zákoníku). Práva a povinnosti z nájmu bytu jsou stanovena v ustanoveních § 687 až 695 občanského zákoníku. Nájemné a úhrada plnění spojená s užíváním bytu jsou pak stanoveny v ustanoveních § 696 až 699 a v § 877. Občanský zákoník dále obsahuje úpravu společného nájmu (§ 700 až 702) a společného nájmu bytu manžely (§ 703 a § 704), přechod

24 Jehlička, O. a kol.: Občanský zákoník – Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1994, s. 484

25 Korecká, V.: Nájem bytu, 1. vydání, Brno, JURIDICA BRUNENSIS, 1995, s. 5

nájmu bytu (§ 706 až 708)), zánik nájmu bytu (§ 710 a § 711), bytové náhrady (§ 712 až 714), výměnu bytu (§ 715 a § 716), nájem obytných místností v zařízeních určených k trvalému bydlení (§ 717 a § 718) a podnájem bytu (§ 719).

Obecně lze říci, že nájemní vztah je synallagmatický vztah, kde pronajímatelově povinnosti předat byt k užívání odpovídá povinnost nájemce hradit nájemné. Nájem bytu je dle některých názorů v literatuře charakteristický též svoji dočasností.²⁶ Bezúplatné poskytnutí bytu nevede ke vzniku nájmu. V takovém případě se smluvní vztah řídí ustanoveními § 695 a násl. občanského zákoníku o výpůjčce.²⁷

Ze zákona však vyplývá především pojetí bytového nájmu jako chráněného vztahu, což se projevuje zvýšenou ochranou nájemníka při výpovědi a institutem bytové náhrady. Ochrana nájemníků je běžným trendem a standardní součástí zákonné úpravy v celé Evropě. V České republice však intenzita této ochrany dosahuje spíše krajních hranic. V odborné literatuře můžeme nalézt i následující hodnocení hmotně právní úpravy bytového nájmu: „nerozumná“, „socialistická“²⁸ a dokonce i „perverzní“.²⁹ České nájemní právo, jak již bylo řečeno výše, neodpovídá klasickému evropskému chápání. Občanský zákoník novelou č. 509/1991 Sb. transformoval socialistické pojetí nájemného a v této podobě jej zde máme dodnes³⁰.

Pro nájemní bydlení též platí i ostatní ustanovení zejména o vlastnických právech, uzavírání smluv anebo též sousedských právech.

3.5 Úprava nájemného

3.5.1 Nájemné jako cena a jeho regulace

V ustanovení § 877 občanského zákoníku je stanoveno, že úplaty, které jsou předmětem úpravy podle občanského zákoníku, se řídí zvláštním zákonem. Tímto je zákon č.

²⁶ Fiala, J., Korecká, V.: Vlastnictví a nájem bytu, I. vydání, Praha, ALBA, 1995, s. 67

²⁷ tamtéž

²⁸ Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, I. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 33 a 133

²⁹ Z vyjádření prof. Cepla na semináři Podvýboru pro bytovou politiku PS ČR konaném dne 3.10.2000

³⁰ Ústavnost této transformace potvrdil ÚS svým nálezem č. 86/1994 Sb.

526/1990 Sb., o cenách, v platném znění (dále jen „zákon o cenách“). Touto úplatou se rozumí i nájemné. Cenou podle zákona o cenách se rozumí peněžitá částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží dle ustanovení § 2 až 13 nebo zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než prodeji.

Některé ceny však mohou podléhat cenové regulaci, která se chápe jako stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány a místními orgány (§ 3 zákona o cenách). Podmínky regulace jsou zakotveny v ustanovení § 1 odst. 6 zákona o cenách. Ta je přípustná jen tehdy, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádní tržní situace. Zboží podléhající regulaci pak musí být zařazeno na „Seznam zboží s regulovanými látkami“ (§ 10 zákona o cenách).

V roce 1993 bylo přijetím vyhlášky 176/1993 Sb. rozhodnuto o regulaci nájemného ve vymezených bytech.

Tato regulace měla dvojí podobu:

- a) úředně stanovené (administrativní) ceny – ve formě maximální ceny (§ 5 zákona o cenách)
- b) věcně usměrňované ceny (§ 6 zákona o cenách)

V jednání o ústavnosti vyhlášky č. 176/1993 Sb. však Ústavní soud ČR dospěl k závěru, že podmínky regulace dle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o cenách nejsou naplněny.

Samotná regulace nájemného není v rámci Evropy neobvyklá. Český přístup však nijak nezohledňoval oprávněné nároky pronajímatelů, když je nutil dlouhodobě pronajímat byty v jejich výlučném vlastnictví pod tržní cenou. Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách přitom stanoví, že tak jak prodávající nesmí prodejem získat nepřiměřený hospodářský prospěch, tak ho nesmí získat ani kupující nákupem za cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů. Problém vyhlášky však nebyl jen v nízkém nájemném, ale i v jejím diskriminačním účinku, když zavedla cenový dualismus. Regulace nájemného je tedy možná, ale musí respektovat ústavní meze (viz V.1.5)

3. 5.2 Nájemné jako podstatná náležitost nájemních smluv

Samotné nájemné je zakotveno v ustanovení § 686 občanského zákoníku, který stanoví, že nájemné nebo způsob jeho výpočtu jsou podstatnou obsahovou náležitostí smlouvy o nájmu bytu³¹. Absence této náležitosti má pak za následek absolutní neplatnost dle ustanovení § 39 občanského zákoníku³². Samotná nájemní smlouva musí být písemná. Písemnou formu musí tedy mít i dohoda o nájmem. nedodržení této formy má rovněž za následek absolutní neplatnost, tentokrát však dle ustanovení § 40 občanského zákoníku³³.

Jestliže tedy nájemní smlouva nebude obsahovat dohodu o nájmem nebo způsob jeho výpočtu, nájemní smlouva nevznikne. Nároky vyplývající z užívání bytu bez právního důvodu jsou nároky z bezdůvodného obohacení (§ 451. a násl. občanského zákoníku)³⁴. Obecná úprava nájmem v § 671 občanského zákoníku stanoví, že není-li nájmem dohodnuto ve smlouvě, platí se nájmem obvyklé. Speciální ustanovení u nájmu bytu však aplikaci tohoto obecného ustanovení vylučuje. Důvodem je patrně skutečnost, že dohoda o nájmem je považována za natolik významnou, že pro ni byla obligatorně předepsána písemná forma. Je otázkou, zda-li je takové opatření žádoucí anebo kontraproduktivní. De lege ferenda by měl občanský zákoník znát mechanismy jak tyto jednotlivé smluvní nedostatky odstranit, a to právě proto, že bydlení je citlivým a chráněným vztahem. Za stávající právní situace bez platné nájmem smlouvy nevznikají práva a povinnosti z nájmu bytu. V některých případech by mohlo jít i o zneužívání (pronajimateli nevznikne povinnost poskytnout náhradní ubytování). V konečném důsledku tak právní úprava neposkytuje nájemci dostatečnou ochranu a v některých případech jej může dokonce znevýhodnit.

3.5.3 určení výše nájmem

V ČR existují v současné době dvě kategorie nájmem:

- a) smluvní
- b) regulované na základě předpisu

31 Korecká, V.: Nájem bytu, I. vydání, Brno, JURIDICA BRUNENSIS, 1995, s. 17 a 32

32 Fiala, J., Korecká, V.: Vlastnictví a nájem bytu, I. vydání, Praha, ALBA, 1995, s.77

33 tamtéž, s. 75

34 tamtéž, s. 76

Ad a) smluvní nájemné

Obecně platí, že strany si mohou sjednat smluvní nájemné nebo způsob jeho výpočtu a také možnosti zvyšování nájemného (§ 686 odst. 1 občanského zákoníku). Nájemné tak musí být přímo určené nebo určitelné³⁵. Taková možnost přichází v úvahu jen u nájemních smluv, kde u kterých se neuplatňuje regulace (srov. § 2 odst. 1 písm. b) a c), odst. 2 vyhlášky č. 176/1993 Sb., v pozdějším znění (dále jen „vyhláška č. 176/1993 Sb.“)³⁶. V rámci této smluvní autonomie se strany teoreticky mohou domluvit, že se podrobí působnosti vyhlášky č. 176/1993 Sb. Volba je však založena na vůli stran, a tak by zde nebylo lze hovořit o regulaci ex lege.

Objevují se názory, že smluvní nájemné je zcela neomezené a nájemce při jeho sjednávání není jakkoliv chráněn³⁷. S tímto tvrzením lze jen obtížně souhlasit. Nejde jen o to, že nájemné je podle § 877 občanského zákoníku cenou podle zákona o cenách, který v ustanovení § 2 odst. 3 stanoví Prodávající (zde pronajímatel) nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodaje za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. Kupující (zde nájemce) nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů. A dále že se občas v odborné literatuře setkáme i s názorem, že za jistých okolností lze u přehnaně vysokého nájemného ustanovení o lichvě dle § 253 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění. Ale zejména o to, že nájemník bude nejlíp chráněn v nedeformovaném tržním prostředí, které mu reálně umožní volbu mezi více nabídkami. Domnívám se, že tuto volbu dnešní zájemci o nájemní bydlení mají i v těch městech, kde je trh s byty a nájemným bydlením deformován nejvíce (např. v Praze) a lze tedy v současné době pouze spekulovat o pohybu cenové hladiny nájemního bydlení v závislosti na postupném narovnání trhu.

Ad b) „regulované“ nájemné

Regulace výše nájemného se dotýká právě těch bytů, které spadají pod působnost zrušené

35 Jehlička, O. a kol.: Občanský zákoník – Komentář, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2002, s. 860

36 Korecká, V.: Nájem bytu, 1. vydání, Brno, JURIDICA BRUNENSIS, 1995, s.18

37 Křeček, S.: Nájemníci vs. pronajímatelé, 1. vydání, Praha, PROSPEKTRUM, 1999, s. 51

vyhlášky 176/1993 Sb., a na ni navazující výměry Ministerstva financí ČR č. 01/2002 a 06/2002. Zmocnění pro vydání vyhlášky bylo zakotveno v ustanovení § 696 občanského zákoníku, který bližší podmínky pro úpravu těchto vztahů, způsobu výpočtu nájemného, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a jednostranné zvyšování nájemného pronajímatelem delegoval na zvláštní předpis.

Regulace se nevztahuje na:

- a) byty, s nimiž hospodaří Diplomatičký servis,
- b) byty, jejichž nájemcem je právnické osoby, která nemá sídlo v ČR, nebo fyzická osoba, která nemá trvalý pobyt v ČR,
- c) byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků, pro které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí po 30. červnu 1993,
- d) byty, k nimž se nájemní smlouva sjednává s novým nájemcem, tj. smlouvy uzavřené od 1. ledna 1994, kromě případů zákonného přechodu nájmu, výměny bytu, bytové náhrady a služebních bytů vojáků z povolání.

Toto dělení platí, i když vyhláška č. 176/1993 Sb. je zrušena. Ve skupině bytu, která spadala pod regulaci se totiž i nadále platí nájemné podle posledního platného předpisu (výměr 06/2002). budou. K tomuto předmětném okamžiku tedy můžeme mluvit o regulaci v pravém slova smyslu, neboť formálně právně neexistuje předpis, který by zvyšování nájemného upravoval a regulaci prováděl. Fakticky se regulované nájemné uplatňuje, a to ve výši v jaké v konkrétních případech existovalo ke dni zrušení vyhlášky (regulace).

Regulované nájemné jasně stanovilo úroveň nájemného a možnosti jeho jednostranného zvyšování. Rozpor jednostranného navýšení s regulačními předpisy by pak měl za následek jeho relativní neplatnost podle ustanovení § 40 občanského zákoníku. Na okraj zde poznamenávám, že u družstevních bytů je nájem určován dle vyhlášky č. 85/1997 Sb., v platném znění.

3.5.4 Placení nájemného

Vznik a zánik platební povinnosti

Samotná povinnost hradit nájemné je vázána na okamžik vzniku nájemního vztahu a to bez ohledu na skutečnost, zda nájemce byt začne užívat či nikoliv.

Jestliže se tedy nájemce nastěhuje do bytu později, nic to nemění na jeho povinnosti hradit nájemné od počátku existence nájemního vztahu. Povinnost hradit nájemné však má jen samotný nájemce (tedy ten, kdo je ve smluvním vztahu k pronajímateli) a nikoliv osoby, které sví právo bydlet v daném bytě odvozují od nájemce³⁹. Solidarita platí jen mezi společnými nájemci a při společném nájmu bytu manžely. Zánik platební povinnosti je potom logicky vázán na zánik nájemního vztahu. Jestliže však nájemce po zániku nájmu bytu byt i nadále užívá a nemá nárok na náhradní byt, jsou nároky pronajímatele nároky na základě ustanovení § 451 a násl. občanského zákoníku, tedy nároky z bezdůvodného obohacení. To však neplatí, jestliže má nájemce právo na zajištění bytové náhrady. V takovém případě se postupuje podle ustanovení § 712a občanského zákoníku a práva a povinnosti z nájmu bytu jsou i nadále zachována do doby, než bude byt vyklizen. Toto rozlišení má svůj význam mimo jiné i kvůli promlčení.⁴⁰

Splatnost nájemného

Strany si pochopitelně mohou smluvit termíny platby nájemného. Pokud taková dohoda není, pak se nájemné platí měsíc pozadu (§ 671 odst. 2 občanského zákoníku). Spolu s nájemným by se měla platit i úhrada za plnění poskytovaná s užíváním bytu.

Sleva z nájemného

Nájemce má možnost uplatňovat u pronajímatele slevu z nájemného, pokud pronajímatel neodstraní i přes upozornění nájemce závadu na domě nebo na bytě, která podstatně nebo po delší dobu zhoršuje užívání bytu. Podobně má možnost slevy nájemce i v případě, kdy se nedostatky týkají poskytování plnění spojených s užíváním bytu (§ 698 odst. 1 občanského zákoníku) nebo pokud tato plnění nejsou poskytována včas (§ 698 odst. 3 občanského zákoníku). Právo na slevu má nájemce i za situace, že je užívání domu zhoršeno stavebními pracemi (§ 698 odst. 2 občanského zákoníku). Pokud však nebude právo na slevu uplatněno v prekluzivní lhůtě 6 měsíců, pak zaniká. Pokud nájemce slevu uplatní, běží mu pak obecná promlčecí lhůta. Nájemce však nese důkazní břemeno ohledně uplatnění slevy u

38 Kunc, S.: Nájemné – starý zákon v nových kulisách, Parlamentní zpravodaj, 2003, č. 4, s. 19

39 Fiala, J., Korecká, V.: Vlastnictví a nájem bytu, I. vydání, Praha, ALBA, 1995, s.739

40 tamtéž, s. 95

pronajímatele v dané lhůtě. Lze doporučit uplatnit nároky písemně.⁴¹

Způsob platby nájemného

Součástí dohody může být i ujednání o způsobu platby (v hotovosti, předem). V literatuře neřešenou otázkou je úhrada prostřednictvím protislužby (jak to např. umožňuje rakouské nájemní právo). Domnívám se, že de lege lata dohodě o takovém způsobu platby nic nebrání. V opačném případě lze však jistě použít započtení dle ustanovení § 580 a § 581 občanského zákoníku, které fakticky splní stejný účel.

Zajištění nájemného a sankce za neplacení nájemného

Jestliže se nájemce s platbou o pět dnů opozdí, je povinen pronajímateli zaplatit poplatek z prodlení (§ 697 občanského zákoníku).⁴²

Neplacení nájemného však může být spojeno pro nájemce i s mnohem tvrdší sankcí. v případě, kdy nájemce dluží nájemné nebo úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu po za období delší než tři měsíce, je to považováno za hrubé porušení povinností nájemce, a tak může pronajímatel uplatnit výpovědní důvod dle ustanovení § 711 odst. 1 písm. d) občanského zákoníku, přičemž nájemce nemá nárok na zajištění bytové náhrady (s výhradou danou § 712 odst. 5 občanského zákoníku).

Pronajímateli však slouží i jiné nástroje. Na bytový nájem se totiž vztahuje i obecné ustanovení § 672 občanského zákoníku o zástavním a zadržovacím právu pronajímatele na zajištění nájemného. Pronajímateli bytu svědčí zákonné zástavní právo zajišťující nárok na splatné nájemné. předmětem jsou movité věci, které se nacházejí v pronajatém bytě a patří nájemci nebo osobám, které s ním bydlí ve společné domácnosti. Zástavní právo vzniká vnesením věci do bytu nebo vznikem nájemní smlouvy, pokud se v daném okamžiku v bytě věc již nacházela. Právo nájemce s věcí volně disponovat však není omezeno či dokonce vyloučeno. Zástavní právo k věci zaniká jejím vynesením z příslušného bytu. To však jen do doby, než bude věc sepsána soudním vykonavatelem⁴³. Stěhuje-li se nájemce nebo

41 Korecká, V.: Nájem bytu, 1. vydání, Brno, JURIDICA BRUNENSIS, 1995, s.39

42 Jeho výši stanoví např. nař. vl. č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle OZ

43 Jehlička, O. a kol.: Občanský zákoník – Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1994, s. 476

odstraňuje-li věci z bytu přesto, že nemá zapláceno nájemné, má pronajímatel možnost věci na vlastní nebezpečí zadržet. Do osmi dnu však musí buď žádat o soudní soupis věcí nebo musí zadržené předměty vydat.

V daném případě by bylo možno uplatnit též další způsoby zajištění dle občanského zákoníku (§ 544 až § 558), z nichž nejčastější bude pravděpodobně jistota (§ 555 až § 557 občanského zákoníku), která má podobu kauce na byt⁴⁴.

Na závěr této kapitoly bych mohl shrnout, že rozpor mezi tvrdou regulací na jedné straně a čistě liberálním přístupem na straně druhé je jen dokladem zcela nesystémového řešení nájemného v ČR. Obecně se dá konstatovat, že právě tento dualismus, který nedokázal překlenout rozdíl mezi tržními a regulovanými cenami, se stal zdrojem jevu, který můžeme nazvat „krizí českého nájemního práva“.

4. REGULACE NÁJEMNÉHO PO ROCE 1993

4.1 Právní rozbor

V této kapitole se nadále budu zabývat vývojem zrušené vyhlášky a jejími základními východisky pro výpočet nájemného. Součástí rozboru však nebude úhrada z aplnění poskytovaná s užíváním bytu.

1. ledna 1994 vstupuje v platnost vyhláška Ministerstva financí ČR č. 176/1993 Sb. o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytované s užíváním bytu (dále jen „Vyhláška“), která zrušila a nahradila předchozí vyhlášku č. 60/1964 Sb., v pozdějším znění. Hlavním významem Vyhlášky bylo zajištění již existujících nájemních vztahů a naplnění ustanovení § 696 občanského zákoníku, což však plnila jen částečně, protože měla omezenou věcnou působnost, a tak nepokrývala všechny případy bytového nájmu. Právě to se stalo důvodem pozdějšího dualismu cen.

⁴⁴ Křeček, S.: Nájemníci vs. pronajímatelé, 1. vydání, Praha, PROSPEKTRUM, 1999, s. 26

Vyhláška č. 176/1993 Sb. prošla celkem čtyřmi novelami, aby nakonec byla nálezem Ústavního soudu ČR č. 231/2000 Sb. ke dni 31. prosince 2001 zrušena.

Smyslem tohoto předpisu byla ochrana nájemníků při určování nájemného a jeho zvýšení prostřednictvím regulace. Nevztahovala se (s výjimkou § 11, 13 a 14) na:

- a) bytová družstva zřízená po roce 1958, jde-li o byty postavené s finanční, úvěrovou a jinou pomocí poskytovanou podle předpisů o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní bytové výstavbě⁴⁵, u nichž je nájemné určováno podle zvláštního předpisu⁴⁶,
- b) byty, se kterými hospodaří Diplomatičký servis,
- c) byty, byla-li jejich nájemcem právnická osoba, která neměla sídlo na území ČR, nebo fyzická osoba, která neměla trvalý pobyt na území ČR, nebo zahraniční zastupitelský úřad nebo diplomatická mise,
- d) byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků. pro které bude vydáno kolaudační rozhodnutí po 30. červnu 1993,
- e) byty⁴⁷, o nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem, kromě případů zákonného přechodu nájmu, výměny bytu, bytové náhrady a služebních bytů vojáků z povolání.

Písmena c) až e) byla v době zavedení Vyhlášky považována za liberalizační prvky⁴⁸, protože znamenala rozšíření okruhu neregulovaných bytů. Ukázalo se však, že tato „liberalizace“ je spíše formální než faktická.

Byly zde vytvořeny dvě kategorie regulovaného nájemného:

a) maximální základní nájemné (dále jen „MZN“), které se týkalo všech bytů, s výjimkou shora uvedených, které již byly jako nájemní obsazeny. Výpočet nájemného byl velmi jednoduchý. Podlahová plocha (§ 3 odst. 1) se vynásobila částkou stanovenou pro příslušnou kategorii bytu za m².

b) věcně usměrňované základní nájemné, které se týkalo těch bytů, jejichž výstavba

⁴⁵ Například vyhláška federálního ministerstva financí, MF ČR, MF SR a předsedy Státní banky československé č. 136/1985 Sb., o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě a modernizaci rodinných domků v osobním vlastnictví, ve znění vyhlášky č. 74/1989 Sb., vyhlášky č. 76/1991 Sb. a vyhlášky 398/1992 Sb.

⁴⁶ § 11 až § 14 výnosu federálního ministerstva financí, MF ČR, MF SR a Státní banky československé ze dne 22. února 1991 o podmínkách poskytování finanční pomoci na družstevní bytovou výstavbu č. 78/1991 RSb. uveřejněného ve finančním zpravodaji č. 2-3/1991 pod č.3

⁴⁷ Původně se toto vztahovalo jen rodinných domů a na byty se tedy nevztahovalo. Tento stav byl odstraněn vyhláškou č. 30/1995 Sb.

byla povolena po 30. červnu 1993 a na jejímž financování se podílely veřejné prostředky. Zde bylo hlavním úkolem kontrolovat využívání veřejných finančních prostředků. Výpočet nájemného byl uveden v Příloze a vycházel z pořizovacích nákladů na výstavbu a modernizaci bytu.

Oba typy nájemného bylo možné upravit dle kvality bytu, polohy a vybavení. Přesto však vyhláška obsahovala celou řadu nedostatků a v původním znění například nepočítala s postupným navyšováním nájemného vlivem inflace a nedostatečně řešila aspekt polohy bytu⁴⁹, a tak jediným rozlišovacím kritériem pro výpočet nájmu byla kategorizace bytů na čtyři kategorie⁵⁰, dle § 4 a Přílohy. Z tohoto pohledu se může novela č. 30/1995 Sb. jevit jako nesporný pokrok, neboť reaguje na oba zmíněné nedostatky. Touto novelou bylo přidáno ustanovení § 5a, které mělo umožnit každoroční navýšení nájmu navíc zavedl členění dle polohy bytu. Výpočet nájmu se tak vypočítal dle vzorce obsaženého ve vyhlášce.

Nájem se měl po novele zvyšovat vždy k 1. červenci a počítala s kritériem polohy města. I ona však trpěla nedostatkem – z pohledu pronajímatele byl výpočet nájemného velmi složitý a podílelo se na něm příliš mnoho faktorů. Musíme si též uvědomit, že celá řada pronajímatelů jsou laici, pro které může být např. zjišťování míry inflace a rozhodovacího koeficientu opravdovým rébusem. V tomto ohledu byla posunem pozdější novelizace vyhlášky č. 41/1999 Sb., která zcela změnila (a zjednodušila) vzorec pro výpočet nájemného.

Postupem času však vyhláška přestala vyhovovat požadavkům doby a začaly se hromady s tím spojené problémy. Původním cílem Vyhlášky bylo zaručit samostatnou existenci nájemních vztahů, ale toto její „poslání“ se postupně oslabovalo a tím, jak odpadaly důvody takového zajištění postupným přechodem na tržní ekonomiku. Veřejný zájem na regulaci, který byl dán počátkem devadesátých let, časem pomíjel⁵¹. Vyhláška se postupně změnila z převážně garančního nástroje na nástroj převážně regulační a stala se v rámci tržní ekonomiky přežitkem.

48 Hádl., T.: Nájemné v bytech od 1. července – Nájemné z nebytových prostor, 1. vydání, Ostrava, Sagit, 1995, s. 6

49 § 9 vyhlášky obsahoval jen možnost zvýšení nájemného v závislosti na (ne)výhodnosti polohy v rámci jednotlivých obcí.

50 Přitom lze na základě vyhlášky použít i jiné dělení: na byty určené k bydlení, na byty určené k podnikání a rodinné domy (přechodné ustanovení § 16). Nájemné se sice u těchto typů bytů liší, ale základem je opět kategorizace dle § 4 vyhlášky

51 Novela č. 86/1997 Sb. ad hoc upravila koeficient K_v pro období od 1.7.1997 do 30.6.1998 u Prahy na 1,67

52 Nález ÚS ČR č. 528/2002 Sb., Sbírká zákonů ČR, 2002, sv. 7, částka 182, s. 10263

4.2 Problémy spojené s vyhláškou č. 176/1993 Sb., v pozdějším znění

Regulace nájemného a existence vyhlášky č. 176/1993 Sb., v pozdějším znění, byla spojena s celou řadou negativních jevů, které by se daly rozdělit do tří základních skupin.

a) problémy spojené s hmotně-právní úpravou

Majitelé domů byli vlivem hmotně-právní úpravy často stavěni do nesnadno řešitelných situací:

- Omezené možnosti majitele domu při výpovědi z nájmu – institut bytové náhrady pronajímatele příliš zatěžuje, a to i v případech, kdy nájemce neplatí nájemné (viz. § 712 odst. 5)
- Zneužívání institutu přechodu nájmu
- Zneužívání institutu výměny bytů – souhlas pronajímatele s výměnou bytu může být nahrazen rozhodnutím soudu, čímž může být degradováno vlastnické právo a dispoziční oprávnění pronajímatele (vlastníka)
- Zneužívání podnájmu na úkor pronajímatele
- Nemožnost v reálném čase prosadit oprávněné nároky

b) problémy spojené s výší nájemného

- Postupem času začalo logicky docházet ke zvětšování rozdílů mezi regulovaným a tržním nájemným. Tržní nájemné tak bylo až šestkrát vyšší než regulované⁵³.
- Dvojí ceny vedly k tomu, že se začaly vytvářet dvě skupiny pronajímatelů i nájemců. Nájemci v „regulovaných“ bytech požívají „nadochranu“, zatímco nájemci v bytech s tržním nájemným nejsou téměř chráněni.
- Regulované nájemné procházelo napříč sociální strukturou nájemců:
- tzv. sociální nespravedlnost, která zasáhla v největší míře právě mladé rodiny, které vstupovaly do nájemních vztahů nově již za tržní ceny.
- Podnákladové nájemné – tedy nájemné, které nekryje náklady na údržbu domu a vytváření přiměřeného zisku

⁵³ Kadlecová, M. a kol.: Přehled aktuálního nabídkového nájemného v roce 2003, Brno, IRI, 2003, str. 12. Největší rozdíly přitom nejsou v menších obcích okolo Prahy a nikoliv v Praze samotné, ale v atraktivních městech (Hradec Králové, Liberec, Karlovy Vary)

- Chátrání bytového fondu – souvisí s předchozím bodem, kdy v důsledku tzv. „podnákladového“ nájemného nepostačuje na reprodukci bytového fondu a jeho údržbu.

c) černý trh s byty a deformace trhu s byty

- **Dvojí ceny** – jejich vlivem vzniká černý trh s byty. Nejčastější podobou je situace, kdy nájemce bytu s „regulovaným nájemným“ dává byt do „podnájmu“, bez (vědomí a) souhlasu pronajímatele, za nájemné tržní. Tento stav se dle odhadů dotýká cca 4% nájemních bytů, tedy 40.000 bytů⁵⁴.
- **daňové úniky** – příjmy dle předchozího odstavce nebývají zpravidla zdaňovány. Ke zkrácení daňe tak dochází zhruba v objemu 3 mld. Kč⁵⁵.
- **umělé nasycení trhu s byty** – nájemníkům se dlouhodobě vyplácí tzv. držet byty s režimem regulovaného nájemného. Tímto postupem dochází k
- **deformaci trhu, zejména k deformaci výše nájemného**, které je takto navýšeno.
- **Odstupné**, které vyplácel buď pronajímatel⁵⁶ nájemníkům za opuštění pronajatého bytu, nebo je vyžadoval nájemce po třetí osobě za přenechání dekretu k bytu. Tato odstupné údajně dosahovala až poloviny tržní ceny bytu^{57,58}. I zde dochází k daňovým únikům v řádu až miliard korun⁵⁹.

Ve druhé polovině 90. let se začínají ozývat hlasy volající po zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb., které vyústily v podání návrhu skupiny 14 senátorů k Ústavnímu soudu ČR na její zrušení.

5. ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

5.1 Zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb. nálezem ÚS č. 231/2000 Sb.

V roce 1999 podala skupina 14 senátorů k Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení Vyhlášky.

54 Nováková, P.: Stát přichází černými podnájemny o miliardy, MF Dnes, 25.2.2004, sešit B, s. 1

55 tamtéž

56 Ochránci nájemníků přicházejí s myšlenkou, že odstupné by se zásadně mělo rovnat částce za kterou si nájemce může pořídit srovnatelný byt. (viz Křeček, S.: Nájemníci vs. pronajímatelé, 1. vydání, Praha, PROSPEKTRUM, 1999, s. 119)

57 Chmelíček, J.: V Brně přibývá fiktivních výměn, Právo, 23.9.2003, s. 12

59 Nováková, P.: Stát přichází černými podnájemny o miliardy, MF Dnes, 25.2.2004, sešit B, s. 1

Obě strany sporu předložily k obhájení svého stanoviska následující argumenty:

5.1.1 Argumenty navrhovatelů

Navrhovatelé použily 2 druhy argumentů:

a) formální stránka

Navrhovatelé vycházeli z právního „zakotvení“ vyhlášky. Ta totiž byla původně vydána na základě § 20 odst. 1 písm. a zákona č. 526//1990 Sb. zákona o cenách, který však byl později novelou č. 135/1994 Sb. zrušen. Novela vyhlášky č. 30/1995 Sb. již však odkazovala na jiné zákonné zmocnění v § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Skupina senátorů tak předložila otázku, zda zrušením umocňujícího ustanovení nejsou dány důvody neplatnosti samotné vyhlášky stejně jako i jejich dalších novel. Tento argument Ústavní soud ČR jednoznačně odmítl, když dovodil, že *„vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění“*, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno.⁶¹

Jak vyplývá z výše uvedeného, navrhovatelé s tímto argumentem neuspěli.

b) věcná stránka

Navrhovatelé se dále snažili Ústavní soud přesvědčit, že Vyhláška svou podstatu odporuje některým základním lidským právům uvedeným v Listině. Konkrétně mělo jít o rozpor

- 1) **obecným principem rovnosti subjektů podle čl. 3 odst. 1 Listiny**
- 2) **obecným principem rovnosti vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny**

Navrhovatelé dovozovali, že Vyhláška činí neodůvodněné rozdíly mezi jednotlivými byty a svými ustanoveními tak vytváří rozdíly ve skupině vlastníků bytů i ve skupině

60 Z argumentace navrhovatelů uvedené v Nálezu č. 231/2000 ÚS

61 Nález ÚS ČR č. 231/2000 Sb., Sběrka zákonů ČR, 2000, sv. 3, částka 70, s. 3365

nájemníků a argumentovali nálezem ÚS ČSFR č. 11/1992 Sb.⁶² MF se paradoxně snažilo hájit týmž judikátem, avšak s tím tvrzením, že tyto rozdíly jsou odůvodněné.

3) ustanovením o omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny

Navrhovatelé nejen popírali existenci veřejného zájmu, ale dokonce tvrdili, že regulace „je v rozporu s veřejným zájmem“, protože⁶³

- neumožňuje tvorbu nového a udržování stávajícího bytového fondu (v důsledku čehož dochází ke snižování bytového fondu)
- demotivuje subjekty podnikající v oblasti nájemního bydlení
- ztěžuje mobilitu pracovních sil
- brání vzniku fungujícího trhu s byty
- ochrana vlastnictví jako ústavně zaručený a chráněný veřejný zájem, je silnější než nárok jednotlivce na bydlení
- stát prostřednictvím regulace nájemného neoprávněně zvýhodňuje nájemce a nadřazuje jeho individuální zájem nad zájem vlastníka (pronajímatele), a to faktickým omezením vlastnického práva (pronajímat byt za cenu obvyklou) bez náhrady a bez existence relevantního veřejného zájmu.
- porušuje i zásadu přiměřenosti zásahu podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Právě tato argumentace byla klíčová a ÚS ji též přijal.

4) ustanovení o svobodě podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny

Argumentace se opírala o názor, že Vyhláška nepřiměřeně omezuje právo podnikání v oblasti nájemního bydlení, a že znevýhodňuje vlastníky domů, resp. bytů s tzv. „regulovaným nájemným“ oproti ostatním, tj. vlastníků domů, resp. bytů s nájemným tržním“.

62 ze dne 8. října 1992, sp.zn. Pl. ÚS 22/92: „Rovnost občanů před zákonem nebyla chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy byla přičítána k určité právní normě, pojímána ve vzájemném poměru různých subjektů apod. Pokud bylo z rovnosti učiněno právo, je každý jednotlivec oprávněn domáhat se, aby stát v mezích svých možností odstranil všechny faktické nerovnosti. Tato konstrukce však platí pouze tehdy, uvažujeme-li rovnost jako absolutní. Rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů.“

63 Nález ÚS ČR č. 231/2000 Sb., Sběrka zákonů ČR, 2000, sv. 3, částka 70, s. 3356

5) ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

Podle § 2 odst. 3 zákona o cenách „kupující nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů“. Tento rozpor Vyhlášky se zněním zákona je pak údajně důvodem pro její zrušení – ačkoliv zrušení vyhlášky pro rozpor se zákonem není v pravomoci ústavního soudu (čl. 87 odst. 1 Ústavy).

5.1.2 Argumenty odpůrců návrhu

K výše uvedeným návrhům se více či méně úspěšně vyjádřilo Ministerstvo financí (dále jen „MF“), Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Ministerstva se vyjádřila v tom smyslu, že

- právo na bydlení je základním sociálním právem, které bude porušeno, bude-li Vyhláška zrušena,
- nedochází k diskriminaci pronajímatelů ani vlastníků,
- regulace nepředstavuje omezení vlastnického práva ani jeho výkon,
- na regulaci je veřejný zájem,
- příjmy z regulovaného nájemného plně kryjí náklady a vytváří i zisk.

Dále ministerstva tvrdila, že „zanedbanost bytového fondu a nereálnou výši nájemného v minulosti nezavinil nájemce bytu. Stát mu proto umožnil, aby své výdaje na bydlení upravil postupně tak, aby to pro něho neznamenalo finanční kolaps. Současně umožnil pronajímateli, aby měl právní nárok na nájemné vyšší, než bylo nájemné původně sjednané v nájemní smlouvě.⁶⁴“ Tento argument je zřejmě důležitý, nicméně nedostatečný. V daném případě zřejmě nestačí jen to, že stát umožní pronajímateli zvýšení nájmu, ale musí také zajistit, aby toto zvýšení dosáhlo určité úrovně, která bude přijatelná pro obě strany.

5.1.3 Rozhodnutí soudu

Ústavní soud Vyhlášku skutečně jako protiústavní zrušil, a to ke dni 31. prosince

⁶⁴ tamtéž, s. 3359

2001. Tímto poskytl vládě potažmo Parlamentu ČR rok a půl.⁶⁵ Rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce zákonů, v částce 70., jako nález č. 231/2000 Sb.⁶⁶

Ústavní soud shledal Vyhlášku v rozporu s:

- čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“),
- čl. 1 Ústavy ČR,
- čl. 4 odst. 3 Listiny
- čl. 4 odst. 4 Listiny
- čl. 4 odst. 11 odst. 1 Listiny

Ve svém odůvodnění Ústavní soud uvedl, že

- Kategorii vlastníků ve skutečnosti „dotujících“ nájemné je (na rozdíl od ostatních vlastníků) neodůvodněně zpochybněn a odepřen obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, který tvoří obsah vlastnického práva.
- Omezení této diskriminované kategorie vlastníků je možné, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, ale může se tak stát jen při splnění podmínek vyplývajících z čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny.
- Podle odst. 3 čl. 4 Listiny zákonná omezení základních lidských práv a povinností musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, zatímco ve smyslu odst. 4 tohoto článku při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, ale tato podmínka v daném případě naplněna není.
- V rozporu s čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny jsou určité kategorie vlastníků nuceny se podrobit podstatným omezením jejich vlastnického práva, zatímco jiné nikoliv, a k tomuto omezení dochází způsobem, který nešetří podstatu vlastnického práva.
- Byl porušen princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy.
- V důsledku dosavadní právní úpravy existují dnes v naší společnosti sociální skupiny resp. subjekty, které hradí ze svého to, co v zájmu naplnění již cit. čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech má zajišťovat stát.

⁶⁵ rozhodnutí bylo vydáno 21. června 2000

⁶⁶ Těž jako nález pléna ÚS ze dne 21. června 2000, Pl.ÚS 3/2000, ÚS ČR Sbírka nálezů a usnesení, sv. 18, nález 93, Praha, C.H.Beck, s.287.

- Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnost, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví.

5.1.4 Analýza rozhodnutí soudu

Z argumentů Ústavního soudu bychom měli vyvodit některé závěry. Soud dovedl, že Vyhláška má diskriminační účinky, ale přitom nevyloučil ani nezakázal regulaci jako takovou. Poukázal však nato, že případná regulace musí odpovídat ústavně konformním kritériím, která však Vyhláška nesplňovala.

Spornou součástí výroku se může zdát pojem „*prokázaných a nutně vynaložených nákladů*“. V tomto směru je ÚS často napadán⁶⁷, protože nedostatečně ozřejmil, odkud své informace čerpal, o co se opíral z jakých dat vycházel. Ve výsledku ÚS bohužel zmíněným postupem zřejmě snížil věrohodnost svých tvrzení a sám otevřel prostor pro možné spekulace. Tedy tvrzení ÚS měla být podložena odkazem na zdroj informací, a nikoliv pouhou proklamací stavu, zejména když v této věci panují mezi oběma stranami zásadní spory.

Je třeba též zmínit, že rozhodnutí soudu nebylo zcela jednomyslné. Odlišní stanovisko k rozhodnutí dal soudce ÚS Vladimír Paul, který uvedl, že ÚS neměl do této záležitosti zasahovat, jelikož vláda již avizovala přípravu nového zákona. S tímto argumentem lze polemizovat. Samotné MF ve svém vyjádření uvedlo, že započalo s intenzivní přípravou nového zákona o nájemném z bytů a že lze očekávat zrušení formální regulace nájemného, a to v průběhu roku 2002. Soud tak patrně měl považovat danou lhůtu za dostatečnou,⁶⁸ i když soudce Vladimír Paul varoval před nebezpečím případného právního vakua. Dále soudce Vladimír Paul uvedl: „...*je iluzorní tvrdit, že musí být z důvodu protiústavnosti urychleně zrušena vyhláška, jejíž nutnost existence je uznávána nejméně od roku 1993 jako nezbytná, neboť řešila v té době neřešitelné ekonomické problémy, které měly svůj zdroj v předchozích čtyřiceti letech. Ekonomická situace nutila vlády přistupovat k řešení a uvolňování překážek s rozvahou a postupně....*“ S takovým názorem mohu jen obtížně souhlasit. Skutečnost, že Vyhláška odpovídala požadavkům doby počátkem 90. let totiž ještě neznamená, že jim bude

67 Křeček, S.: Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů, Praha, Linde, 2001, s. 231

68 Filip, J.: Regulace nájemného před ÚS – pouze další dějství, Právní zpravodaj, 2002, č. 12, s. 3

odpovídat v o deset let později.⁶⁹ Zásadním problémem Vyhlášky je totiž právě skutečnost, že se postupem času jednotlivé negativní jevy kumulovaly a jejich intenzita rostla, a tak měla být ústavnost posuzována aktuálními měřítky a nikoliv požadavky transformace počátku 90. let.

5.1.5 Ústavní meze regulace

Otázka ústavnosti regulace nájemného je pro nás podstatná z pohledu úpravy de lege ferenda, a tak bychom si měly zdůraznit, jaké požadavky klade náleze č. 231/2000 Sb. na budoucí předpisy o nájemném. Jak bylo již uvedeno výše, není za protiústavní považována sama regulace jako taková. Ta se naopak chápe jako obvyklý nástroj bytové politiky i v jiných zemích Evropy. Přípustná regulace však musí splňovat i určitá kritéria:

- odůvodněnost ve veřejném zájmu,
- zajištění reprodukce majetku majiteli,
- zajištění přiměřeného zisku majiteli.

Vláda, potažmo poslanci (a senátoři) Parlamentu ČR by se ve svých dalších zákonodárných snahách v „politice regulace“ měli těmito zásadami řídit a tyto respektovat. Z dále uvedeného vyplývá, že tomu tak nebylo.

5.2 Zrušení výměru MF č. 6/2002 nálezem ÚS č. 528/2002 Sb.

5.2.1 Vývoj po zrušení Vyhlášky

Veřejnost, zejména vlastníci domů a bytů očekávali, že vláda bude otázkám regulace nájemného věnovat dostatečnou pozornost, a že v termínu do konce roku 2001 připraví nový předpis, který na zrušenou Vyhlášku naváže.

Nic takového se nestalo. Navrhovaný zákon Poslanecká sněmovna v dubnu 2001 odmítla⁷⁰, a tak vláda zvolila jiný postup. Dne 28. listopadu 2001 byl na základě § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách vydán výměr MF č. 1/2002, kterým se vydával seznam zboží s regulovanými cenami, mezi nimiž bylo zahrnuto i nájemné. Právě ve věci bytového nájemného se výměr neomezil jen na prosté stanovení cenových limitů či způsobů výpočtu nájemného, ale v podstatě nahradil původní Vyhlášku tím, že inkorporoval její podstatnou část⁷¹.

69 Ke shodným závěrům dospívá i ÚS v nálezu 528/2002 Sb.

70 Šulc, J.: Nájemní z bytu a prostor po jeho regulaci, *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 137

71. Sokol, T.: Spor o regulaci nájemného – rekapitulace a výhledy, *Právní rádce*, 2003, č. 3, s.12

MF se snažilo tento přístup obhájit (ještě v době před podáním ústavní stížnosti), když výměr označilo za „*právně čistý způsob, jak velmi operativně překlenout blížící se právní vakuum.*“⁷², podivovalo se aktivitě Veřejného ochránce práv, který se na MF dotazoval jaký je věcný rozdíl mezi zrušenou Vyhláškou a výměrem MF 1/2002 a vyjádřilo se, že „*...s ohledem na nové, dříve neznámé cenové informace - se může Ústavní soud znovu nad tehdejším nálezem zamyslet...*“⁷³, když předchozí závěry ÚS označil za falešné argumenty (ačkoliv určité pochybnosti vyjadřovala i odborná literatura).⁷⁴

5.2.2 Řízení před Ústavním soudem

Dne 4. března 2002 podal Veřejný ochránce práv (dále jen „VOP“) ústavní stížnost proti položce č. 5 a 6 části I., oddílu A, a položce č. 9, části II. výměru MF č. 1/2002 o měsíc později se k ní připojila i skupina 18 senátorů, jejíž návrh byl pro nepřipustnost odmítnut. Současně bylo rozhodnuto, že skupina senátorů má právo účastnit se podle § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jednání ve věci jako vedlejší účastník.⁷⁵ Senátoři k původnímu návrhu připojili návrh nový, a to návrh na zrušení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, na jehož základě byl uvedený výměr vydán s tím, že je příliš vágní a umožňuje vydávání takových aktů, jako např. napadený výměr.

Podstata věci spočívala v tom, že MF tvrdilo, že napadený výměr není právním předpisem, ale správním aktem, a tudíž nemůže ani nemůže být Ústavním soudem posuzován, a dále MF vyzvalo Ústavní soud k vyjádření ke způsobu jakým má být nájemné tedy regulováno. Jednání pléna bylo nařízeno na 20. listopadu 2002, avšak dne 15. listopadu 2002 byl vydán nový výměr MF č. 6/2002, který napadené části výměru zrušil a upravil samostatně. Skupina senátorů reagovala procesně rozšíření svého návrhu i na výměr MF č. 6/2002 a ÚS toto rozšíření návrhu připustil a řízení ohledně výměru MF č. 1/2002 zastavil. ÚS ve stanoveném termínu rozhodl, a to tak, že napadený výměr nálezem ke dni publikace (stalo se tak dne 18. prosince 2002 pod č. 528/2002 Sb.⁷⁶) ve sbírce zákonů zrušil.

72 Šulc, J.: Nájemní z bytu a prostor po jeho regulaci, *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 135

73 tamtéž, s.137

74 Jehlička, O. a kol.: *Občanský zákoník – Komentář*, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2002, s. 867

75 Nález ÚS ČR č. 528/2002 Sb., *Sbírka zákonů ČR*, 2002, sv. 7, částka 182, s. 10245

76 Nález ÚS ze dne 20. listopadu 2002, č. 142, Praha, C.H.Beck, 2003, s. 237

S námitkou MF, že výměr není předpisem.⁷⁷ se ÚS vyrovnal odkazem na své předchozí rozhodnutí zveřejněné v nálezu č. 167/2000 Sb., „že v případě cenového výměru uveřejněného ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví jde o právní předpis bez ohledu na absenci korespondující formy. Ústavní soud proto zastává stanovisko, že v případě, kdy forma požadovaná pro právní předpis nesplňuje všechny požadavky, kdežto obsah a právní funkce ano, je rozhodující splnění obsahových náležitostí právního předpisu. Stejně závěry platí i pro podmínky hodnocení právnosti výměru č. 6/2002.“ Jinými slovy pro posouzení, zda uvedený akt je či není právním předpisem, má přednost jeho materiální stránka před stránkou formální.⁷⁸ Ústavní soud považuje za nepřípustné, aby cenový výměr definoval zákonné pojmy a určoval pravidla chování subjektů, které mají obecný charakter, protože:

- takovou formou zásahu umožňuje obcházet základní pravidla tvorby právních předpisů, zejména pak zákonů.
- právotvůrce se tak vyhýbá jednak připomínkovému řízení a jednak alespoň minimálním demokratickým požadavkům na tvorbu práva.
- zákon o cenách umožňuje regulovat chování subjektů jen uložením povinnosti sjednávat cenu.
- takový postup, kterým měl být narazen zákon je účelový, protizákonný i protiústavní, když zjevně nebyl respektován čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR.

K požadavku MF, že by měl Ústavní soud poskytnout jakousi instrukci k vyřešení problému, ÚS uvedl, že takové návody nejsou jeho kompetencí a už vůbec ne úkolem.

5.2.3 Zhodnocení nálezů č. 528/2002 Sb.

Nález Ústavního soudu se dá s určitou nadsázkou značit za nevyhnutelný. Postup MF byl totiž v přímém výsměchem, ne-li políčkem, autoritě Ústavního soudu a obcházením pravidel normotvorby. Kdyby Ústavní soud nezasáhl, jeho prestiž by zřejmě významně utrpěla. Dále by tím exekutivě byl dán návod k častějšímu řešení obdobných „problémů“ obdobným způsobem. Postup MF by se dal lapidárně shrnout do rčení „účel světlí prostředky“. Nový výměr č. 6/2002 měl zcela zjevně za úkol vyhnout se projednávání o obejití rozhodnutí

⁷⁷ MF argumentovalo nálezem ÚS ze dne 17. února 1999, sp. zn. II ÚS 53/97

⁷⁸ blíže viz. Filip, J.: Regulace nájemného před ÚS – pouze další dějství, Právní zpravodaj, 2002, č. 12, s. 4

Ústavního soudu. Takové jednání z pohledu vyspělé právní kultury varující⁷⁹ a v právním státě by pro tento nemělo být místo. Samotný Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že postup MF „...považuje za pokus o zřejmé obcházení účelu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a za pokus zabránit průchodu výkonu ústavního soudnictví,“ o což MF zjevně skutečně šlo. Bohužel právě v této fázi spor o nájemní získává nepříliš důstojnou podobu.

Návrh skupiny senátorů na zrušení § 10 zákona o cenách byl zamítnut s logickým odůvodněním, že „překročení zmocnění k provedení zákona nebo jiné porušení zákona nevede k neústavnosti zákona samotného, nýbrž nejvýše k nezákonnosti právního aktu, který byl na základě překročeného zmocnění vydán“. Lze dodat, že důsledkem zrušení § 10 zákona o cenách by bylo znemožnění jakékoliv regulace, a tak i zde účelovost zašla až příliš daleko, když se snažilo různě pojistit zrušení výměru. Dá se souhlasit i s názorem, že je takový požadavek poněkud nezodpovědný⁸⁰, neboli jinými slovy: obě strany spru používají k dosažení svého cíle krajní prostředky.

Zrušením výměru přišli pronajímatelé i o možnost pravidelně zvyšovat nájemné. Nabízí se tak otázka, zda-li nebyly jejich zájmy spíše poškozeny a čeho chtěli navrhovatelé vlastně dosáhnout. Odpověď může být jednoduchá: šlo především o to, aby se stále naléhavější otázka uspokojivě jednou pro vždy vyřešila, a aby se zamezilo dalším odkládacím a vyhýbavým taktikám (např. „výměry“), a to i za cenu dočasné ztráty části zisku. K nové úpravě nájemného však vedla, resp. povede ještě dlouhá cesta.

5.3 Zrušení moratoria na ceny bytového nájmu nálezem ÚS č. 84/2003 Sb.

5.3.1 Vývoj po zrušení výměru MF č. 6/2002

Na zrušení výměru MF č. 6/2002 vláda zareagovala promptně a dne 20. prosince 2002 vydala vládní nařízení č. 567/2002 Sb., kterým bylo s okamžitou účinností rozhodnuto o vyhlášení tzv. cenového moratoria na ceny bytového nájmu na dobu tří měsíců. Podle tohoto vládního nařízení nebylo tedy možné nájemné jednostranně zvyšovat. Odpůrci regulace vládní nařízení napadly u Ústavního soudu.

⁷⁹ tamtéž, s. 2

⁸⁰ Šulc, J.: Nájemní z bytu a prostor po jeho regulaci, *Justiční praxe*, 2002, č. 5, s. 315

5.3.2 Řízení před Ústavním soudem

Skupina 25 senátorů podala 27. ledna 2003 návrh na zrušení vládního nařízení č. 567/2002 S. Navrhovatelé tvrdili, že pokud vláda upravuje výši nájemného způsobem odkazujícím na neústavní právní úpravu, je tato pozdější právní úprava rovněž protiústavní. Dále poukázali na skutečnost, že vláda postupovala v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy a žádaly, aby:

- Ústavní soud vydal předběžné opatření, kterým vládě zakáže další podzákoné zásahy úpravy nájemného a jeho regulace
- bylo nařízení zrušeno pro rozpor s čl. 89 odst. 2 Ústavy, čl. 1, 3, 4, a 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Současně navrhovatelé požádali, aby o jejich návrhu rozhodl Ústavní soud jako o věci naléhavé ve smyslu § 39 zákona o Ústavní soudu.

Ústavní soud se zabýval tím, zda je zavedení moratoria legitimní a dospěl k závěru, že ekonomická opatření státu jsou v zásadě kompetencí výkonné moci. Ústavní soud však může posuzovat legitimitu těchto opatření a kontrolovat zda byly dodrženy podmínky pro jejich použití. Naznal přitom, že v daném případě tomu tak není.⁸¹ Ústavní soud našel obsahovou shodu mezi posuzovanými a dříve zrušenými předpisy a odvodili z této vazby i protiústavnost vl. nař. 567/2002 Sb. a nálezem č. 84/2003 Sb.⁸² nařízení zrušil, když dovedl porušení

- čl. 2 odst. 2 Listiny
- čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, 4 odst. 3 a 4
- čl. 11 odst. 1 Listiny
- čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy

Návrh na vydání předběžného opatření byl odmítnut.

5.3.3 Zhodnocení nálezu č. 84/2003 Sb.

I tento judikát (resp. jeho okolnosti) je v mnohém zajímavý. Především samotné vydání vládního nařízení lze označit za odborný exces (v právním slova smyslu). Moratorium totiž nemohlo mít žádný vliv na případnou (ne)možnost pronajímatele nájemné jednostranně zvýšit. I když by bylo možno pochopit snahu vlády odstranit určitou nejistotu dotčených subjektů, jedná se z hlediska právního o postup irelevantní, vedoucí naopak k bezdůvodnému

81 Nález ÚS ČR č. 84/2003 Sb., Sbírka zákonů ČR, 2003, částka 34, s. 2547

82 Těž jako nález pléna ÚS ze dne 19.3. 2003, Pl.ÚS 2/2003, ÚS ČR Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, nález č. 41, Praha, C.H.Beck, s. 371

omezení smluvní volnosti stran.⁸³ Ve svém důsledku tedy bylo moratorium kontraproduktivní, protože nájemcům nepomohlo a naopak nedovolovalo zvýšit nájemné tam, kde by si to strany sjednaly, což je samo o sobě nepřípustný zásah do smluvní autonomie. Jinou stránku věci je že po zrušení výměru panovalo velké napětí mezi pronajímateli a nájemci, které se zejména vlivem hromadných sdělovacích prostředků místy přibližovalo společenské hysterii. Řada pronajímatelů si také vyložila zrušení výměru po svém a začala bez zákonné podpory nutit nájemníky ke změně smluv.⁸⁴ K řešení těchto problémů jsou však povolány příslušné soudy.

Jinou věcí je bezprecedentní požadavek pronajímatelů, aby Ústavní soud vládě pro futuro zakázal podzákonné zásahy do regulace nájemného. Zde pravděpodobně ani samotní navrhovatelé nevěřili v úspěch svého návrhu (v této části). Ústavní soud se tedy logicky označil za nekompetentní v dané věci s odkazem na § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a návrh odmítl.

Pro úplnost zbývá dodat, že rozhodnutí soudu bylo vydáno 19. března 2003 a účinnosti nabylo zveřejněním ve Sbírce zákonů, tj. dnem 20. března 2003, tedy v týž den, v který končila účinnost nařízení. Z pohledu pronajímatelů však rozhodnutí patrně svůj význam mělo. Výkonná moc totiž a byla jí znemožněna další úniková varianta a tak se opět zvýšil tlak na reálně řešení situace.

5.4 Vývoj po nálezu č. 84/2003 Sb.

V tentýž den, kdy nabylo účinnosti rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení moratoria předložilo MF návrh zákona o nájemném. Po prvním čtení, které proběhlo v dubnu 2003, bylo další projednávání zákona zařazeno až na únor 2004.

Ve vládní koalici se však záhy začaly objevovat neshody, protože poslanci KDU-ČSL a US-DEU s návrhem MF nesouhlasili a začali nahlas mluvit o to, že by zákon v případě jeho schválení napadli před Ústavním soudem.⁸⁶ Situace se přiostrčila poté v lednu 2004. Po krátké

⁸³ tamtéž, s.2548

⁸⁴ Sokol, T.: Spor o regulaci nájemného – rekapitulace a výhledy, Právní rádce, 2003, č. 3, s.14

⁸⁵ Práce byla uzavřena k 20. březnu 2006

⁸⁶ Křeček, S.: koalice opět o nájemném?, Právo 6.1.2004, s. 6

výměně názorů uvnitř koalice se však zdálo, že byl nalezen kompromis, když bylo veřejnosti

oznámeno, že ministři Sobotka (MF) a Němec (MMR) se dne 21. ledna 2004 shodli na postupném zvyšování třikrát o 10 procent.

Koaliční idyla však neměla dlouhého trvání. Ministr práce a sociálních věcí Zdeněk Škromach totiž tuto dohodu 3. února zpochybnil. V koalici to začalo opět vřít a jednu chvíli se zdálo, že rozkol je nepřekonatelný. Nastala krátká mediální přestřelka mezi stoupenci obou táborů. Jednu chvíli to vypadlo, že ČSSD bude úspěšně hledat podporu u KSČM, která ochotně nabídla svou spolupráci a média začala opět spekulovat o vládní krizi. ⁸⁷ Další rozruch způsobilo HOMR, které dne 30. ledna 2003 spustilo internetové stránky s jmenným seznamem prominentů bydlících v bytech s regulovanými nájmy. ⁸⁸ Přesto spory uvnitř vládních stran pohasly a koalice představila další kompromis. Vrátila se k dřívější dohodě z 21. ledna s tím rozdílem, že byl domluven větší časový posun pro zvyšování. Tato dohoda pak nahradila původní předlohu MF při druhém čtení v Poslanecké sněmovně dne 13. února, kde prošla většinou sedmi hlasů a posunula se do třetího čtení.

V této fázi se již zdálo, že schválení zákona nic nebrání, jenže situace se opět zkomplikovala. US-DEU opustili dva její poslanci a výslovně deklarovali, že zákon o nájemném nepodpoří. Koalice se však porazila sama. Třetí čtení zákona bylo naplánováno na 9. 3. 2004 a řada poslanců ČSSD byla na pracovních cestách, zatímco opozice se hlasování zúčastnila v největším možném počtu. Vláda se na poslední chvíli snažila zablokovat projednání zákona, ale neuspěla a zákon byl ve třetím čtení odmítnut převahou 2 hlasů. ⁸⁹

Nájemné v regulovaných bytech tedy ani nadále nelze jednostranně zvyšovat. Problematika nájemního bydlení tak znovu uvízla na mrtvém bodě a její řešení je v současné době v nedohlednu. Tím se jen prodlužuje stav, který se přičí principům právního státu.

5.5 České nájemní bydlení a Evropský soud pro lidská práva?

Stále častěji se mluví o tom, že se pronajímatelé domů obrátí na ESLP ve Štrasburku

⁸⁷ Regulace nájemného – hrozí krize ve vládě? Právo 5.1.2004, s. 1

⁸⁸ www.homr.cz. Mezi tam uvedenými politiky byl i Stanislav Křeček

⁸⁹ Okolností hlasování lze označit za nestandardní. 18 koaličních poslanců, kteří označovali zákon za klíčový, jej nakonec nechali padnout vlastní nepřítomností

s požadavkem na úhradu ušlého zisku. Je možné, že se pokusí prosadit i požadavek na úhradu škody vzniklé v důsledku dlouhodobého podfinancování nemovitostí. Je tedy otázkou, jakou šanci na úspěch by měli, kdyby k tomuto řízení skutečně došlo.

Můžeme si zdůraznit, že

- a) administrativní regulaci označil Ústavní osud za protiústavní,
- b) Ústavní soud prohlásil, že administrativní regulace je v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu⁹⁰ čl. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a tato forma regulace tedy odporuje i normám mezinárodního práva,
- c) tento stav stále trvá, přičemž pokud je regulace v kolizi s ústavním pořádkem a mezinárodním právem, je v této kolizi i stav, který neumožňuje žádné zvyšování.

První argument nemá z pohledu mezinárodního práva význam, ale to neznamená, že by k němu ESLP nemohl přihlídnout. Autorita českého Ústavního soudu je v tomto ohledu navíc podepřena i judikátem č. K – 48/01, kterým polský Trybunal Konstytucyj zrušil regulaci v Polsku. Samotná argumentace majitelů domů by se však mohla zřejmě opírat zejména o body ad b) a c). Klíčový čl. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod obsahuje tři normy:

- a) princip respektování vlastnictví
- b) oprávnění omezení státu zabavit majetek a podrobit jej jistým omezením
- c) oprávnění státu upravit užívání majetku v souladu s obecným zájmem, přičemž druhá a třetí norma musí být vykládány ve světle normy první.⁹¹

Tento vztah norem musí dodržovat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu celku a imperativy ochrany základních práv jednotlivce. Rovnováha se považuje za spravedlivou, jestliže se prokáže, že stěžovatel nenesl zvláštní a nadměrné břemeno.⁹² Ústavní soud ČR jasně judikoval, že právě tato rovnováha byla narušena.

V případě, že se ESLP ztotožní s názorem českého Ústavního soudu, že je současná

90 čl. 1 dod. protokolu zní: (1) Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. (2) Předchozí ustanovení nebrání státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravitily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

91 Hubálková, E.: Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika, 1. vydání, Praha, Linde, 2003, s. 298

92 tamtéž

úprava v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, mají pronajímatelé podle mého názoru reálnou šanci na úspěch. Jejich „šance“ se přitom zvyšuje úměrně tomu, jak je současný stav prodlužován.

Nároky by patrně bylo možno počítat až od 1.1.2002, což je datum, k němuž byla zrušena vyhláška č. 176/1993 Sb. a od kterého měl stát nájemné upravit ústavně konformním způsobem. Nejprve však případný žalobce bude muset vyčerpat všechny vnitrostátní prostředky.

Zdá se, že si toto riziko představitelé státu neuvědomují. Samotná Česká republika by přitom mohla na svou obhajobu v případě sporu uvést pouze ty argumenty, které odmítl už Ústavní soud a mohla by jen spoléhat na to, že se ESLP odchýlí od názoru Ústavního soudu.

6. NĚKTERÁ MOŽNÁ VÝCHODISKA ÚPRAVY (DE)REGULACE

V době dokončení této práce ještě žádný předpis de lege lata neexistoval. Cílem této kapitoly je právě dobrat se toho, jak by měl předpis de lege ferenda vypadat ve své ideální podobě. Nejprve se pokusím poukázat na základní úkoly, které musí budoucí úprava vyřešit a vysvětlím některé klíčové pojmy a jejich význam. Dále nabídnu vyhodnocení jednotlivých návrhů zákona o nájemném. V další kapitole se budu věnovat různým komparativním modelům a nakonec přispěji svou vlastní verzí zákona o nájemném. Úkolem této části je komplexní zpracování základních problémů, které s úpravou de lege ferenda souvisí.

6.1 Základní cíle úpravy de lege ferenda

Jestliže se chceme zabývat úvahami nad úpravou de lege ferenda, musíme mít nejprve jasnou a konkrétní představu o tom, jaké jsou vlastně cíle, smysl a podstata zamýšleného předpisu. Při hodnocení stávajících návrhů musíme mít tyto cíle neustále na paměti a musíme si stále dokola klást otázku, zda jim dané návrhy odpovídají a plní jejich účel. Případně bychom sami měli hledat cestu, která by těmto kritériím vyhovovala. Zdůrazňuji tuto skutečnost z toho důvodu, že zákonodárce svou povinnost v tomto smyslu často neplní nebo, a to je ještě horší, jsou mnohdy pochybné i samotné cíle a úkoly úpravy.

Jak jsem již výše uvedl, je deregulace nutná. Nikoli však jakákoliv deregulace za každou cenu. Smyslem předpisů de lege ferenda by tedy mělo být

- deregulace na základě tržních mechanismů na rovnovážnou úroveň
- zajištění rozumných zisků pro majitele domů
- zachování sociální únosnosti a dostupnosti bydlení
- odpovědnost na sociálně slabší domácnosti musí přejít na stát,
- pronajimatel by měl možnost jednostranně zvyšovat nájemné a jen v rámci daných limitů a za splnění konkrétně určených podmínek, přičemž
- tyto aspekty musí být ve vzájemné rovnováze a musí usilovat o rozumný kompromis (což se v praxi prozatím jeví jako nepřekonatelný problém)
- mělo by dojít k liberalizaci hmotně právní úpravy

6.1.1 Deregulace nájemného na rovnovážnou úroveň

Definice deregulace

Jestliže jsem mluvil o tom, že panuje shoda na nutnosti deregulace, pak musím také dodat, že zde chybí konsensus v tom, do jaké míry deregulovat a co pod tímto pojmem vlastně máme rozumět. Deregulace nájemného bys dala definovat jako proces, během kterého se přejde z mechanismu státem určovaných cen nájemného na ceny podřízené tržním mechanismem.

Toho lze dosáhnout dvěma způsoby:⁹³

- a) přechodem na tzv. jemnou regulaci**, kdy hladina sjednávaného nájemného se blíží tržnímu nájemnému
- b) Přechodem na princip smluvní volnosti při tvorbě cen nájemného**

Deregulace však neznamená, že se stát zcela vzdá kontroly nad nájemným. Různé formy regulace jsou obvyklé v mnoha zemích Evropy, ale jsou založeny na tržních principech a mechanismech.

Výše uvedená definice rozhodně není obecně sdílena. Například MF ve svém návrhu zákona o nájemném vycházelo z toho, že jako místně obvyklé nájemné se bude brát průměr

⁹³ Deregulace nájemného v podmínkách obcí ČR, IRI, Brno, 2000, s.4

veškerého nájemného, což za situace, kdy většinu nájemného sektoru tvoří regulované nájemné, rozhodně není posunem k tržním cenám.

Co si lze od regulace sledovat?

Obhájci deregulace argumentují, že:⁹⁴

- dojde ozdravení a vzniku funkčního trhu s nájemným bydlením, kterým
- dojde k zániku čestného trhu
- nájemci začnou racionálně vynakládat své prostředky (nemám na drahé, půjdu do levnějšího),
- průměrná cena tržního nájemného klesne
- zvýší se mobilita pracovních sil tím, že nájemci nebudou vázáni na výhodnější regulované bydlení ve své lokalitě
- posílí se příjem majitelů domů, kteří budou moci ve větší míře investovat do domů a zvyšovat kvalitu bytového fondu
- zavedením sociálních dávek dojde k narovnání sociální spravedlnosti
- znovu se otevře prostor pro soukromé investice do nájemného bydlení
- začne se efektivněji využívat stávající bytový fond (např. se výrazně omezí „druhé bydlení“)⁹⁵ atd.

Je pochopitelně otázkou, do jaké míry mohou být tyto představy fakticky naplněny a zda jsou tato očekávání opravdu reálná. Osobně bych předpokládal, že startovací rychlost těchto ozdravných procesů nebude nijak závratná. To je však spíše otázka makroekonomie a především budoucnosti, na kterou dnes nikdo z nás nedokáže uspokojivě odpovědět.

Tempo deregulace

Podle mých představ by se současné regulované nájemné, které je momentálně nižší než to tržní, mělo tržnímu nájemnému přibližovat postupným zvyšováním.

Samotné tempo deregulace je zdrojem mnoha střetů. Institut regionálních informací (IRI) se ve svých studiích věnoval tomu, jak dlouho by deregulace při různém procentním

94 Rozbor současného stavu v oblasti bydlení v ČR, materiál OSMD

95 Deregulace nájemného v podmínkách obcí ČR, IRI, Brno, 2000, s.7

zvyšování trvala a dospěl k následujícím závěrům:⁹⁶

- a) zvyšováním o 10% by regulace trvala 2 – 22 roky (Most – okolí Prahy)
- a) zvyšováním o 15% by regulace trvala 2 – 13 roků
- a) zvyšováním o 20% by regulace trvala 1 – 9 roků
- a) zvyšováním o 25% by regulace trvala 1 – 7 roků

Podle mého názoru však ani tempo 25% není zcela vyhovující. Považuji za vhodné, aby k vyrovnání došlo ve střednědobém horizontu (cca 5 let), přičemž by deregulace pochopitelně byla provázena účinnými opatřeními na ochranu sociálně slabších nájemníků. Llapidárně řečeno: jestliže stát dokáže tuto ochranu zajistit, může deregulaci provést ze dne na den. Taková rada je pochopitelně k nezaplacení, a tak se musíme zabývat i tím, kde má stát vzít prostředky na takové zabezpečení nájemníků. Tomu se však budu podrobně věnovat níže.

Úloha obcí při deregulaci

Výše uvedené modely tempa deregulace mají jeden základní nedostatek. Vycházejí z ideální situace, kdy se bude nájemné v daných obcích pravidelně zvyšovat. V praxi tomu však být nemusí. Zatím jsem totiž nezmínil jeden důležitý statistický údaj, který je pro průběh regulace velmi významný: Obce vlastní $\frac{3}{4}$ nájemních bytů. V praxi to znamená, že mohou aktivně ovlivňovat průběh deregulace na svém území například tím, že nevyužijí možnost zvýšení nájemného v plném rozsahu. Tím ovšem dojde v dané lokalitě k rozvolnění deregulace. Mohou tak vzniknout rozdíly ve výši nájemného

- mezi jednotlivými obcemi
- v rámci obce – pokud soukromí vlastníci uplatní plné zvýšení a obec jen částečné
- v rámci bytového fondu samotné obce . pokud obec uplatní různá zvýšení u různých bytů. Zde by pochopitelně hrálo svou roli, jak obec zdůvodní, že někomu zvýší více a někomu méně. Na jedné straně lze takto realizovat sociální politiku obce, na straně druhé by takový přístup byl ideálním podhoubím pro korupci a mohl by vzniknout staronový problém s černým trhem v rámci obce.

Právě vysoký podíl obecního vlastnictví je jednou z hlavních příčin problémů spojených s regulací. Obec z vybraného nájemného sotva dokáže pokrýt náklady, a tak bytový fond ve

⁹⁶ tamtéž

vysoké míře chátrá. Tento proces lze označit za „časovanou bombu“. Postupně totiž může devastace postoupit do tak vysokého stadia, že už nebude možné domy renovovat. Důvodem je velmi slabá privatizace těchto bytů, která by mohla být východiskem. Obce totiž sami z bytů žádný faktický přínos nemají. Pokud by se jich zbavily prodejem nájemcům, získaly by finanční prostředky a nájemci jako noví vlastníci by byli motivováni zacházet s byty šetrněji, více do nich investovat a starat se o ně.

Vyskytuje se však i opačný argument, že „živelnou privatizací“^{97, 98} na druhé straně byly byty převáděny do vlastnictví občanů, kteří nemají prostředky potřebné na rekultivaci bytů a tím se chátrání prohlubuje. Dalším negativním jevem je snadná zneužitelnost při spekulacích s privatizovanými byty. Pravda tedy bude patrně někde uprostřed. Jsem přesvědčen, že privatizace, pokud by byla racionální a koncepční, by mohla být jedním z nástrojů řešení této otázky.

Srovnáním může být Slovensko, které bylo v roce 1993 ve stejné výchozí pozici jako ČR, ale nedokázalo tento problém velmi efektivně vyřešit. Masově zde proběhla privatizace bytů, a atak se dnes regulace na Slovensku týká pouhých 3% bytů, zatímco v Česku je tento podíl osmkrát větší.

6.1.2 Zachování sociální únosnosti

Mluvíme-li o zachování sociální únosnosti, musíme si nejprve objasnit význam tohoto pojmu.

Co je to sociální „únosnost“?

Je zřejmé, že deregulace povede v průměru ke zvýšení nájemného a tím i k většímu zatížení domácností, pro které by takový růst nákladů mohl znamenat i otázku bytí a nebytí. Nejprve se však musíme vypořádat s otázkou: Co je to sociální únosnost? Kde je hranice mezi tím, co je a co není únosné?

Touto problematikou se intenzivně zabývá Sociální ústav AV ČR, který zkoumá dostupnost bydlení, výdaje domácností na tuto potřebu a další souvislosti. Podle těchto studií se v rámci Evropy (míněny země EU) za sociálně únosné nejčastěji považuje, pokud

97 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, I. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 124 an.

98 www.mmr.cz

domácnost na bydlení vydá v přepočtu 25% svých výdajů, ačkoliv se tato hranice může pohybovat od 15% - 33%.¹⁰⁰ Rozdíly tohoto ukazatele jsou dány mimo jiné i tím, že jednotlivé položky počítané do výdajů na domácnost se mohou v každé zemi více či méně lišit.

V České republice je situace momentálně taková, že na nájemné domácnost v průměru vynaloží kolem 7% výdajů a celkové výdaje na bydlení (tzn. včetně vodného, stočného a energií) se pohybuje kolem 22%.¹⁰¹ Výzkum na AV ČR se opíral právě o hranici 25%, kterou považoval za únosnou. Pro ilustraci uvádím, že v roce 1999 se nad touto hranicí pohybovala asi 1/5 domácností,¹⁰² což zhruba odpovídá situaci v Evropě, kde příspěvky na bydlení dostává 16 – 20% domácností.¹⁰³ Otázkou je, nakolik by toto procento v ČR stouplo po deregulaci.

OSMD se např. domnívá, že samotné nájemné by nemělo přesáhnout 15% disponibilních příjmů domácnosti.

6.1.3 Vrácení odpovědnosti za sociální stát na stát

Stát může své úkoly plnit hned několika způsoby. Mezi základní nástroje bytové politiky patří příspěvek na bydlení, zajištění sociálního bydlení (v obecních či státních bytech), ale i hypoteční a daňová politika při výstavbě.

Adresný příspěvek na nájemné

APN přímo souvisí se sociální únosností. Tento pojem se v souvislosti s deregulací objevuje stále častěji. Jeho podstata spočívá v tom, že osoba (či domácnost), jejíž výdaje ne nájem by se dostali přes stanovenou hranici (např. oněch 15-22 procent), by měla za bližší daných podmínek nárok na určitou peněžitou dávku. APN by měl odpovídat příjmům konkrétní domácnosti i požadavkům dané lokality, a měl by sloužit jen k zajištění standardního bydlení (domácnosti by si např. do výdajů nemohly započítat luxusní služby nebo jiné nadstandardní

100 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 26

101 Nájemné tedy tvoří cca 1/3 výdajů na bydlení. V Evropě jsou to 2/3..

102 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 40

103 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 17

výlohy). Takto by byla zaručena sociální únosnost i spravedlnost, a tak bude zásah do příspěvku na bydlení nutný.

Právní úprava příspěvku na bydlení

Český právní řád sice v současné podobě upravuje příspěvek na bydlení¹⁰⁴ v § 24 a 25 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění (dále jen „SSSZ“), ale tato úprava bude pro značně změněné podmínky nevyhovující. Její základní nedostatek tkví v tom, že není proporcionální, tedy že se nepřihlíží ke skutečným výdajům v poměru k příjmům. Rozdíl vynikne na jednoduchém případě: Čtyřčlenná rodina (2 rodiče, 2 děti ve věku 9 let), která má příjem 17.000,- Kč platí regulované nájemné 1.200 Kč (7 procent z příjmů) dostane stejný příspěvek na bydlení jako obdobná rodina s nájmem 5.000,- Kč (29 procent z příjmů). Situace bude ještě méně spravedlivá v případě, že druhá rodina bude mít příjem ve výši 18.000,- Kč. V takovém případě totiž nebude už mít nárok na příspěvek, přestože vydává několikanásobně více peněz ze svých příjmů na bydlení, a to jak v absolutních tak i relativních hodnotách.

Nárok na příspěvek má navíc i vlastník bytu či domu, který se ocitne pod stanovenou hranicí (§ 24 odst. 1 SSSZ), což je rovněž nevyvážené. Nájemce totiž poskytnutý příspěvek zkonsumuje zaplacením, resp. doplacením, nájemného, zatímco vlastník bytu nájem platit nemusí a může z těchto peněz hradit de facto i de iure cokoliv, např. vodné a stočné, čímž je oproti nájemci bezdůvodně zvýhodněn.

Takový stav, který už přestává vyhovovat současným podmínkám však při silnější deregulaci nemůže obstát. Příspěvek na bydlení musí odpovídat míře zatížení i lokálním podmínkám (nemohou se paušalizovat náklady na bydlení bez vymezení rozdílů těchto nákladů v Praze a venkovem).

Nutnost koordinace deregulace a zavedení APN

Zcela zásadní je, aby deregulace byla prováděna opatřením ve formě příspěvku na

¹⁰⁴ Galvas, M., Gregorová, Z.: Sociální zabezpečení, 1. vydání, Brno, MU Brno, 2002, s. 223

bydlení. V opačném případě hrozí, že některé domácnosti spadnou do pasti chudoby. Budou připraveny o možnost spořit a dojde k výraznému snížení životnímu standardu. Zavedené APN je v tomto ohledu opravdu nezbytné a do budoucna nevyhnutelné. Je tedy nutné varovat před spuštěním zásadnější deregulace dříve než stát ošetří příspěvek na bydlení. Oba procesy tedy musí být časově i hmotně právně provázány.

6.1.4 Zajištění přiměřeného zisku pro pronajímatele

Situace, kdy je pronajímatelům dlouhodobě odepírána možnost fakticky realizovat své vlastnické právo a požívat ho, je nadále neudržitelná a odporuje ústavním principům. Na druhé straně je zde oprávněný požadavek na ochranu nájemníků. Je tedy nutné najít kompromis mezi zájmy obou těchto stran.

Výnosové nájemné

Mluví-li se i únosnosti pro nájemce, je třeba též dodat, kde je minimální hranice únosnosti pro pronajímatele. Tito nemohou prodělávat a být ztrátový. Naopak musí mít rovněž zaručenou jistotou úroveň příjmů z nájmu, která jednak pokryje náklady (za správu a reprodukci) a dále pak zajistí pronajímateli i tzv. přiměřený zisk. Tvrdé spory se již léta vedou o tom, co je a co není ztrátou.

Zástupci MF¹⁰⁵ a SON¹⁰⁶ tvrdí, že regulované nájemné již ve většině případů stačí na reprodukci i tvorbu zisku. Zajímavé je, že se obdobně vyjadřují i některé obce¹⁰⁷ a (bytová) družstva. OSMD to však jednoznačně popírá a oponuje, že zatímco v ČR dnes nájem tvoří 1,3 procenta z reprodukční pořizovací ceny bytu, v Evropě je obvyklé, aby to bylo až 7 procent (z toho 2-3 procenta na reprodukci a 4-55 procent na hrubý zisk).¹⁰⁸ Nezávislé zdroje však uvádí, že čistě reprodukční nájemné by se mělo pohybovat mezi 40 – 60 Kč/m² a zdá se, že majitelé domů jsou ochotni na tyto hodnoty přistoupit.¹⁰⁹

105 Šulc, J.: Nájemní z bytu a prostor po jeho regulaci, *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 136

106 Nielsonová, Z.: I regulované nájemné je výnosové, www.son.cz

107 Chmelíček, J.: ČSSD: Nájemné v Brně je ziskové, *Právo*, 9.3.2004, s. 12

108 Rozbor současného stavu v oblasti bydlení v ČR, materiál OSMD

109 Stanovisko OSMD ze dne 17.2.2004, www.osmd.cz

I kdyby však bylo regulované nájemné ziskové, nepovažuji to za dostatečně silný argument pro obhajobu regulace. I nadále zde totiž budou přetrvávat problémy s černým trhem, daňovými úniky a nerovností mezi nájemci a pronajímateli.

6.2 Možnosti právní úpravy *de lege ferenda*

O nutnosti deregulace nájemného dnes pochybuje málokdo. Tuto nutnost vidí jako nevyhnutelnou dokonce i zástupci tzv. levicových stran. Otázkou zůstává míra této deregulace a její rozsah. Direktivní zvyšování regulovaného nájemného (vyhláška č. 176/1993 Sb.) sice nájemné zvýšilo od roku 1993 o stovky až tisíce procent, ale přesto značná disproporce mezi volným tržním a regulovaným nájemným odstraněna nebyla.¹¹⁰ Zjevně je tedy nutné hledat nové cesty při úpravě nájemného. Jednotlivé názorové směry lze rozdělit v zásadě do dvou hlavních skupin:

- a) konzervativní směr
- b) liberální směr

6.2.1 Konzervativní směr a Sdružení nájemníků ČR

Jeden z mantinelů naší problematiky tvoří právní úprava v té podobě v jaké zde byla před zásady Ústavního soudu. Tato judikatura by měla být jasným signálem exekutivě i zákonodárcům, že takto nájemné dál upravovat nelze. Přesto je zřejmé, že se minulé i současná vládní koalice stále snaží tomuto bývalému modelu co nejvíce přiblížit, což je s ohledem na politickou orientaci pochopitelné.

Hlavní snahou je

- minimalizovat každoroční navyšování nájemného max. na 4-10 procent ročně,
- při konstrukci místně obvyklého nájemného (dále jen „MON“) se vychází ze součtu všech nájemních smluv a tedy i regulovaných (je třeba však zohlednit skutečnost, že regulované nájemné tvoří naprostou většinu veškerých nájmu a s ohledem na tuto skutečnost se od něj MON liší řádově o desítky či stovky korun),
- důraz na regulaci jako sociální opatření, přičemž je záměrně pomíjena skutečnost, že zajišťovací funkci má nést stát a nikoliv soukromý sektor,

¹¹⁰ Kunc, S.: Nájemné – starý zákon v nových kulisách

poukázat na to, že nejde jen o pouhé nájemné, ale že musí vycházet ze všech nákladů na bydlení, které jsou pro danou domácnost rozhodné a že by mnohé české domácnosti další zvyšování nájemného finančně neunesly¹¹³

Sdružení nájemníků ČR (dále jen „SON“) je vedle levicových stran nejdůležitějším představitelem konzervativního směru, které

- prosazuje zájmy nájemců a uživatelů bytů
- předkládá vlastní návrhy
- organizuje (placené) poradny

Mezi jeho nejznámějšími a nejvlivnějšími představitele patří poslanec ČSSD Stanislav Křeček a Milan Taraba.

6.2.2 Liberální (pravý) směr: aktivity pravicových stran a Občanského sdružení majitelů bytů

Pravý směr má pochopitelně liberální tendence. Tato skupina je mnohem rozmanitější, ale společná východiska jsou více méně společná. Liberální směr prosazuje:

- rychlejší přiblížování tržnímu nájemnému a tedy i zvyšování nájemného (od 15 procent výše)
- liberalizaci hmotně právní úpravy a snížení standardů ochrany nájemníků,
- MON se má odvíjet od tržních cen. Východiskem nemusí být jen tržní nájemné jako takové, ale tržní cena bytu nebo náklady na pořízení bytu. Zaznívají i názory, že nájemné nemusí být podřízeno žádné úpravě a postačí jen volné působení samotného trhu,¹¹⁴
- kloní se spíše k „podpoře na hlavu“
- také operují s pojmem sociální únosnosti

Nejvýznamnějšími představiteli liberálního směru je kromě pravicových politických stran (ODS, US-DEU, částečně i KDU-ČSL) zejména OSMD, HOMR Svaz nebydlících, Iniciativa za narovnání nájemného či Liberální institut.

¹¹⁴ Bratský, P.: Zbytečné tanečky kolem regulace nájmu, Právo, 23.1.2004, č. 19, s. 6

Občanské sdružení majitelů domů (OSMD)

OSMD bylo založeno v roce 1990 a má zhruba 3.000 členů. Jeho cílem je zejména

- ochrana zájmů majitelů domů
- pořádání odborných přednášek pro své členy
- aktivní účast na konferencích o bydlení i diskusích o něm.

OSMD je činorodá organizace, která se snaží aktivně ovlivňovat chod věcí. Sdružení má výrazný podíl na iniciaci řízení před Ústavní soud. Snahy OSMD zřejmě nelze paušalizovat na pouhé úsilí o zrušení regulovaného nájemného. Toto sdružení postupuje překvapivě koncepčně i s ohledem na úpravu de lege ferenda, a to nejen v oblasti samotného nájemného, ale také při konstrukci adresného příspěvku na nájemné, čímž se snaží řešit problematiku sociální únosnosti.

Mezi jeho nejznámějšími a nevlivnějšími představiteli patří Tomislav Šimeček, Libor Dellin a Robert Axamit.

Hnutí na ochranu majitelů realit (HOMR)

HOMR je nedávno vzniklá spíše radikální skupina spojená se jménem jeho nejvýznamnějšího představitele Girolama Giormaniho. Popularitu si získala ze dne na den tím, že začala na svých webových stránkách zveřejňovat jména českých prominentů bydlících v regulovaném nájemném. Praktiky HOMR mohou být někdy označovány za sporné. HOMR je na jedné straně obviňováno z nekalých praktik tím, že skandalizuje a veřejně propírá občany, kteří nemají na stavu věci vliv, a tím si je bere za rukojmí. Na straně druhé tato forma nátlaku plně odhaluje lživost a nesprávnost šířeného mýtu o regulaci jako sociální nezbytnosti.

Svaz nebydlících (SN)

SN existuje od roku 1995, usiluje o vytvoření funkčního trhu s byty a zavedení adekvátního příspěvku na bydlení. Úzce spolupracuje s OSMD.

Iniciativa za narovnaní nájemného (INN)

INN chce vyřešit především sociální nespravedlnost způsobenou regulací. Volá po odstranění těchto nerovností za zachování sociální únosnosti. Organizovala petiční akci za narovnaní nájemného, kterou 10. února 2004 předala poslancům.

7. KOMPARACE ZAHRANIČNÍCH ÚPRAV

7.1 Obecná část

7.1.1 Vývoj v Evropě

Debaty o nájemném a jeho regulaci jsou často provázeny i účelovými odkazy na mnohé evropské modely nájemního bydlení. Úprava nájemného se však v jednotlivých státech Evropy velmi liší, a lze tak mnohdy v téže věci argumentovat stejně dobře a „správně“ pro i proti. Evropské pojetí má pochopitelně rovněž svůj historický, politický a ekonomický podtext, který bych dále rád nastínil. Objasnění těchto mechanismů nám pomůže totiž pochopit situaci v ČR.

Evropské země se po druhé světové válce svezli na vlně blahobytu, která též dala směr vývoji bytových politik, jejichž evoluci lze rozdělit do několika fází:¹³⁸

- **fáze „obnovy“ (1945-1960)**, která je dána rozšířením a silnou koncepcí „welfare state“. V praxi znamenala obrovské investice do bydlení při potlačení nájemního sektoru jeho častou regulací. Kvantita výstavby mnohdy převážila nad jeho kvalitou, i když patrně nikde tak extrémně jako v ČSSR). Poté přichází
- **fáze „diverzifikace bytových politik“ (1960-1975)**, ve které zpočátku pokračuje stát v mohutné výstavbě, ale klade se větší důraz na kvalitativní stránku. Výkonnost ekonomik v 70. letech ochabuje a dosavadní programy výstavby se ukazují jako dlouhodobě neudržitelné. I přes počínající deregulaci nájemného zažívá nájemní sektor silný útlum. Státy tak s různými časovými posuny na tyto změny reagují a vstupují do třetí

138 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 23

- fáze „nové reality“ (1975 až po současnost) – Charakteristický je zde přechod k podpoře poptávky (na hlavu) a postupné výraznější deregulaci nájemného.

Obecně lze tvrdit, že Evropa prošla vývojem, který odpovídá situaci v Česku a lze najít více společných bodů:

- počáteční silná regulace
- dlouhodobé duální sektory soukromý nájem značně znevýhodňovaly,
- upřednostňovalo se vlastnické bydlení a tak se soukromý nájemní sektor ocital dlouhodobě v „bludném pruhu“, ¹³⁹do jehož pasti se chytla i ČR.

7.1.2 Formy nájemního bydlení v Evropě - obecně

Dnes ve většině států existují dvě formy nájemního bydlení:

- a) soukromý (ziskový) sektor a
- b) sociální (veřejný, neziskový) sektor,

které si mohou konkurovat a být rovnocenné nebo mohou mít vlivem státní politiky různé režimy. V prvním případě mluvíme o unitárním a ve druhém o duálním systému. ¹⁴⁰ O sociálním sektoru však obecně platí, že je nabízen za ceny nižší, než je na trhu obvyklé, to způsobuje větší tlak poptávky, a tak musí být nastavena určitá omezující kritéria pro přístup do něj. ¹⁴¹

7.2 Formy nájemního bydlení v Evropě – konkrétně

V následujícím výkladu se budu u jednotlivých států držet zejména způsobu určování nájemného. V několika případech též zmíním i zajímavosti z hmotně právní nebo bytové politiky dané země, které jsou něčím zvláštní nebo inspirativní pro české poměry.

7.2.1 Německo

Základní úpravu nájemného obsahuje Bürgerliches Gesetzbuch, neboli BGB.

¹³⁹ tamtéž, s. 37

¹⁴⁰ tamtéž, s. 36

¹⁴¹ Donner, Ch.: Wohnungspolitik in der EU, Kurzfassung, S.4

Nájemné

Nájemné je volně sjednáváno dohodou smluvních stran (§ 535 BGB), avšak takto smluvené nájemné nesmí být o 20 procent vyšší než místně obvyklé nájemné. Vyšší požadavek ze strany pronajímatele může být považován za přestupek nebo dokonce trestný čin.^{142, 143} Další omezení se vztahuje na jednostranné zvýšení nájemného v již založeném a trvajícím smluvním vztahu.

Zvýšení nájemného

Nájemné lze zvýšit:

1. smluvně, a to
 - a) dle vlastní formulace (§ 557 odst. 1 BGB)
 - b) stupňovitě (Stufmiete, § 557 odst. 2 a 557a BGB), tj. v různých časových obdobích se bude nájemné navyšovat o stanovenou částku nebo se přímo určí výší nájemného pro konkrétní období, nájemné nelze navyšovat vícekrát než jednou za rok.
 - c) indexem (Indexmiete, § 557 odst. 2, § 557a BGB), zde jde o index životní úrovně zveřejňovaný Spolkovým statistickým úřadem. Nájemné nelze takto zvýšit vícekrát než jednou za rok.

Tyto úmluvy musí být dohodnuty v písemné formě a mohou vylučovat u zvýšení nájemného

na místně obvyklé srovnatelné nájemné.

2. Zvýšení na základě zákona na úroveň místně obvyklého srovnatelného nájemného (Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmietem § 557 odst. 3, § 558 BGB) následujícím způsobem

- poprvé může pronajímatel požadovat zvýšení nájmu do úrovně místně obvyklého nájemného po 15 měsících, pokud dříve nedošlo ke zvýšení.
- v dalších obdobích již jen po 12 měsících od poslední změny, avšak
- v průběhu tří let se nájemné nesmí zvýšit o více než 20% (Kappungsgrenze). Toto omezení neplatí, jestliže je zrušena povinnost nájemce platit vyrovnávací platby u subvencovaných bytů a zvýšení nepřesáhne tuto dříve odváděnou částku.

Oznámení o zvýšení musí mít písemnou formu a musí být podloženo. Nájemce může souhlasit nebo může odmítnout. Ve druhém případě může pronajímatel nájemce zažalovat (§ 558a a 558b BGB).

3. zvýšení při modernizaci (Mieterhöhung bei Modernisierung, § 559 BGB)

Jestliže pronajímatel provede stavební úpravy, kterými se zvýší užitná hodnota bytu, standard bydlení nebo úspora energie, může nájemné ročně zvýšit o 11% z nákladů vynaložených na modernizaci.

O zvýšení musí být nájemce opět informován písemně, další podmínkou platnosti je, že zvýšení vychází jen ze skutečných nákladů.

Zrcadlo nájemného

Velkým přínosem německé právní úpravy je tzv. „zrcadlo nájemného“ (Mietspiegel, § 558c – 558e BGB), které je přehledem úrovně nájmu v dané obci. Odvídí se od tržních cen a započítávání regulovaných hodnot ze sociálních bytů je zákonem výslovně zakázáno (§ 558 odst. 2 BGB). Sestavují ho obce za součinnosti zástupců nájemníků i pronajímatelů. Tak jsou zajištěny tržní mechanismy i sociální smír. Používá se i termín „kvalifikované zrcadlo nájmu“ (§ 558d BGB), na jehož kvalitu jsou kladeny vyšší požadavky, neboť musí být vytvořeno na základě „uznaných vědeckých zásad“. Obnova zrcadla by se měla provádět po dvou letech. Další zajímavý problém je „databanka nájmu“ (Mietdatenbank, § 558e BGB), což je soubor informací o nájemném v obcích, který by se dal definovat jako „velké zrcadlo“ a je efektivním pomocníkem nájemníka.¹⁴⁴

O této konstrukci se mluví velmi často i v ČR, kde však zatím převažuje snaha vytvořit deformovaný obraz nájemného započítáváním regulovaných nájmu.

Německo má více specifík. Zejména se vymyká tím, že má opravdu funkční a stabilní nájemní sektor, což není v Evropě zcela obvyklé. To by mohlo být i vodítkem pro budoucí

142 § 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch

143 blíže viz. např. Ulsamer, G.: Lexikon des Rechts, 2. Auflage, Berlin, Luchterhand, 1996, S. 1218-1221

144 blíže viz. např. www.finanzen.focus.msn.de

českou právní úpravu. V SRN došlo roku 2001 v nájemním právu k významným změnám, které byly rovněž spojeny s velmi ostrou diskusí. Zajímavá je také úprava trestně právního postihu pronajímatele.¹⁴⁵

Německo navíc úspěšně řeší problém sociální bytové výstavby¹⁴⁶ a eliminuje přitom její negativní jevy (jako je např. sociální marginalizace obvyklá ve Francii, Velké Británii a Švédsku).¹⁴⁷

Obecně se domnívám, že německý model je aplikovatelný na české podmínky (pokud i u nás bude zaveden APN a vyčesí se samotná deregulace) a mohl by v nich fungovat. Do budoucna by se pozornost českých zákonodárců mohla upírat právě tímto směrem.

7.2.2 Švýcarsko

Nájemné a jeho meze

Švýcarský systém (a s drobnými odchylkami i lichtenštejnský, §§ 1108a-1116f ABGB) má mnoho zvláštních a netradičních prvků, a proto se mu budu věnovat blíže. Kloubí v sobě tržní a nákladový princip a nachází jejich kompromis. Princip nákladového nájemného znamená, že pronajímatel má nárok požadovat nájemné, které pokryje jeho náklady. Do těchto nákladů se přitom zahrnují např. hypoteční úroky, úroky z ostatních půjček, veřejné poplatky, pojistné, náklady na správu a údržbu či odpisy.¹⁴⁸

Ačkoliv je tedy nájemné smluvní, má mnoho omezení, která chrání pronajímatele před ztrátovostí. Nájemce je naopak chráněn tím, že pronajímatel musí prokázat oprávněnost nájemného a nesmí požadovat vyšší nájemné než takové, které představuje rozumný kapitálový úrok. Výše této „rozumnosti“ byla stanovena judikaturou jako 0,5% nad poskytovanou hypoteční úrokovou mírou.¹⁴⁹ To je mimo jiné dáno i tím, že vlastnictví domů není ve Švýcarsku ani tak považováno za podnikání jako spíše za výhodnou formu uložení majetku.¹⁵⁰

145 § 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch

146 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 87

147 tamtéž, s. 90

148 Gratz, E.: Stanovení ceny nájemného ve Švýcarsku, Praha, OSMD, 2000, s.4

149 Činí-li úroková míra např. 5.5%, může pronajímatel požadovat 6% z investičních nákladů

150 Jungman, J.: Nájemní právo ve Švýcarsku chrání nájemníky, www.son.cz

Zvýšení nájemného

Chápu klíčová ustanovení švýcarského Obligationsrecht (dále jen „OR“) tak, že zvýšení lze

- smluvit podle vůle stran,
- smluvit odkazem na indexové (čl. 269b OR) a stupňovitě zvýšení (čl. 269c OR)¹⁵¹
- provést jednostranně pronajimatelem (čl. 269d). V případě jednostranného zvýšení pak musí být odůvodněno a musí být písemně oznámeno oficiálním formulářem¹⁵²

Velmi specifické je i řešení četnosti jednostranného zvýšení. Pronajimatel může požadovat navýšení teoreticky ke každému následujícímu výpovědnímu termínu, ale nejpozději 10 dnů před ním (čl. 269d OR). V praxi jsou však dodržovány určité zvyklosti,¹⁵³ podle nichž nedochází ke změnám častěji než dvakrát za rok. Smyslem je zabránit ztrátovosti pronajimatele. Proti zvýšení se může nájemce bránit pro zneužitelnost a odporovat ho do 30 dnů u smírčího úřadu (Schlichtungsbehörde),¹⁵⁴ resp. u soudu (čl. 270b OR).

Ochrana nájemníků

Významným prvkem ochrany nájemníků je tzv. „zneužitelné nájemné“ (missbräuchliche Mietzinse), které je definováno v čl. 269 švýcarského obč. zákoníku (OR) jako nájemné, kterým „se dosahuje nadměrného výnosu z pronájmu nebo pokud se jedná o zřetelně nadhodnocenou kupní cenu.“

Čl. 269a pak stanoví, že o zneužitelné nájemné se nejedná, jestliže:

- 3.cena odpovídá v místu (čtvrti) obvyklé ceně pro srovnatelný byt
- 4.je cena opodstatněná stoupáním nákladů na nemovitost nebo jinými poskytovanými službami
- 5.se u novostaveb jedná o pokrytí hrubých výnosů
- 6.pokud slouží k vyrovnání původního zlevnění nájemného, zapříčiněného předchozím přesunutím finančních nákladů stavby s tím, že nájemce byl předem s platebním plánem obeznámen

¹⁵¹ tedy podobně jako v Německu.

¹⁵² Nedodržení těchto podmínek má za následek neplatnost zvýšení a nájemce má právo opř požadovat částku, kterou v důsledku neplatného zvýšení ztratil

¹⁵³ Míňny jsou zvyklosti země jako celku i jednotlivých kantonů. Odkaz na místní zvyklosti je pro švýcarskou úpravu charakteristický a prochází celým předpisem.

¹⁵⁴ V ČR se často diskutuje o tom, že podobný model, kdy by se muselo, žalovat v určité lhůtě proti platnosti zvýšení by v Česku vedl ke zneužívání pronajímateli a také k přetřetí soudů.

7. nájemné slouží pro vyrovnání zdražování na rizikovém kapitálu

8. pokud není překročena míra, kterou rámcovou smlouvou stanoví zástupci nájemníků a pronajimatelů

V případech, kdy nájemné překročí hranici zneužitelnosti (nebo se to lze domnívat), má nájemník možnost odporu (Anfechtung) a smí požadovat snížení nájemného (čl. 270 OR). Jde o situace

9. kdy nájemce uzavřel smlouvu pod tlakem osobní nebo rodinné nouze nebo kvůli poměrům na trhu,

10. je nájemné výrazně vyšší, než jaké platil předchozí nájemce

11. kdy vlivem změny okolností dojde ke snížení nákladů a pronajimatel začne dosahovat přehnaného zisku

Tento odpor musí nájemce uplatnit písemně u pronajimatele do 30 dnů a pokud ve stejné lhůtě nedojde k dohodě, může se nájemce obrátit na smírčí úřad,¹⁵⁵ resp. na soud. Švýcarské nájemní právo má i jiné zajímavé prvky. Nájemník má například právo být seznámen s výší nájemného, které platil předchozí nájemce (čl. 265a/2 OR). Oproti tomu pronajimatel může požadovat složení jistoty na budoucí platby nájemného v případě, že se nájemce ocitne v konkursu a jestliže ji nedostane, může dát nájemci výpověď (čl. 226h OR). Pozoruhodný je i institut „rámcové smlouvy“¹⁵⁶ a možnost zástupců nájemců a pronajimatelů sjednávat podmínky smluv a úroveň nájemného.¹⁵⁷

Zhodnocení švýcarské úpravy

Plně se ztotožňuji s názorem, že švýcarské nájemní právo nabízí jednu z nejinspirativnějších bytových politik.¹⁵⁸ Přináší konstrukci, která na jedné straně poskytuje vysoký standart ochrany nájemců a na druhé zabezpečuje pronajímátele dostatečný výnos. Tyto vlastnosti jsou také důvodem, proč se o švýcarském modelu v ČR tak často mluví a ukazují na něj zástupci nájemců i majitelů domů. Bohužel musím dodat, že s mnoha nepochopeními. Sdružení nájemníků například dává Švýcarsko za vzor země, kde regulace dlouhodobě funguje a kde mají nájemníci rozsáhlá práva. Přitom přecházejí fakt, že jde o regulaci „druhé generace“ zatímco v ČR je regulace „první generace.“¹⁵⁹ Nákladové nájemné je spojeno s poměrně vyššími výdaji nájemců než české administrativní. Tato skutečnost je

¹⁵⁸ Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 118

však opomíjena a tak se zjednodušujícím a zkreslujícím způsobem mluví o fungující regulaci a nebyvalé ochraně nájemníků. Vybírat jednotlivá ustanovení a na jejich základě systém hodnotit, je zavádějící. Každá úprava se musí posuzovat jako celek, a tak tvrdím, že švýcarský model regulace nemá s českým pojetím nic společného.

Přes nesporné kvality tohoto svérázného modelu bych vyjádřil svou skepsi nad uplatněním principu nákladového nájemného v českých podmínkách.¹⁶⁰ Myslím, že švýcarský model je natolik jedinečný, že může fungovat jen ve Švýcarsku a Lichtenštejnsku a nikde jinde. To nám však nebrání v tom, abychom se zamýšleli nad jeho jednotlivými fragmenty a jejich zpracováním do české úpravy de lege ferenda.

7.2.3 Rakousko

Určení nájemného a jeho omezení

Právní úprava bytového nájmu je obsažena v zákoně o nájemním právu (Mietrechtsgesetz, dále jen „MRG“) z roku 1981 a obecně pak v ABG. Rakousko se vydává svou vlastní cestou, která může na první pohled připomínat situaci v ČR. Tato zdánlivá podobnost spočívá v tom, že i v Rakousku existují dvojí ceny smluvních a regulovaných nájmu.

a) smluvně lze sjednat (§ 16 odst. 1 MRG) nájemné

- u bytů postavených nebo přestavěných po roce 1945,
- kde se zvýšila kategorie bytu po roce 1967 (§ 46c MRG),
- u bytů sloužících převážně k výdělečné činnosti,
- u některých památkově chráněných bytů,
- u bytů větších než 130m²,

Jedinou podmínkou je, že toto nájemné musí být přiměřené (angemeßen).

Samotné nájemné sestává ze čtyř základních složek (§ 15 MRG), které mohou být dále členěny, jde o:

- a) základní nájemné (Hauptmietzins), § 16 MRG,

- b) provozní náklady a běžné veřejné odvody (daně) + § 21 až § 23 MRG
- c) nahodilé zvláštní výdaje, § 24 MRG
- d) přiměřenou úhradu za spolupronajatá zařízení a služby poskytované v souvislosti s nájmem, § 25 MRG

b) přímé regulace pak podléhají ostatní byty

(tedy byty postavené před rokem 1945 a nespadající pod výše uvedené výjimky)

Nájemné je určeno cenou za metr čtvereční v závislosti na bytové kategorii. Takto regulované nájemné ještě může být oběma směry korigováno podle polohy, stavu, vybavení atd. (§ 16 odst. 2 MRG), ale nejvýše o 33% (§ 16 odst. 3 MRG) a navíc se počítá i s valorizací (§ 16 odst. 6 MRG). Tato regulace má však jinou podobu než v ČR a v první řadě motivuje pronajimatele k investicím do bytu, protože přestavbou nebo modernizací se z „regulovaného bytu může stát neregulovaný.“

Zvyšování nájemného

Zvyšování nájemného lze samozřejmě smluvit u těch bytů, kde se volně sjednává samotné nájemné a může být dáno předpisem u regulovaných bytů. Zvláštností je potom jednostranné zvýšení nájemného. To je možné jen se svolením soudu (§ 19 MRG) a to v případě, že zvýšené nájemné má sloužit k pokrytí zvýšených nákladů na nezbytnou údržbu domu nebo bytu (§ 18 MRG),¹⁶¹ přičemž zákon pro toto povolení stanoví složité podmínky. Soud však může vydat i povolení k předběžnému zvýšení, jestliže pronajimatel prokáže, že se stavebními úpravami opravdu začne (§ 18a MRG). Za podobných podmínek lze nájemné zvýšit i v případě sanačních úprav domu (§ 18b MRG).

Další zajímavostí potom je, že nájemné nemusí být vždy chápáno jako úplata, ale lze se dohodnout i na tom, že bude peněžité plnění zcela nebo částečně (na)hrazeno poskytováním služeb (§ 28 MRG).¹⁶²

Zhodnocení rakouské úpravy

Rakouská úprava je tedy založena na tržním mechanismu s dílčí regulací, která má však

¹⁶¹ Mluví se o chybějící částce (Deckungsfehlbetrag). Zvýšením nájemného tak nájemci vlastně přispívají na zvýšené výdaje pronajimateli, který však musí splnit mnoho dalších podmínek.

¹⁶² V takovém případě má nájemce nárok na to, aby byla služba započítána v obvyklé výši.

pronajimatele stimulovat k investicím do bytu a tím i k zachováním a reprodukcí bytového fondu. Rakouské ustanovení o snižování nájemného se stalo populárním díky již zmíněnému judikátu Mellacher. Normy, které byly v této kauze předmětem sporu, však již byly zrušeny a dnes neplatí.¹⁶³

7.2.4 Slovensko

Úprava nájemního bydlení je obsažena v z. č. 40/1964 Zb., občianském zákonníku, ve znění pozdějších předpisů, a v z. č. 189/1992 Zb., o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami, ve znění pozdějších předpisů.

Podobně jako v ČR je i na Slovensku

- soukromý nájemní sektor – Zde se nájemné stanoví smluvně a žádná omezení jsem nenalezl. Smluvní nájemné se tedy třídí podle OZ
- regulovaný nájemní sektor – Bližší podmínky regulace stanoví výnos Ministerstva výstavby a regionálního rozvoje č. V-1/2003 o regulácii cien nájmu bytov s účinností od 10.1.2004. Regulace má dvě podoby
 - a) administrativní – Je určováno v § 1 výnosu a týká se starých smluv. Nájemné je velmi jednoduše stanoveno cenou za m² pro danou kategorii bytu (podobně jako u starých nájemních smluv v Rakousku) a dalším limitem je horní hranice, které nesmí nájemné v úhrnu překročit. Zvlášť se přičítá nájemné ze zařízení bytu.
 - b) nákladové – Je upraveno v § 2 výnosu. Týká se bytů postavených z veřejných prostředků po 1. únoru 2001 zkolaudovány. Roční nájemné je pak ve výši 5% z pořizovací ceny.

Zhodnocení slovenské úpravy

Na první pohled se zdá, že situace na Slovensku je téměř totožná se situací v Česku. Zásadní rozdíl však spočívá v tom, že regulace v SR se týká jen 3% bytového fondu (tedy asi 1/8 oproti ČR) a to zejména v majetku obcí, státu, ale i restituentů¹⁶⁴ Obecně lze tvrdit, že oba systémy jsou stejné svou podstatou, ale odlišné ve svém důsledku. Domnívám se však, že

¹⁶³ šlo o § 44 odst. 2,3 MRG

¹⁶⁴ Informace Ministerstva výstavby a regionálního rozvoje SR

slovenské pojetí je oproti českému pokrokovější. Například i samotný výnos V-1/2003 je velmi přehledný a jednoduchý. Přechod na nákladové nájemné je potom nepochybně směrem k evropskému chápání. Navíc na Slovensku alespoň dílčím způsobem došlo k liberalizaci hmotně právní úpravy.¹⁶⁵

7.2.5 Francie

Francouzský systém je založen na tržních principech a podobně jako v Německu obsahuje jistá omezení v podobě místně srovnatelného nájemného.¹⁶⁶ Ve starých částech Paříže je potom uplatňována přímá regulace.¹⁶⁷ Typickým rysem francouzské bytové politiky je působení bytových asociací („habitation a loyer modéré“, HLM), které zajišťují sociální bydlení. Nájemné v těchto sociálních bytech je regulováno na základě indexu stavebních prací a polohy bytu, přičemž HLM samy mají jistou míru uvážení o výši nájemného. Francouzský systém je tedy velmi komplikovaný a trpí mnoha nešvary v podobě sociálních nerovností, výrazné sociální marginalizace a neprůhlednosti financování. Kladem je naopak vysoká úroveň bytového fondu,¹⁶⁸ což neplatí u starších bytů, kde bylo dlouhou dobu vlivem státní regulace placeno podnákladové nájemné a tím došlo k chátrání bytového fondu,¹⁶⁹ což by mělo být výstrahou i pro ČR.

7.2.6 Británie

V soukromém sektoru existuje volný trh. Sociální bydlení, které dříve zajišťovaly obce, ve stále větší míře přechází na nezávislé „bytové asociace“ (systém má duální charakter).¹⁷⁰ Tento proces se nazývá demunicipalizace a osvědčil se jako výrazně efektivnější způsob financování sociálních bytů.¹⁷¹ Zmiňuji se o tomto jevu proto, že by mohl být vodítkem pro Českou republiku při realizaci projektu Public Private Partnership,¹⁷² o kterém se v současnosti tolik mluví, i v oblasti sociální bytové výstavby.

165 např. § 712 c/3 občianského zákonníku

166 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 39

167 Šimeček, Z.: UIPI Rentals Committee Report

168 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 92-99

169 Donner, Ch.: Wohnungspolitik in der EU, Kurzfassung, S.8

170 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 36

171 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 107

172 blíže viz. www.mfcr.cz

7.2.7 Švédsko

Nájemné ve Švédsku je regulováno obcemi, které mají i významný podíl na zajišťování sociálního bydlení. Zmíněná regulace však zaručuje roční výnos cca 6%,¹⁷³ což postačuje k reprodukci i tvorbě zisku.

7.2.8 Nizozemí

Nájemné v soukromém sektoru je volné. Nizozemí je státem s největším podílem sociálního bydlení (36-40%), které podobně jako ve VB obstarávají obce a sílcí bytové asociace. Nizozemský systém je však označován jako unitární.¹⁷⁶

7.2.9 Belgie

Je výrazně orientována na vlastnické bydlení. Soukromý nájemní sektor tak slouží především příjmově slabším domácnostem. Pro sjednání nájemného platí smluvní volnost. Ochrana nájemníků je však nedostatečná.¹⁷⁷

7.3 Možné podoby úpravy nájemného z pohledu mezinárodní komparace

Rozmanitý přístup jednotlivých evropských zemí k nájemnému může být inspirací a poučením. Každá země má pochopitelně svá specifika vyrůstající z historických, ekonomických a politických kořenů. Pokusím se zde některé závěry zobecnit a pojmenovat základní modely úpravy nájemného:

173 Šimeček, Z.: UIPI Rentals Committee Report

174 Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002, s. 121

175 Šimeček, Z.: UIPI Rentals Committee Report

176 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 36

177 Donner, Ch.: Wohnungspolitik in der EU, Kurzfassung, S.26

- model státem diktovaných cen- Existoval v ČR a jak se zdá i nadále existovat bude. Týká se u nás obecně nájemních smluv uzavřených před rokem 1994. Podstatou modelu je, že stát určí cenu, která má být hrazena jako nájemné. Tato cena je velmi často podnákladová, může se teritoriálně výrazně lišit od tržních hodnot, nerespektuje oprávněné požadavky pronajímatelů. Částečně je tato regulace např. i v Rakousku a na Slovensku.
- model „stropu“- Znamená, že je přímo stanovena částka, která nesmí být překročena, což se může svou podstatou velmi blížit modelu předchozímu, avšak je otázkou výše tohoto stropu, který může zohledňovat i požadavky pronajímatelů. Uplatňuje se ve Švédsku, dílčím způsobem i v Dánsku, Německu a Francii.
- model regulace na základě reálných nákladů- Zástupcem je Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Cena není přímo určena, ale je odvozena od skutečných nákladů na pořízení bytu. Ochraňuje tím nájemníky od nepřiměřených požadavků pronajímatele, který má však zaručenu určitou míru zisku. Nejde tedy o regulaci ve smyslu „diktátu ceny,“ nýbrž „diktát způsobu výpočtu.“ Nevýhodou je, že takové nájemné může být i vyšší než odpovídá tržní hodnotě bytu.¹⁷⁸
- model smluvní volnosti s omezeními- Nájemné je dáno dohodou stran, ale mohou být stanoveny určité limity, např. v podobě místně srovnatelného nájmu. Má tedy výrazně tržní základ, ale ochraňuje před excesy (Německo, Francie). Může se podobat modelu stropu.
- model neomezené smluvní volnosti- Klasický liberální přístup bez ingerence státu. Existuje ve VB a Irsku.¹⁷⁹ Paradoxně však platí i v ČR u neregulovaných smluv. Souběžná existence obou krajních modelů je jen dokladem absurdity nájemného u nás.

Se samotným nájemným pochopitelně přímo souvisí i otázka zvyšování nájmu u existujících smluv. Zde se regulace států uplatňuje výrazněji. Nájemné je možno zvyšovat ve stanovených časových intervalech (obvykle 1 rok) v závislosti na indexu spotřebitelských cen, indexu cen stavebních prací, může souviset s investičními náklady nebo ho lze stanovit procentně. Výjimkou je opět např. Velká Británie nebo Irsko, kde je smluvní volnost dána i

178 Nájemné z bytů v ČR po roce 2001, OSMD, 2001, s. 26

179 Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997, s. 39

pro zvyšování nájmu.¹⁸⁰

7.4 Inspirace de lege ferenda

Při tvorbě svého návrhu jsem vyšel převážně z německého modelu. Ze všech systémů, s nimiž jsem se seznámil, mi přišel pro české podmínky nejvhodnější. Jeho aplikovatelnost podle mého názoru nevyklučují žádné závažnější překážky, které by jeho použití u nás měly bránit. Domnívám se, že německý model poskytuje dostatečné záruky ochrany nájemníků při respektování tržních mechanismů a požadavků pronajímatelů.

V kapitole, která pojednává o Švýcarsku jsem vyslovil závěr, že švýcarský model je kdekoli jinde nepoužitelný. To však nemusí platit o jeho modifikacích. Jestliže bylo v nedávné době vypočítáno, že na prostou reprodukci postačuje nájemné 40-60 Kč,¹⁸¹ pak se nabízí otázka, zda by nemohlo být regulováno i tzv. „minimální nájemné,“ jehož hodnota by stačila na reprodukci bytové jednotky. Takové řešení by pochopitelně přivítali pronajímatelé a prospělo by i bytovému fondu. Problém této varianty spočívá v tom, že takové minimální nájemné by v mnoha lokalitách bylo vyšší než současné tržní. Předkládám tento model pouze jako teoretickou možnost, ale osobně s ním nesouhlasím.

Obecně lze tvrdit, že každý stát je něčím zajímavý a inspirativní. Nemusí jít přitom jen o samotné nájemné. Ze švýcarské úpravy jsem ve svém věcném návrhu například použil institut rámcových smluv a modifikaci smírčí komise.

Evropská zkušenost navíc dospěla ke dvěma zásadním závěrům:

- a) administrativní regulace je dlouhodobě neudržitelná
- b) soukromé nebo polosoukromé subjekty dokáží mnohem efektivněji zajistit výstavbu sociálního bydlení i jejich provoz, proto je také ve většině evropských států patrná tendence k zapojení soukromého kapitálu.¹⁸²

¹⁸⁰ tamtéž

¹⁸¹ Toto vyplývá ze studie Stavebnětechnického ústavu, Ústavu ekonomických informací ve stavebnictví a nedávno i Ústavu soudního inženýrství. Blíže viz. www.osmd.cz

¹⁸² Donner, Ch.: Wohnungsgemeinnuetzigkeit und Marktwirtschaft

Je tedy jen na nás, kdy si uvědomíme, že stejné principy a mechanismy, které tomuto poznání přivedly okolní země, platí i v České republice. Evropa totiž nabízí východiska a jejich různé varianty. Otázkou je, zda se z nich chceme nechat poučit.

Seznam pramenů a literatury

- Bartošek, M.: Encyklopedie římského práva, 1. vydání, Praha, Panorama, 1981
- Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, 1. vydání, Praha, IFEC
- Bratský, P.: Zbytečné tanečky kolem regulace nájmu, Právo, 23.1.2004, č. 19
- Češka, Z. a kol.: Občanský zákoník – komentář, II díl, 1. vydání, Praha, Panorama, 1987
- Donner, Ch.: Wohnungspolitik in der EU, Kurzfassung
- Filip, J.: Regulace nájemného před ÚS – pouze další dějství, Právní zpravodaj, 2002, č. 12
- Galvas, M., Gregorová, Z.: Sociální zabezpečení, 1. vydání, Brno, MU Brno, 2002
- Gratz, E.: Stanovení ceny nájemného ve Švýcarsku, Praha, OSMD, 2000
- Hádl., T.: Nájemné v bytech od 1. července – Nájemné z nebytových prostor, 1. vydání, Ostrava, Sagit, 1995
- Hubálková, E.: Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika, 1. vydání, Praha, Linde, 2003
- Chmelíček, J.: ČSSD: Nájemné v Brně je ziskové, Právo, 9.3.2004
- Jehlička, O. a kol.: Občanský zákoník – Komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 1994
- 35 Jehlička, O. a kol.: Občanský zákoník – Komentář, 7. vydání, Praha, C.H.Beck, 2002.
- Jungman, J.: Nájemní právo ve Švýcarsku chrání nájemníky, www.son.cz
- Kadlecová, M. a kol.: Přehled aktuálního nabídkového nájemného v roce 2003, Brno, IRI, 2003
- Křeček, S.: Aktuální otázky bytového práva v praxi soudů, Praha, Linde, 2001
- Křeček, S.: Jak dál se zákonem o nájemném?, Parlamentní zpravodaj, 2001, č. 4
- Křeček, S.: Koalice opět o nájemném?, Právo 6.1.2004
- Kunc, S.: Nájemné – starý zákon v nových kulisách
- Lux, M. a kol.: Bydlení – věc veřejná, 1. vydání, Praha, SLON, 2002
- Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, 1. vydání, Brno, Doplněk, 2000,
- Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné – Obecná část, 3. vydání, Brno, Doplněk, 2002
- Nielsonová, Z.: I regulované nájemné je výnosové, www.son.cz
- Nováková, P.: Stát přichází černými podnájemci o miliardy, MF Dnes, 25.2.2004, sešit B
- Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2003
- Rozbor současného stavu v oblasti bydlení v ČR, materiál OSMD
- Rubeš, P.: Byty fakticky nebo formálně?, Právní rozhledy, 2003, číslo 11

- Týč, V.: Přímý účinek (bezprostřední závaznost) článku 64 Evropské dohody o přidružení ČR
Valentová B. a kol.: Bydlení a bytová politika v EU, Praha, MMR, 1997
v českém právním řádu, Ročenka evropského práva, sv. II, 1996
Scherks, R.: Je výhodnější hypotéka nebo stavební spoření?, Právo, 23.12.2003
Sokol, T.: Spor o regulaci nájemného – rekapitulace a výhledy, Právní rádce, 2003, č. 3
Šimeček, Z.: UIPI Rentals Committee Report
Šulc, J.: Nájemní z bytu a prostor po jeho regulaci, Justiční praxe, 2002, č. 3

Seznam citovaných soudních rozhodnutí

- Nález ÚS ze dne 17. února 1999, sp. zn. II ÚS 53/97
Nález ÚS ČR č. 231/2001 Sb., Sbírka zákonů ČR, 2000, sv. 7, částka 181
Nález pléna ÚS ze dne 21. června 2000, Pl.ÚS 3/2000, ÚS ČR Sbírka nálezů a usnesení, sv. 18, nález 93, Praha, C.H.Beck
Nález ÚS ČR č. 528/2002 Sb., Sbírka zákonů ČR, 2002, sv. 7, částka 182
Nález ÚS ze dne 20. listopadu 2002, č. 142, Praha, C.H.Beck, 2003
Nález pléna ÚS ze dne 19.3. 2003, Pl.ÚS 2/2003, ÚS ČR Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, č. 41, Praha, C.H.Beck
Nález ÚS ČR č. 84/2003 Sb., Sbírka zákonů ČR, 2003, částka 34