

Pl.ÚS-st 27/09 ze dne 28.04.2009
136/2009 Sb.

K náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny ve věcech protiústavní regulace nájemného

Česká republika
STANOVISKO PLÉNA
Ústavního soudu

Plénum Ústavního soudu ve složení předseda soudu Pavel Rychetský a soudci Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická dne 28. dubna 2009 přijalo podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci právního názoru I. senátu Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 2220/08, který se odchyluje od právních názorů Ústavního soudu vyslovených v nález ze dne 9. září 2008 sp. zn. IV. ÚS 175/08 a nález ze dne 4. prosince 2008 sp. zn. III. ÚS 3158/07, toto stanovisko:

I. Obecné soudy mohou rozhodovat o zvýšení nájemného za období od podání žaloby do 31. 12. 2006. Nájemné za období před podáním žaloby zvyšovat nemohou, neboť tomu brání povaha rozhodnutí s konstitutivními účinky; zvýšení nájemného za období od 1. 1. 2007 přiznat nelze, neboť od tohoto data již jednostranné zvyšování nájemného připouští § 3 odst. 2 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

II. Žaloby pronajímatelů (vlastníků bytů) na náhradu škody vůči státu [opírající se o zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)], jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy (nález Ústavního soudu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05), jsou obecné soudy povinny posoudit z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v tomto smyslu poskytnout účastníkům řízení procesní prostor, aby se mohli vyjádřit k uvedené změně právního posouzení. Nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má subsidiární charakter vůči nároku pronajímatele bytu proti nájemci na zvýšení nájemného jen za dobu počínající dnem podání žaloby. Za dobu, která tomuto dni předchází, může pronajímatel bytu uplatnit svůj nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva proti státu přímo.

Odůvodnění:

I.

1. Stěžovatel podanou ústavní stížností napadl usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008 č. j. 25 Cdo 2864/2006-82, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2006 č. j. 20 Co 135/2006-71 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 25. 1. 2006 č. j. 24 C 169/2005-48. Věc byla podle rozvrhu práce přidělena do I. senátu a je vedena pod sp. zn. I. ÚS 2220/08; soudcem zpravodajem je Ivana Janů.

II.

2. Ze spisu obvodního soudu sp. zn. 24 C 169/2005 vplynulo, že stěžovatel se žalobou ze dne 13. 7. 2005 vůči České republice domáhal náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem ve výši 4 627 970 Kč s příslušenstvím, která mu měla vzniknout jako ztráta v důsledku protizákonné a protiústavní regulace nájemného, a to za období v letech 2002 až 2004. Soud prvního stupně jeho žalobu zamítl, odvolací soud jeho rozhodnutí potvrdil a Nejvyšší soud dovolání odmítl, neboť dospěl k závěru, že žádná z právních otázek vznesených

stěžovatelem nemá zásadní právní význam. Pro úplnost je nutno dodat, že v principu stejné věci řeší Ústavní soud i pod sp. zn. I. ÚS 566/05 a sp. zn. I. ÚS 1109/08.

III.

3. Při projednávání ústavní stížnosti dospěl I. senát Ústavního soudu k těmto právním názorům:

- pronajímatel se může po nájemci domáhat zvýšení nájemného jenom s účinností od podání žaloby;
- pronajímatel má ve vztahu k období vymezenému žalobou právo vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež není subsidiární ve vztahu k uplatnění žaloby na zvýšení nájemného vůči nájemci, neboť takového zvýšení se stěžovatel nemohl domáhat za dobu před podáním této žaloby.

Vzhledem k tomu, že se těmito závěry I. senát hodlal odchýlit od právních názorů vyjádřených v jiných nálezech Ústavního soudu (v podrobnostech srov. dále), předložil věc v souladu s § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, plénu Ústavního soudu. Přitom byl veden následujícími úvahami.

4. Ústavní soud se problematikou, jíž se dotýká ústavní stížnost, zabýval již několikrát v minulosti. V nálezu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389, 252/2006 Sb.*) – v němž také poukazuje na předchozí judikatorní vývoj – dospěl k závěru, že „samotná dikce § 696 odst. 1 obč. zákoníku, která pouze předjímá přijetí nové úpravy, není protiústavní, protiústavní je dlouhodobá nečinnost zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů; ... za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak předvídanou regulaci nepřijme. Stejný závěr platí i v případech, kdy Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak tato byla zrušena proto, že nespĺňovala ústavní kritéria, a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu Ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu (18 měsíců)“. S ohledem na to, že dlouhodobá nečinnost státu (zákonodárce jako představitel jedné větve veřejné moci ve státě), který nepřijal úpravu jednostranného zvyšování nájemného, je v rozporu s ústavním pořádkem, dospěl Ústavní soud k závěru, že obecné soudy nemohou žaloby pronajímatelů zamítat, nýbrž musí rozhodnout o zvýšení nájemného. Výše nájemného by měla odpovídat místním podmínkám tak, aby nedocházelo k diskriminacím mezi pronajímateli (ale i nájemci) bytů s regulovaným nájemným a pronajímateli (nájemci) bytů s tzv. tržním nájemným.

5. V nálezu ze dne 6. dubna 2006 sp. zn. I. ÚS 489/05 (N 80/41 SbNU 59) – jehož základ spočíval v tom, že stěžovatel se jako žalobce domáhal zaplacení rozdílu mezi regulovaným a tzv. tržním nájemným (nikoliv zvýšení nájemného ani náhrady škody) – Ústavní soud myšlenky vyslovené v citovaném plenárním nálezu dále rozvinul. Připomněl, že rozhodování o zvýšení nájemného představuje sociálně citlivou záležitost, a dále uvedl, že „při rozhodování o výši nájemného bude obecný soud konstitutivním rozhodnutím (pro futuro) dotvářet objektivní právo (v tomto směru je správná premisa obvodního soudu, že se nelze domáhat zaplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou). Vzhledem k mimořádnosti tohoto postupu, založeného výrokem I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, musí dát soud účastníkům dostatek prostoru pro seznámení s principy jím dotvářeného práva a k využití adekvátních instrumentů, včetně eventuální změny žalobního petitu i možnosti uzavřít smír. V tomto smyslu se musí žalobci dostat od obecného soudu vhodného poučení, a to i nad rámec obecné poučovací povinnosti zakotvené v § 5 občanského soudního řádu.“ S ohledem na odpovědnost státu za majetkovou újmu vzniklou nepřijetím předvídané právní úpravy, zdůrazněnou ve výroku I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 dovodil, že „pokud pronajímatelův důvodný nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody.“

6. Povinnost soudů konstitutivním způsobem rozhodovat pro futuro o zvýšení nájemného dále upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. září 2008 sp. zn. IV. ÚS 175/08. Konstatoval v něm, že „má-li tato podmínka mít rozumný smysl, nutno počátek doby rozhodování o zvýšení regulovaného nájemného z bytů určit okamžikem podání žaloby k obecnému soudu“. Z nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 pak citované rozhodnutí vyvozuje požadavek subsidiarity náhrady škody vůči státu po vyčerpání efektivních procesních prostředků k ochraně práva, směřujících vůči nájemcům.

7. Myšlenka subsidiarity nároku na náhradu škody vůči státu je obecně správná, avšak v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 byla formulována pro jiný skutkový stav, než jak ji chápe nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08. Zde je nutno připomenout, že ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 175/08 šlo o spor o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, spočívající v rozdílu mezi nájemným regulovaným a obvyklým. Stěžovatel se žalobou, podanou v únoru 2006, domáhal náhrady škody za červenec 2002 až listopad 2005, tedy za období před

podáním žaloby. Uvažoval-li za této situace Ústavní soud o povinnosti vyčerpat efektivní prostředky nápravy vůči nájemci, lze z toho usuzovat, že vyšel z názoru, podle něhož má pronajímatel nějaký nárok vůči nájemci i za období před podáním žaloby. Explicitně tento názor posléze vyjádřil náleze ze dne 4. prosince 2008 sp. zn. III. ÚS 3158/07: „... požadavek, adresovaný obecným soudům v klíčovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, že „i přes absenci úpravy předvídané v § 696 odst. 1 obč. zákoníku, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách a tak, aby nedocházelo k diskriminacím různých skupin právních subjektů“, nelze redukovat jen na právní vztahy „budoucí“, resp. není důvod jej nespojit i s nároky, jimiž se pronajímatelé domáhali „nájemného“ nad rámec nájemného, sjednaného v nájemní smlouvě, za vymezenou dobu minulou.“

IV.

8. S právním názorem popsaným v předchozím odstavci se však I. senát neztotožnil, předložil věc plénu k zaujetí stanoviska, které tak požadovanou většinou hlasů učinilo. Předmětem posouzení pléna byly dvě otázky, jež spolu úzce souvisejí: a) od jaké doby lze pronajímateli přiznat zvýšené nájemné; b) existence nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva a jeho subsidiarita.

9. Dle přesvědčení Ústavního soudu pronajímatel vůči nájemci žádný nárok na vyplacení rozdílu mezi regulovaným a obvyklým nájemným za období před podáním žaloby nemá. Už vůbec nelze oporu pro tento názor hledat v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 (viz výše), v němž se naopak výslovně konstatuje, že „je správná premisa obvodního soudu, že se nelze domáhat zaplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou“.

10. Právní názor připouštějící možnost domáhat se po nájemci zaplacení rozdílu mezi regulovaným a obvyklým nájemným za dobu minulou, tj. před podáním žaloby, nedoceňuje v první řadě povahu rozhodnutí o zvýšení nájemného. Rozsudek o zvýšení nájemného je rozhodnutím konstitutivním, což výslovně uznává i náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz výše). Nejde přitom ze strany obecných soudů samozřejmě o dotváření objektivního práva v tom smyslu, že by soudní rozsudky v jednotlivých případech byly pramenem obecně závazných pravidel chování, ale o změnu hmotněprávního nájemního vztahu mezi konkrétním pronajímatelem a konkrétním nájemcem, v závislosti na konkrétních místních podmínkách. Z povahy konstitutivního rozhodnutí vyplývá, že na hmotněprávní vztahy může mít účinky pouze do budoucna, tedy od okamžiku, kdy nabude právní moci, ledaže by zákon výslovně upravil jeho účinky jinak. Právní skutečností, s níž hmotné právo spojuje vznik, změnu nebo zánik hmotněprávního vztahu, je totiž teprve samotné rozhodnutí; proto je jenom logické, že změna v hmotněprávních vztazích může nastat až od okamžiku, kdy tato právní skutečnost vznikne a začne vyvolávat účinky, jež jsou s ní spojeny.

11. Rozhodnutí o zvýšení nájemného konstitutivně zasahuje do existujícího právního vztahu mezi nájemcem a pronajímatelem tak, že mění jeho obsah, pokud jde o výši nájemného. Z tohoto pohledu je zvyšování nájemného „do minula“ (tedy zpětně) zřejmým protimluvem, neodpovídajícím povaze konstitutivního rozhodnutí; krom toho by představovalo rovněž v právním státě nepřipustnou pravou retroaktivitu, neboť soud by zpětně do minulosti přetvářel obsah právního vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem a ukládal by nájemci povinnost platit vyšší nájemné i za období, v němž nájemce žádnou takovou povinnost neměl.

12. Jediným teoreticky důsledným přístupem by tak byl závěr, že změna v obsahu nájemního vztahu (změna výše nájemného) nastává teprve od právní moci rozsudku vyslovujícího zvýšení nájemného do budoucna (rozuměno od data podání žaloby). S ohledem na to, že zvyšování nájemného soudním rozhodováním bylo zcela mimořádným prostředkem, jehož použitelnost Ústavní soud podmínil nemožností zvyšovat nájemné podle zvláštní právní úpravy, znamenalo by to, že žaloby o zvýšení nájemného, o nichž dosud nebylo rozhodnuto, by musely být zamítnuty, neboť od 1. 1. 2007 již lze zvyšovat nájemné podle zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Takový závěr by však zároveň znamenal, že ani žaloba o zvýšení nájemného by nebyla efektivním prostředkem nápravy protiústavního stavu, ježž zákonodárce (stát) založil svou dlouhodobou nečinností. Lze proto souhlasit s náleze sp. zn. IV. ÚS 175/08 v tom, že okamžik zvýšení nájemného váže ke dni podání žaloby; toto řešení je přijatelné i z hlediska nájemce, jenž může od tohoto okamžiku se zvýšením nájemného kalkulovat. Lze rovněž plně souhlasit se separátním votem prof. Musila k nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07, že teprve od tohoto okamžiku může nájemce reálně reagovat na skutkové a právní argumenty, uplatněné pronajímatelem v žalobě, domáhající se zvýšení nájemného; spojení počátku možnosti zvýšení nájemného s podáním žaloby zohledňuje autonomní zájmy obou stran a vyhovuje principu proporcionality. Proto lze připustit i výjimku z účinků konstitutivních rozhodnutí, odůvodněnou ústavními hledisky, jež je jinak možná pouze na základě výslovné zákonné úpravy; tato odlišná regulace vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz výše), jenž svými účinky erga omnes – za popsaných mimořádných okolností – plní vlastně funkci

zákonu. Pro zvýšení nájemného přede dnem podání žaloby však žádné důvody nalézt nelze; nevyplývají ani z ústavní argumentace, ani z povahy konstitutivních rozhodnutí. Tuto otázku je tedy možno uzavřít tak, že obecné soudy mohou rozhodovat o zvýšení nájemného za období od podání žaloby do 31. 12. 2006. Nájemné za období před podáním žaloby zvyšovat nemohou, neboť tomu brání sama povaha konstitutivního rozhodnutí; zvýšení nájemného za období od 1. 1. 2007 rovněž není možné, neboť od tohoto data již jednostranné zvyšování nájemného připouští § 3 odst. 2 zákona č. 107/2006 Sb.

13. Ve vztahu k druhému bodu stanoviska vyslovuje Ústavní soud souhlas s překonáním právního názoru uvedeného v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08. Ačkoliv Ústavní soud konstatoval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce spočívající v nepřijetí zákonné úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného, nelze z daného rozhodnutí vyvozovat nárok na náhradu škody vůči státu. Z hlediska posouzení základního práva na náhradu škody vůči státu je nezbytné vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení zaručuje právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Z tohoto hlediska ale nelze považovat Parlament za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Nelze tak především učinit v případě, kdy Parlament vykonává svoji zákonodárnou pravomoc. Odpovědnost za výkon této pravomoci je v první řadě politická. Meze volnosti uvážení zákonodárce jsou sice stanoveny ústavním pořádkem, důsledkem jejich překročení je ale možnost zrušení zákona nebo vyslovení jeho protiústavnosti Ústavním soudem. Takovýto zásah Ústavního soudu sice může za určitých okolností mít vliv na práva jednotlivce, do nichž bylo v důsledku takového zákona nebo mezery v zákoně zasaženo (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody.

14. Pokud tedy Ústavní soud konstatoval případný nárok na náhradu škody vůči státu ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 a potažmo v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 (oba viz výše), směřoval takovýto nárok ve vztahu k pochybení obecných soudů, které by neposkytly ochranu základnímu právu dotčených pronajímatelů tím, že by zamítly jeho důvodný nárok na zvýšení nájemného. Takto koncipovaný nárok na náhradu škody se žádným způsobem neodchyluje od dikce čl. 36 odst. 3 Listiny, resp. nároku na náhradu škody, jak je vymezen zákonem č. 82/1998 Sb. Pokud tedy příslušný orgán zruší pravomocné rozhodnutí soudu, v jehož důsledku tento soud nedostal své povinnosti rozhodnout o zvýšení nájemného ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, může se pronajímatel domáhat vůči státu náhrady škody, která mu v důsledku takového nezákonného rozhodnutí vznikla. Přesto se Ústavní soud domnívá, že pronajímateli svědčí ve vztahu k vymezenému období před podáním žaloby jiný právní titul, a to právo na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

15. Meze přípustnosti omezení vlastnického práva je nutno chápat v kontextu vzniku a vývoje dotčených nájemních vztahů. Již v nálezu ze dne 22. března 1994 sp. zn. Pl. ÚS 37/93 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.) Ústavní soud shledal ústavní konformitu transformace práva osobního užívání bytu na nájemní vztah podle § 871 občanského zákoníku. V této souvislosti přitom poukázal na to, že v době, kdy nastaly právní účinky podle uvedeného ustanovení, existoval veřejný zájem na transformaci někdejších uživatelských vztahů k bytům v instituci chráněných nájmu, která by vytvořila přijatelný stav právní jistoty pro všechny dosavadní právní vztahy k bytům, jež byly založeny na existenci práva osobního užívání bytu. Posouzení existence veřejného zájmu však vyžaduje vzít v úvahu jeho časový aspekt. Ačkoliv nelze nalézt přesnou hranici, odkdy již nebylo možné považovat omezení vlastnického práva v důsledku regulace nájemného za ústavně konformní, plyne z dosavadní judikatury Ústavního soudu s ohledem na derogační nálezy ze dne 21. června 2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18 SbNU 287, 231/2000 Sb.), ze dne 20. listopadu 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237, 528/2002 Sb.) a ze dne 19. března 2003 sp. zn. Pl. ÚS 2/03 (N 41/29 SbNU 371, 84/2003 Sb.), jakož i nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, že takovýto závěr nebylo možné akceptovat již v roce 2000. Z tohoto důvodu se Ústavní soud zabýval otázkou, zda omezení vlastnického práva v důsledku regulace nájemného nedosahovalo v období, ke kterému vztahuje stěžovatel svůj nárok, takové intenzity, že je nezbytné považovat jej za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

16. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny se připouští nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Uvedený článek nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod totiž není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. To znamená, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení.

17. Aniž by Ústavní soud považoval za nezbytné vymezit znaky takového kvalifikovaného omezení vyčerpávajícím způsobem, lze v obecné rovině dovodit, že jedním z těchto znaků je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. které dopadají jen na část vlastníků, toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících. Uvedené lze demonstrovat na příkladu tzv. legálních věcných břemen, kdy povinnost strpět např. stavbu sloupu elektrického vedení na svém pozemku je třeba považovat za omezení nad rámec obecných omezení vlastnického práva plynoucích ze zákona, které se dotýká jen některých vlastníků, kteří své „znevýhodnění“ nemohou svým projevem vůle ovlivnit. Skutečnost, že právě v jejich případě dojde k omezení, přitom není dána z povahy věci, ale v důsledku konkrétního posouzení příslušného orgánu veřejné moci, na jehož základě k takovému omezení dojde.

18. Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné nebo trvalé. Ústavní soud již ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 a sp. zn. Pl. ÚS 8/02 poukázal na protiústavnost nerovného postavení dvou skupin vlastníků, když jedna skupina vlastníků je povinna nést náklady sociální politiky státu v oblasti bydlení. Tato nerovnost má racionální základ z hlediska vymezení dotčených pronajímatelů, protože je spjata s nájemními vztahy vzniklými transformací práva osobního užívání bytu. Nelze již ale nalézt rozumný důvod ve vztahu k povinnosti vlastníků strpět samotné náklady bydlení nájemců. Zatímco v době transformace práva osobního užívání bytu na nájemní vztah byl tento důvod dán, nelze ho nalézt v době, kdy již byla, a to dokonce opakovaně, Ústavním soudem konstatována protiústavnost regulace nájemného podle vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, a v této souvislosti i možné porušení vlastnického práva řady pronajímatelů. Omezení vlastnického práva této skupiny vlastníků omezilo ústavně zaručené vlastnické právo některých pronajímatelů výrazným způsobem nad rámec omezení vlastnického práva stanovených pro všechny vlastníky. Takovéto omezení přitom s ohledem na rozsah nákladů, které jednotlivým pronajímatelům vznikly, aniž by tito mohli z těchto nákladů mít jakýkoliv užitek, a dlouhodobost stavu, jež byla zapříčiněna především dlouhodobou protiústavní nečinností Parlamentu, který až víc než čtyři roky po uplynutí lhůty poskytnuté Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 přijal zákon umožňující jednostranné zvyšování regulovaného nájemného, je třeba považovat za natolik intenzivní, že musí být podraženo pod čl. 11 odst. 4 Listiny.

19. Čl. 11 odst. 4 Listiny sám o sobě neobsahuje žádnou bližší úpravu celé řady praktických otázek, jako kupř. u kterého státního orgánu je nutno nárok uplatnit, v jakých lhůtách apod. V tomto směru je nutno postupovat analogicky podle předpisu svým obsahem a účelem nejbližšího, kterým je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

20. Ústavní soud dodává, že v případě nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny je třeba posoudit otázku jeho subsidiarity. O subsidiaritě jednoho nároku vůči druhému lze hovořit pouze v těch případech, kde se dva nároky alespoň částečně překrývají (např. typicky si mohou konkurovat nárok na náhradu škody a nárok na vydání bezdůvodného obohacení). Ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 175/08 však ve skutečnosti o žádnou konkurenci nároků nešlo. Pronajímatel se totiž nemohl vůči nájemci domáhat doplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou, ale mohl po něm žádat toliko zvýšení nájemného ode dne podání žaloby. Náhrada škody, jíž se stěžovatel v řízení před obecnými soudy domáhal, směřovala vůči státu a týkala se právě již proběhlého období let 2002 až 2005. Z toho jednoznačně plyne, že žádný konkurující nárok na náhradu vůči nájemci pronajímatel za toto období neměl a stejně tak neměl ani právo na zvýšení nájemného za tuto dobu. Nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva vůči státu se zjevně týká jiného subjektu a jiného právního titulu, a proto jej nelze vyloučit s odkazem na subsidiaritu nároku na náhradu škody vůči nárokům, jež měl pronajímatel údajně mít proti nájemci.

21. Z uvedených úvah vyplývá, že je nutno důsledně zvážit, jaký nárok pronajímatel uplatňuje. Jde-li o náhradu za nucené omezení vlastnického práva za dobu před podáním žaloby proti nájemci – jako kupř. ve věci projednávané I. senátem pod sp. zn. I. ÚS 2220/08, kdy žaloba proti státu byla podána dne 13. 7. 2005 a stěžovatel požadoval náhradu za období v letech 2002 až 2004 – nelze jeho nárok podmínit tím, že napřed má uplatnit efektivní prostředky k ochraně práva vůči nájemci, neboť pronajímatel žádný nárok za toto období vůči nájemci nemá. Pronajímatel má vůči nájemci právo na vyšší nájemné teprve na základě rozhodnutí soudu, jehož

konstitutivní účinky – s ohledem na shora vyložené ústavní souvislosti – nenastávají ex nunc, ale upínají se ke dni podání žaloby; v žádném případě však do minula, tj. do doby předcházející podání žaloby.

22. Otázka, zda v dané věci byl dán konkrétní nárok stěžovatele na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, zůstává k zodpovězení obecnému soudu, který musí zvážit do jaké míry došlo v důsledku regulovaného nájemného k zásahu do jeho základního práva vlastnit majetek, jakož i zda v jeho případě byly splněny výše uvedené podmínky pro vznik práva na náhradu. Samotná protiústavnost právní úpravy regulovaného nájemného totiž neznamenala, že v každém individuálním případě bylo porušeno základní právo pronajímatele (vlastníka bytu). Rovněž je namístě zdůraznit, že výše nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny nemusí být identická s rozdílem mezi obvyklým a regulovaným nájemným. Obecné soudy tedy nesmí nárok na náhradu vůči státu zamítnat apriorně, nýbrž musejí za respektování výše uvedených závěrů posoudit jednotlivé individuálně uplatněné nároky. V tomto smyslu je tedy tvrzený nárok pronajímatele (vlastníka bytu) třeba právně posoudit z hlediska práva na náhradu podle čl. 11 odst. 4 Listiny. Obecné soudy jsou v tomto směru povinny vytvořit ve smyslu § 118a občanského soudního řádu dostatečný procesní prostor, aby se obě strany řízení mohly k novému právnímu posouzení vyjádřit a případně uplatnit nové důkazy nebo námitky.

23. Ústavní soud rovněž zdůrazňuje, že v žádném případě nepovažuje celou věc za definitivně vyřešenou, ale vznáší silný apel na zákonodárce, aby se znovu a tentokrát systematicky zabýval problematikou regulovaného nájemného a vzal v úvahu opatření, která např. přijal polský zákonodárce v reakci na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hutten-Czapska, tedy v pilotním případě ve vztahu k regulaci nájemného v Polsku, která po dlouhou dobu vykazovala obdobné ústavněprávní nedostatky jako regulace nájemného v České republice. Polsko v této souvislosti schválilo v roce 2006 zákon, který umožňoval rychlejší zvyšování nájemného až do takové výše, která by stačila k pokrytí udržovacích nákladů včetně zajištění návratnosti vloženého kapitálu a přiměřeného zisku, dále upravil občanskoprávní odpovědnost obce za škody, které vlastníkově vzniknou z důvodu neposkytnutí sociálního bytu nájemci, kterému z důvodu nízkých příjmů vznikne právo na sociální byt přidělený obcí. Rovněž lze z toho hlediska hodnotit pozitivně záměr polské vlády z roku 2008, jehož cílem bylo zavedení systému kompenzačních příspěvků poskytovaných vlastníkům, jejichž majetek podléhal systému regulovaného nájemného v letech 1994 až 2005 [srov. rozsudek (smírné urovnání) Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. dubna 2008 ve věci Hutten-Czapska proti Polsku, č. 35014/97, body 14 až 26].

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali ke stanovisku pléna soudci Vlasta Formánková, Pavel Holländer, Vladimír Kůrka, Jiří Mucha a Jiří Nykodým a toliko k jeho odůvodnění soudkyně Ivana Janů a Eliška Wagnerová.

Odlišné stanovisko soudkyně Vlasty Formánkové

Bod I. většinového stanoviska je podle mého názoru nadbytečný, neboť je jím řečeno to, co je i bez výslovné formulace Ústavním soudem zřejmé.

Ve vztahu k nepřipustnosti zvýšení nájemného za období před podáním žaloby k obecnému soudu podotýkám, že tento závěr plyne podle mého názoru s jednou výhradou z dosavadní judikatury Ústavního soudu, a to jak z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, tak i z judikatury navazující, která je „druhově“ zastoupena nálezy sp. zn. I. ÚS 489/05, sp. zn. IV. ÚS 111/06 (N 102/41 SbNU 303) a dalšími (těmito nálezy bylo rozhodováno o věcech, ve kterých žaloval pronajímatel o zvýšení nájemného nájemce) a nálezy sp. zn. IV. ÚS 175/08, sp. zn. IV. ÚS 156/06 a dalšími (těmito nálezy bylo rozhodováno o věcech, ve kterých pronajímatelé žalovali o náhradu škody stát). Z této linie rozhodování do jisté míry (z hlediska doby, za kterou je vyšší nájemné, resp. zvýšení nájemného možno požadovat) vybočuje a shora zmíněnou výhradu představuje nálezy sp. zn. III. ÚS 3158/07, k němuž ovšem posléze poskytl (ve světle nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08) interpretační vodítko nálezy sp. zn. IV. ÚS 2525/07.

S bodem II. předmětného stanoviska zásadně nesouhlasím. Stran neexistence odpovědnosti státu se připojuji k závěrům vyjádřeným disentujícím prof. Holländerem.

Nad to dodávám, že podle mého přesvědčení byla v období od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2006 dána existence efektivního prostředku, kterým se pronajímatel mohl vyššího (zvýšení) nájemného domáhat. Tím byla žaloba pronajímatele proti nájemci, a to nepochybně již před tím, než tuto skutečnost počínaje nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05 Ústavní soud opakovaně a explicitně vyslovoval. Tomuto závěru svědčí zejména nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. března 2003, v němž Ústavní soud deklaroval, že „nebude-li do českého právního řádu zavedena ústavně konformní regulace nájemného, nezbude Ústavnímu soudu, než dostát svým povinnostem, jež pro něj vyplývají z Ústavy, a alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku České republiky, eventuálně příslušných mezinárodních úmluv, i když takové řešení je nedostatečné, nesystémové a v podstatě jen provizorní, kdy jediným skutečným východiskem je evidentně přijetí příslušného právního předpisu ve smyslu předchozího nálezu Ústavního soudu.“. Pokud takovým žalobám pronajímatelů (směřujícím vůči nájemcům) obecné soudy nevyhověly, mohli se pronajímatelé bránit ústavní stížností. Ode dne vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 již nemohlo být vůbec žádné pochybnosti, že tato žaloba takovým efektivním prostředkem nápravy protiústavního stavu je. Na tento závěr lze ostatně usuzovat též z odstavce 12 odůvodnění předmětného stanoviska. Z uvedených důvodů se domnívám, že před jakýmkoli odpovědnostním nárokem vzneseným proti státu je třeba trvat na uplatnění nároku vůči nájemci. Tomu nasvědčuje vedle stávající judikatury Ústavního soudu též skutečnost, že vztah mezi pronajímatelem a nájemcem je vztahem obligačním (závazkovým).

Za situace, kdy většinové stanovisko koncipuje existenci nároku vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva, se domnívám, že jakýkoli nárok vůči státu za období počínaje dnem vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 je třeba podmínit podáním žaloby vůči nájemci. Ačkoli tuto podmínku formulace předmětného stanoviska nevyklučuje, domnívám se, že ji předmětné stanovisko mělo explicitně obsahovat, neboť stávající formulace může vést k závěru, že i nároky za období po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, pokud pronajímatel nepodal žalobu proti nájemci, je možno vznášet (rovnou) vůči státu. S tím však i přes to, že předmětné stanovisko nárok pronajímatele vůči státu jinak koncipuje, souhlasit v žádném případě nelze.

Ze všech těchto důvodů nemohu souhlasit se stanoviskem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 a mám za to, že postup vyjádřený v nálezech IV. senátu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 175/08 a sp. zn. IV. ÚS 2525/07 je postupem, který nabízí spravedlivé a ústavně souladné řešení.

Vlasta Formánková

Odlíšné stanovisko soudce Pavla Holländera

Předmětné stanovisko zakládá v rovině obecné právní odpovědnosti státu (zákonodárce) za neakceptování derogačního nálezu Ústavního soudu mimo ústavní a zákonný rámec, v rovině konkrétní pak za neakceptování derogačních nálezů Ústavního soudu ve věci deregulace nájemného. Ve stanovisku se přitom rozlišuje subsidiární a přímé uplatnění této odpovědnosti. Subsidiární je založeno marným uplatněním nároku vůči nájemci, a to za dobu ode dne podání žaloby u obecného soudu, čili tímto je založen „nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod“. Titul pronajímatele pro přímé uplatnění „nároku na náhradu majetkové újmy vůči státu“ z důvodu neakceptování právního názoru Ústavního soudu, vyjádřeného v derogačním nálezu, pak stanovisko zakládá „za dobu, která předchází dni podání žaloby vůči nájemci“.

V českém právním řádu zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, upravuje odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, čili za škodu způsobenou aktem aplikace práva nebo postupem orgánu veřejné moci, jehož účelem je aplikace práva a jenž zpravidla v akt aplikace práva ústí. Uplatnění zákonodárné (právo tvorné) pravomoci přitom úředním postupem není – jeho výsledkem není aplikace, resp. akt aplikace práva, nýbrž zákon (resp. jiný právní předpis). Jakkoli podroben ústavní a zákonné proceduře, je postup (procedura) přijímání zákonů zásadně odlišný od postupu jejich aplikování. V ústavním systému České republiky ani na úrovni ústavní úpravy, ani na úrovni úpravy zákonné není tudíž předvídána odpovědnost státu (Parlamentu) za neakceptování právního názoru vysloveného v derogačním nálezu Ústavního soudu a za újmu, jež v důsledku této skutečnosti vznikla určitě skupině subjektů.

Uvedená stručná rekapitulace otevírá následující otázky: První je otázka obvyklého přístupu k odpovědnosti státu v demokratických zemích, tj. zdali je v ústavních systémech demokratických zemí předvídána odpovědnost za újmu způsobenou zákonodárcem neakceptováním judikatury ústavního soudu. Další je pak otázka kompetence Ústavního soudu – v případě absence ústavní a zákonné úpravy – takovou odpovědnost judikatorně zakotvit. Třetí je otázka přijatelnosti postupu analogického úpravě obsažené v čl. 41 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jež zakotvuje institut „spravedlivého zadostiučinění“ stěžovateli v případě porušení Úmluvy rozhodnutím nebo opatřením soudního nebo každého jiného orgánu smluvní strany Úmluvy, přičemž takové porušení může být založeno buď vnitrostátním právem anebo jeho aplikací. Konečně otázkou poslední je možnost analogického postupu Evropského soudního dvora v případech odpovědnosti státu za porušení povinnosti implementovat evropské právo.

Obvyklý přístup ústavní, resp. zákonné úpravy odpovědnosti státu za škodu, způsobenou jeho působením v pozici subjektu veřejného práva, je založen na dvou pilířích. Tím historicky prvním je odpovědnost analogická fiskální odpovědnosti právnícké osoby veřejného práva, a to bez ohledu na protiprávnost jednání jejího orgánu (příkladem může být odpovědnost u finančního dohledu). Druhým je odpovědnost za konkrétní rozhodnutí, postup konkrétního vykonavatele státní moci [poznámka pod čarou č. 1]. Poté, co Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo zrušil v důsledku absence ústavně zakotvené spolkové kompetence zákonnou úpravu odpovědnosti státu, je ve Spolkové republice Německo pak takto interpretovaná odpovědnost státu zakotvena v dílčích právních úpravách.

Dle explicitní regulace v čl. 23 Ústavy Rakouské republiky odpovídají spolek, země, okresy nebo obce a jiné korporace a ústavy veřejného práva za škodu způsobenou při provádění zákonů. To, jestli by mělo být právo odpovědnosti státu konstruováno na nejobecnější úrovni, „kromě jiného, zdali by mělo být vyvozováno rovněž v případech protiústavní nečinnosti zákonodárce, je předmětem otevřené diskuse“ [poznámka pod čarou č. 2].

Autor tohoto odlišného stanoviska v žádné zemi Evropské unie ústavní, resp. zákonnou úpravu takovéto odpovědnosti státu nedohledal, v pohledu komparatistiky přesahující rámec Evropy lze ji nalézt v judičiální praxi Argentiny [poznámka pod čarou č. 3]. Tato doktrína je založena na systému difúzní kontroly ústavnosti, v jejímž rámci – s účinky *inter partes* – může každý argentinský soud označit zákon za protiústavní. V praxi je pertraktována navzdory tomu, že spolkový soud ji označil za možné zneužití vztahu mezi soudní a zákonodárnou mocí a odkázal na možné dalekosáhlé negativní důsledky pro státní finance [poznámka pod čarou č. 4]. Ilustrací praktického uplatnění zmíněné doktríny je kauza platnosti zákona, jež zakazoval plnit vínem mimo místa jeho původu láhve menší než 930 ccm a větší než 1500 ccm, přičemž v prvním ze soudních rozhodnutí byla žaloba firmy plnicí láhve zamítnuta s odůvodněním, že zákon nezakazuje plnění vína, nýbrž toliko provádění této činnosti (*sic!*), v druhém – měnicím – rozhodnutí pak soud přiznal žalobci náhradu škody [poznámka pod čarou č. 5].

K první otázce lze tudíž uzavřít: Na úrovni ústavních a zákonných úprav, jakož i v oblasti doktrinární nelze v evropském rámci mluvit o existenci principu odpovědnosti státu za „protiústavní mlčení zákonodárce“, spočívající v povinnosti nahradit škodu. Důvodem této skutečnosti je odlišení právní a politické odpovědnosti: Nastane-li takový – nežádoucí – stav, v němž zákonodárná autorita neakceptuje v zákonodárné aktivitě ústavněprávní pokyn vyslovený ústavním soudem v derogačním rozhodnutí, je tím založen důvod vyvození politické odpovědnosti nejen parlamentní opozicí, nýbrž i voliči ve volbách, občanskou společností a v případech extrémních i občanskou neposlušností. Na tomto místě lze odkázat na Jaspersovo varování před záměnou rozdílných druhů odpovědnosti (viny) [poznámka pod čarou č. 6]. Kromě tohoto základního argumentu, argumentem dalším jsou nepředvídatelné důsledky pro veřejné finance v případě precedenčního působení právního názoru vysloveného ve stanovisku. Nadto moci soudní v demokratickém parlamentním systému nepřísluší omezovat proces demokratického přijímání zákonů, jehož nezbytnou součástí je i nepřijetí návrhů zákonů (Parlamentu České republiky byly opakovaně překládány návrhy zákona upravujícího nájemní vztahy, avšak tyto nebyly přijaty – šlo o vládní návrh zákona o nájemném, předložený Poslanecké sněmovně dne 20. března 2003, návrh skupiny poslanců ze dne 22. června 2004, další návrh vlády ze dne 26. července 2005, jež byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 2. ledna 2006, dne 3. února 2006 byl Senátem vrácen, dne 14. března 2006 přijat Poslaneckou sněmovnou v opakovaném hlasování, vyhlášen ve Sbírce zákonů byl pak pod č. 107/2006 Sb.). V této souvislosti nelze si nevšimnout bezradnosti stanoviska, v němž (bod 15) se konstatuje, že „nelze nalézt přesnou hranici, odkdy již nebylo možné považovat omezení vlastnického práva v důsledku regulace nájemného za ústavně konformní“. Pokud tuto hranici není s to identifikovat Ústavní soud, jakým způsobem tak mají učinit obecné soudy u žalob dle poslední věty výroku II. stanoviska? (Pokud majorita pléna předpokládá pro uplatnění uvedeného „nároku“ použití institutu promlčení – § 26 zákona č. 82/1998 Sb. – počátek plynutí promlčecí lhůty může být dán toliko přijetím stanoviska.) Nadto stanovisko vnáší do

rozhodování obecných soudů nejasnost a nejistotu – zakládajíc „nárok“, resp. „nároky“, při absenci hledisek jejich specifikace, jakož i procesních podmínek jejich uplatnění.

Ústavněprávní odůvodnění stanoviska rovněž zakládá pochybnosti. Uvádí-li se v jeho bodu 13. teze, dle níž „protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce“ nezakládá ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny „nárok na náhradu škody“, pak dle bodu 18. takováto nečinnost zakládá uvedený důsledek toliko v případě dotčení v základním právu dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Majorita pléna tímto z celé soustavy základních práv a svobod vybírá pro jí konstituovaný „nárok“ toliko jedině, základní právo vlastnické, z čehož plyne, že protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce, jež by měla za následek dotčení v základním právu na život, osobní svobodu, lidskou důstojnost, svobodu pohybu a pobytu, svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svobody projevu atd., atd., by stanoviskem konstituovaný „nárok“ způsobilá založit nebyla.

Z uvedeného lze dovést odpověď i na otázku druhou: Stanovisko zakládá změnu ústavního pořádku, vytváří ústavní sankci vůči zákonodárci, změnu, jež není založena demokratickým konsenzem předpokládaným čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky.

K sankčnímu mechanismu dle Úmluvy, jakož i dle judikatury Evropského soudního dvora existuje mimořádně rozsáhlá odborná literatura. Jakkoli účelem prvního je garance zachování základních práv a svobod, druhého pak evropského práva členskými zeměmi Evropské unie, oběma je společná nadstátní povaha. Tato okolnost představuje základní argument vůči analogickému použití ve vnitrostátním právu.

Ačkoli se shodují s majoritou pléna Ústavního soudu v kritickém náhledu vůči Parlamentu České republiky ve věci nerespektování právního názoru vysloveného v derogačních nálezech k otázce deregulace nájemného, zvolený prostředek reakce z výše uvedených důvodů považují za rozporný jak s ústavním pořádkem, tak i se zákonem o Ústavním soudu.

Pavel Holländer

1) Viz G. Brüggemeier, Haftungsrecht: Struktur, Prinzipien, Schutzbereich: Ein Beitrag zur Europäisierung des Privatrechts. Berlin-Heidelberg 2006, s. 164 a násl. Obdobně k odpovědnosti státu ve Velké Británii a Francii viz D. Fairgrieve, State liability in tort: a comparative law study. Oxford 2003.

2) W. Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht. Wien 2006, s. 222.

3) U. Junge, Staatshaftung in Argentinien. Tübingen 2002, s. 206 a násl.

4) Tamtéž, s. 207.

5) Tamtéž, s. 212.

6) K. Jaspert, Die Schuldfrage. Český překlad: Otázka viny. Praha 2006.

Odlíšné stanovisko soudců Vladimíra Kůrky, Jiřího Muchy a Jiřího Nykodýma ku Stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (dále jen „Stanovisko“)

I.

Judikatorní stav před Stanoviskem

1. Pro formování oponentury proti Stanovisku není bez významu primárně obrátit pozornost k tomu, co bylo na půdě Ústavního soudu (dále též jen „ÚS“) dosud řečeno, a s jakou argumentací.

2. Dotčeny jsou dva druhy řízení, vedených před obecnými soudy, jež spolu souvisejí; za prvé spory pronajímatelů proti státu o náhradu škody a za druhé spory pronajímatelů proti nájemcům o zvláštní nárok na plnění nad rámec sjednaného (regulovaného) nájemného (dále pro zjednodušení „o zvýšení nájemného“).

3. Co do prvního okruhu ÚS vydal několik náleзовých rozhodnutí (zejména senátu II. ÚS a IV. ÚS) a několik usnesení (senátu III. ÚS); první se odvíjejí (a opisují) z nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 (viz kupříkladu sp. zn. II. ÚS 1133/08, IV. ÚS 156/06), druhé od usnesení sp. zn. III. ÚS 294/06 a III. ÚS 2319/08. V obou skupinách jde již o rozhodnutí relativně četná; forma usnesení v senátu III. ÚS byla zvolena proto, že první z nich bylo vydáno po nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08, a zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti mohla být založena na tom, že namítané porušení ústavně relevantních práv bylo (s negativním výsledkem) Ústavním soudem již posouzeno.

4. Leitmotivem (a rozhodujícím důvodem) obou skupin rozhodnutí je – ve vztahu k nárokům proti státu – uplatnění principu jejich subsidiarity jakožto principu, jenž obecně reflektuje vztah priority vypořádání obligačních vztahů (instrumenty z nich samých) s tím, že teprve poté by mohl přicházet v úvahu režim náhradově škodový. Společným znakem obou skupin rozhodnutí tedy je závěr, že primárně se musí pronajímatel obrátit se svými nároky (reflektujícími jeho majetkovou nespokojenost v nájemním vztahu s nájemným toliko regulovaným) vůči nájemci. Odlišnost procesního výsledku mezi nálezy na jedné straně a usneseními na straně druhé je ve sledovaných souvislostech nevýznamná, neboť se nedotýká tzv. rozhodovacích důvodů (tím je shoda v prosazení zmíněného principu subsidiarity náhradového nároku), a je výrazem – pouze – divergence v procesním poučení stěžovateli, jak postupovat dále; v prvním případě je veden ku změně žalovaného (ve prospěch nájemce) a žaloby co jejího předmětu (v rámci stávajícího řízení), v druhém ku podání jiné žaloby a proti jinému subjektu (nájemci).

5. Jelikož uplatnění principu subsidiarity náhradově škodových režimů logicky předpokládá existenci efektivních nástrojů pro primární vypořádání vlastního závazkového vztahu pronajímatel – nájemce, bylo nevyhnutelné se konfrontovat s názorem jemu odpovídajícího požadavku, adresovaného obecným soudům na „dotváření práva“ v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, a to v podobě, jež byla později, počínaje nálezem sp. zn. I. ÚS 489/05, vyjádřena jakožto dotváření práva „konstitutivním rozhodnutím pro futuro“. Tato potřeba vyvstala proto, že uvedený názor – byl-li vykládán obecnými soudy ze slovního vyjádření a ve vztahu k tradičním institutům procesního práva – působil účinkem v podstatě likvidačním ve všech řízeních, jež byla zahájena proti nájemcům a ve kterých pronajímatelé žalovali o „zvýšení nájemného“ za dobu minulou; k nim se však při prosazování principu subsidiarity nároků na náhradu škody logicky obrací zásadní pozornost, neboť možnost jejich vedení je podmínkou zmíněné efektivity jiných než náhradově škodových režimů [ilustrativní je kupříkladu usnesení ze dne 15. 5. 2008, č. j. 28 Cdo 1342/2008-70, v němž Nejvyšší soud vysvětlil, že sice „nelze přisvědčit právnímu názoru odvolacího soudu, že neexistoval-li zvláštní právní předpis umožňující jednostranné zvýšení nájemného, jehož existenci předpokládalo ustanovení § 696 odst. 1 obč. zák., ve znění platném do 30. 3. 2006, nebyl obecný soud oprávněn určit výši nájemného“, avšak „vyplývá-li z ustálené judikatury dovolacího i Ústavního soudu, že nájemné lze určit konstitutivním rozhodnutím (pro futuro), ale zvýšeného nájemného se nelze domáhat zpětně, což v projednávané věci činil žalobce, je napadený rozsudek (pozn.: zamítavý) ve výroku ve svém důsledku – z tohoto pohledu – věcně správný“].

6. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 se tak vůči nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 činí úvahou, že „má-li mít v něm vyslovená podmínka rozumný smysl, nutno počátek doby rozhodování o zvýšení regulovaného nájemného z bytů určit okamžikem podání žaloby k obecnému soudu“. V nálezu ze dne 4. 12. 2008 sp. zn. III. ÚS 3158/07, vydaném ve sporu pronajímatele proti nájemci o „zvýšení nájemného“ za dobu minulou, a který navazuje – ve shora předznačené souvztažnosti obou uvažovaných druhů řízení – na odmítavá rozhodnutí senátu III. ÚS co do sporů o náhradu škody, se prezentuje výklad efektivnější potud, že se připouští, „že požadavek, adresovaný obecným soudům v klíčovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, že i přes absenci úpravy předvídané v § 696 odst. 1 obč. zákoníku, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách a tak, aby nedocházelo k diskriminacím různých skupin právních subjektů“, nelze redukovat jen na právní vztahy budoucí, resp. není důvod jej nespojit i s nároky, jimiž se pronajímatelé domáhali „nájemného“ nad rámec nájemného, sjednaného v nájemní smlouvě, za vymezenou dobu minulou (tj. i před podáním žaloby).

7. Senát III. ÚS v tomto nálezu též připomenul, že ostatně ve všech případech, kdy Ústavní soud přistoupil ke kasaci zamítavých rozhodnutí obecných soudů, bylo předmětem řízení „nájemné“ za dobu minulou, což platí i o věci posuzované kritickým nálezem sp. zn. I. ÚS 489/05, jakož i o věcech dalších (sp. zn. II. ÚS 121/06, II. ÚS 361/06 a IV. ÚS 111/06); přísně vzato, při důsledném prosazování dotváření práva konstitutivně pro budoucno, by totiž zamítavá rozhodnutí obecných soudů, byť z jiného důvodu, musela před Ústavním soudem obstát (stejně jako ve výše zmíněném usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2008 č. j. 28 Cdo 1342/2008-70).

8. Uvedené pochopení nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 (a nálezů na něj navazujících) jsou zde pojaty coby jen výklad, resp. posun výkladu, a to ať již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 nebo sp. zn. III. ÚS 3158/07, pročez zde nebylo nutné se uchýlit k postupům podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Zdálo se, že důsledky judikátu sp. zn. I. ÚS 489/05 jsou v rozhodovací praxi Ústavního soudu překonány a že ve vztazích pronajímatelů a nájemců již Ústavní soud nemínil korigovat obecné soudy ohledně vymezení příslušných nároků, resp. že původně uplatňované nároky „za dobu minulou“, případně i před podáním žaloby, jsou zase akceptovatelné (srov. náleze ze dne 2. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2525/07). Stojí za připomenutí, že v době vydání Stanoviskem oponovaných rozhodnutí senátu III. ÚS a IV. ÚS (v druhé polovině roku 2008) byly jimi pojímány žaloby pronajímatelů (proti nájemcům) ještě efektivním prostředkem jejich ochrany, a to (alespoň relativně) i co do žalob „nových“, tehdy případně podaných.

9. Senát I. ÚS v předestřeném návrhu Stanoviska, jež bylo posléze přijato většinou pléna, však mínil jinak.

II.

K první větě právní věty (I.) Stanoviska

10. Stanovisko se znovu (zpětně) hlásí k nálezu navrhovatelů sp. zn. I. ÚS 489/05, byť již uznává, že znak konstitutivního rozhodnutí (později rozhodnutí „s konstitutivními účinky“), který se soudcovskému rozhodnutí povahy „dotváření práva“ připíná, vede „teoreticky“ nutně k tomu, že by jím založená „změna v obsahu nájemního vztahu“ mohla působit až teprve od okamžiku, kdy takové rozhodnutí nabude právní moci. Současně si je též vědomo, že dotváření „konstitutivně pro futuro“ podle nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 by mohlo vést k praktickým obtížím, jelikož žaloby, o nichž dosud nebylo rozhodnuto, by musely být od 1. 1. 2007 zamítnuty (viz bod 12. Stanoviska). Proto se pak nově předestírá, že pro futuro může být i do minula, což ovšem bylo uvažováno jak v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 tak sp. zn. III. ÚS 3158/07; připouští se však „budoucí“ působení „do minulosti“ jen od okamžiku podání žaloby (pronajímatelem proti nájemci), nikoli již předtím, čímž favorizuje ten výklad nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05, který podal senát IV. ÚS (v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08) a oponuje naopak výkladu senátu III. ÚS (v nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07). Přehlíží se však, že nález senátu IV. ÚS si nečinil jiné ambice, než pro potřeby jím posuzované věci a sledovaného řešení potlačit – právě – jinak překážlivý účín nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05, na jeho základě obecné soudy, poté, co se o existenci tohoto nálezu dozvěděly, po zpravidla několikaletém řízení se znaleckými posudky na téma rozdílu mezi „tržním“ nájemným a nájemným regulovaným, obratem ruky žaloby pronajímatelů zamítaly s argumentem, že „do minula“ jít nelze (opět viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2008 č. j. 28 Cdo 1342/2008-70 nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 23. 1. 2007 č. j. 23 Co 68/2006-139, jež byl předmětem ústavní stížnosti ve věci Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/07).

11. Proč tomu tak má být (tj. proč „pro futuro“ je sice i „do minula“, avšak ne dále než od podání žaloby), zdůvodněno Stanoviskem ale není; není jakkoli zřejmé, z jakého důvodu, když už konstitutivní rozhodnutí může působit do minula, to má být právě a jen od zahájení řízení, a nikoli od okamžiku jiného, ať už dřívějšího nebo pozdějšího. Poukazuje-li se na okolnost jinak neefektivních žalob, pak nutno říci, že (z týchž důvodů, jež jsou uvedeny v bodu 12. Stanoviska) takovými budou i žaloby podané po 1. 1. 2007, protože zvolené vybočení z „konstitutivnosti pro futuro“ tomuto svému zdůvodnění mnoho efektu nepřináší. Ani odkaz na odlišné stanovisko soudce J. Musila k nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07, že „až teprve od tohoto okamžiku může nájemce reálně reagovat na skutkové a právní argumenty, uplatněné pronajímatelem v žalobě“, není přesvědčivý, a to už z toho primitivního důvodu, že o těchto „argumentech“ se žalovaný nájemce nedozvídá už při podání žaloby, nýbrž až doručením jejího stejnopisu (tedy „nahodile“ později), zpravidla však naopak již dříve, z očekávatelné předprocesní výzvy pronajímatele k dobrovolnému plnění „zvýšeného“ nájemného. Ostatně ze skutečně vedených řízení není známo, že by žalovaný nájemce „reagoval“ jinak, než právě obranou, že obecné soudy do smluvně sjednaného nájemního vztahu nesmí v žádném případě zasáhnout (pozn.: stejně tak není známo, že by po doručení stejnopisu žaloby nájemce „reagoval“ tak, že vyměnil byt s regulovaným nájemným za jiný – logicky – s nájemným neregulovaným, rozuměj vyšším). Nikde jinde než v řečeném se „ústavní hlediska“, ač údajně použita (bod 12. Stanoviska), již nezjevují.

12. Je namístě zde znovu připomenout, co zaznamenáno pod bodem 7. shora, že v případech, kdy Ústavní soud přistoupil ke kasaci zamítavých rozhodnutí obecných soudů, bylo předmětem řízení „nájemné“ za dobu minulou (viz kupříkladu sp. zn. IV. ÚS 611/05, sp. zn. II. ÚS 121/06, II. ÚS 361/06 a IV. ÚS 111/06), přičemž tím, že oponoval závěrům obecných soudů, že „nájemné“ (obvykle kapitalizované za konkrétní vymezené období před podáním žaloby) přiznat nelze, dal implicitě najevo (když jiný názor na povahu možného nároku neuplatnil), že takové „nájemné“ za dobu minulou naopak úspěšně žalovat lze, a pozdější žalobce tím přirozeně inspiroval.

13. Klíčový nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ostatně vychází z téhož skutkového základu žaloby pronajímatele (proti nájemci), jestliže jejím předmětem bylo zaplacení rozdílu mezi „obvyklým“ nájemným „podle znaleckého posudku“ a nájemným zaplaceným (regulovaným) „za měsíc červenec 2003“. Úkol pro obecné soudy – na této bázi založený – že „i přes absenci úpravy předvídané v § 696 odst. 1 obč. zák.“ musí rozhodnout „o zvýšení nájemného“, zde Ústavní soud vyslovil při vědomí, že je připraven „návrh vlády České republiky na vydání zákona o jednostranném zvyšování nájemného“, avšak současně s připomenutím, že může obsahovat pravidla, aplikovatelná jen pro futuro; tím dal navenek rovněž najevo, že „soudní cesta“ je obrácená – a to právě – do minulosti.

14. Co do Stanoviskem odmítaného působení soudního „dotváření objektivního práva“ (sp. zn. I. ÚS 489/05) do minulosti se sluší poukázat konečně i na to, že nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 není prvním, kterým Ústavní soud dal

jemu obdobný názor najevo; v právní větě tohoto nálezu se mimo jiné poukazuje na to, že obecným soudům k „rozhodovacímu“ působení v situaci „neexistence příslušné právní úpravy“ již „otevřel svými (pozn.: předchozími) rozhodnutími cestu“. V nálezu Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 se vskutku konstatuje, že „vzhledem k výše konstatované protiústavnosti právního stavu (a pro uvedená právní specifika nájemních smluv s regulovaným nájemným), nebude-li do českého právního řádu zavedena ústavně konformní regulace nájemného, nezbude Ústavnímu soudu než dostát svým povinnostem, jež pro něj vyplývají z Ústavy, a alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku České republiky, event. příslušných mezinárodních úmluv, i když takové řešení je nedostatečné, nesystémové a v podstatě jen provizorní, kdy jediným skutečným východiskem je evidentně přijetí příslušného právního předpisu ve smyslu předchozího nálezu Ústavního soudu.“.

15. Je evidentní, že žaloby před obecnými soudy o „doplnění nájemného“ za vymezenou dobu minulou, tj. před podáním žaloby (viz výše body 7. a 9.), často již za období 2003 až 2005, v citovaném nálezu nacházely podporu (stejně jako v nálezech dřívějších, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, sp. zn. Pl. ÚS 8/02), resp. žalobci je s touto podporou podávali, a obecné soudy (z jiných důvodů) zamítaly; jestliže naopak Ústavní soud tato rozhodnutí rušil, dal tím zjevně zcela odlišný signál, než co se podává z nyní přijatého Stanoviska.

16. Úvahy, co jest správně „pro futuro“, zakládá Stanovisko na tvrzení, že soudcovské dotváření práva má výraz v „konstitutivním“ soudním rozhodnutí (sp. zn. I. ÚS 489/05); jelikož je prý výrazem výslovného uznání nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05, jiný argument ve prospěch konstitutivní povahy rozhodnutí soudů „o zvýšení nájemného“ již proto neuvádí. Pravdou je toliko, že ve zmíněném nálezu se konstatuje, že Ústavní soud od soudů obecných požaduje, aby pronajímatelům poskytly proporciónální ochranu tak, že nebudou zamítat jejich žaloby požadující „určení zvýšeného nájemného“, což je však vyjádření zjevně jen přibližné, bez ambicí na procesní úplnost, jmenovitě jestliže se v nálezu dále uvádí výslovně, že se Ústavní soud „zdržuje toho, aby nabízel konkrétní rozhodovací postup a nahrazoval tak posláni soudů obecných“. Znak „konstitutivnosti“ soudních rozhodnutí se proto odtud nepodává.

17. Omezení účinků „pro futuro“ na jen některou „minulost“, je tedy Stanoviskem zdůvodněno „konstitutivností“ soudního zásahu do vztahů pronajímatele a nájemce, ta však zdůvodněna jakkoli není, a je pouze tvrzena. Nehledě na to, že pro tento znak důvod ani místo není na první pohled; jen pro ilustraci: konstitutivními rozhodnutími jsou například rozhodnutí o rozvodu, zbavení způsobilosti k právním úkonům, zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví, vypořádání nároků z neoprávněné stavby apod., a klade se tedy otázka, zda rozhodnutí, ke kterému jsou obecné soudy v nyní sledovaných souvislostech vedeny, lze k některému z nich připodobnit...

18. Názory, že řešení přijaté v nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07 je protiústavní svým zásahem do minulosti, přehlíží, že zásah „konstitutivností“ do nájemní smlouvy je očividně invazivnější (tím, že soudní rozhodnutí nahrazuje jednu z jejích esenciálních složek, ujednání o výši nájmu), a to zejména v kontextu důrazu, který Ústavní soud klade jinak na „autonomii vůle a smluvní volnost stran“, a přiznává jim „ústavněprávní dimenzi“ (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05). Obojí je nepochybně výrazněji potlačeno přímým impaktem do smlouvy než uložením vnější povinnosti k doplnění toho, co jinak je – coby obsah smlouvy – chráněno.

19. Proto se v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/07, sp. zn. III. ÚS 294/06, jakož i v kritizovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07, Ústavní soud pokusil o ukotvení (výklad) „konstitutivností“ dotváření práva (podle sp. zn. I. ÚS 489/05) nikoli v tradičním procesualistickém smyslu, nýbrž ve smyslu deklarace, resp. zjištění „nové“, „další“ peněžní povinnosti (nad rámec té, jež vyplývá z nájemní smlouvy), vztažené k době vymezené žalobou, resp. do rozhodnutí soudu.

20. Stanovisko se blíže nevěnuje ani tomu, jak má vlastně žalobní návrh pronajímatele proti nájemci (ten, který uznává) vypadat; sděluje jen to, že se má cosi určit „od podání žaloby“, a to nejspíš jakožto „zvýšení nájemného“. Není však jakkoli patrné, o jakou procesně předjímanou žalobu má jít, přičemž ale právě to je pro žalobce podstatné; pronajímatel totiž nemůže nerespektovat ustanovení § 80 písm. a) až c) o. s. ř.

21. Rozhodnout o „zvýšeném nájemném“ do budoucna si podle názorů v bodu 10. a 11. Stanoviska lze představit buď jako „určení“, že nájemné činí konkrétní, soudem stanovenou, částku, nebo jako uložení povinnosti platit „nově“ stanovenou částku na nájemném měsíčně. V prvním případě však půjde o žalobu, která nemá podklad v procesním právu [o určení práva nebo právního vztahu podle § 80 písm. c) o. s. ř. zde samozřejmě nejde], a její základ se nepodává ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz bod 16. výše). Předpokladem druhé verze pak je, aby povinnost k plnění soudem určeného zvýšeného nájemného měla charakter plnění tzv. opětujičícího, tedy srovnatelného s plněním výživného, jiné renty atp., který však bezpochyby nemá.

22. Oproti tomu nálezem III. ÚS 3158/07, usnesením III. ÚS 294/06 a dalšími předpokládané žaloby jsou procesně nepochybné, neboť mají charakteristiky žalob o plnění podle § 80 písm. b) o. s. ř., a hmotněprávní základ čerpají z nálezů Ústavního soudu, odkazovaných v Pl. ÚS 20/05, jmenovitě sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, resp. Pl. ÚS 2/03, jestliže jejich leitmotivem je zjištění, že pronajímatelé jsou přetrvávající regulací nájemného protiústavně (absencí předpisů předvídaných v tehdejší § 696 odst. 1 obč. zák.) postiženi ve výkonu svých vlastnických práv, a že se s tím musí něco – posléze „soudcovsky“ – ve smyslu adekvátní nápravy učinit (viz bod 14. shora).

23. Jak již bylo řečeno v bodu 19. výše, v rozhodnutích senátu III. ÚS je pak tento nárok pochopen jakožto deklarace „nové“, „další“ peněžní povinnosti (nad rámec té, jež vyplývá z nájemní smlouvy), vztažené k době vymezené žalobou, resp. do rozhodnutí soudu. A to v přesvědčení, že není v kolizi s názory uplatněnými v předchozích nálezech Ústavního soudu (v nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07 vypočtených), jmenovitě v nálezu ze dne 8. 2. 2006 sp. zn. IV. ÚS 611/06, ze dne 26. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 361/06 či ze dne 8. 6. 2006 sp. zn. II. ÚS 93/05. V nálezu posledně uvedeném Ústavní soud konstatoval, že porušení práva na soudní ochranu – a v konečném důsledku též k porušení práva na ochranu majetku – způsobily obecné soudy tím, že zamítly stěžovatelu žalobu s odkazem na neexistenci zvláštního právního předpisu, předvídaného v § 696 odst. 1 občanského zákoníku, tj. předpisu umožňujícího jednostranné zvýšení nájemného právním úkonem pronajímatele, ačkoliv jeho jedinou možnou obranou byla právě žaloba proti nájemci, o kapitalizované peněžité plnění za minulou dobu (ÚS zde dokonce uvažoval o bezdůvodném obohacení).

24. Pro pochopení, jak senát III. ÚS pojímal obsah možného nároku pronajímatele proti nájemci, postačí opět citovat pasáž z nálezu III. ÚS 3158/07: „Obecné soudy budou muset v následujícím řízení přijmout taková výkladová hlediska, která zajistí vzájemně vyváženou ochranu obou subjektů rozhodných právních vztahů, jak byl tento požadavek ve všech dřívějších (a výše zmíněných) rozhodnutích Ústavního soudu traktován. Vypořádají se též s tím, jak stěžovatel uplatněný nárok odůvodnil; že sleduje nárok ze závazkového vztahu (nikoli z bezdůvodného obohacení) a že v intencích nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 je nezbytné v situaci právní mezery (vzniklé neexistencí předpisu podle § 696 odst. 1 obč. zák.) si učinit představu, jak by tato mezera byla vyplněna zákonodárcem, pokud by nebyl nečinný.“ Na druhé straně bude na stěžovateli, uvedl dále Ústavní soud, aby doložil, jak těmto hlediskům odpovídá žaloba, konstruovaná co do výše uplatněného nároku na základě zjištění „tržního“ nájemného „v dané lokalitě“.

25. Jestliže Ústavní soud vždy vycházel z neexistence předpisů podle tehdejšího § 696 odst. 1 obč. zák. (a z potřeby tuto mezeru „vyplnit“ soudcovským angažmá), pak je logické (a užitečné) o „starých“ nárocích uvažovat – alespoň – obdobně jako o nárocích „nových“, které posléze vydaný předpis (zákon č. 107/2006 Sb.) založil. Zde může být instruktivní, že konstrukce nároku na „zvýšené“ nájemné se odvíjí od výzvy pronajímatele, a pakliže nájemce toto vyšší nájemné nezaplatí, pronajímatel jej zažaluje o zaplacení kapitalizovaného nájemného za jím stanovenou dobu minulou (od zákonné účinnosti výzvy do určeného okamžiku „neplacení“ před podáním žaloby); nájemce má v tomto sporu obranu, že pronajímatelova výzva nemá zákonný podklad, případně napadne „platnost“ zvýšení nájemného vlastní žalobou (srov. § 3, 5 a 6 zákona č. 107/2006 Sb.)

26. Pojetí dotčených „starých“ nároků senátem III. ÚS je s tím zjevně konformní; názory vyjádřené Stanoviskem tyto dispozice však definitivně potlačují.

27. Je namístě shrnutí: závěr vyslovený v první větě právní věty (I.) Stanoviska je nejen nesprávný (jeho zdůvodnění v právu neobstojí), nýbrž i neúčelný; namísto toho, aby sledoval praktické a vyvážené vypořádání dotčených právních vztahů, naopak ty možnosti, jež existovaly a byly tomu přílehlivé, bez adekvátního zdůvodnění likviduje. Činí tak za cenu opětovného (a zásadního) obratu v judikatuře Ústavního soudu, jež dosud – zdá se – přinesla již i usměrnění rozhodovací činnosti soudů obecných. Nyní bude zase vše jinak, což je zhojbné potud, že dříve zahájená řízení pronajímatelů proti nájemcům jsou ještě v běhu. Vnucuje se úvaha, že se tak činí jen proto, aby se otevřela cesta k nárokům proti státu, již zakotvuje druhá věta právní věty (II.) Stanoviska, a Ústavní soud se bude obtížně zbavovat podezření, že tak reaguje primárně na to, že Parlament jeho dříve vyjádřených názorů nedbal.

III.

K druhé větě právní věty (II.) Stanoviska

28. Výše bylo řečeno (bod 2.), že se sporem pronajímatelů proti nájemcům souvisejí před obecnými soudy probíhající spory pronajímatelů proti státu „o náhradu škody“; tak tomu bylo až do přijetí Stanoviska, které –

nově a zcela původně – tyto spory podřazuje posouzení „z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod“. Pro hodnocení vzájemného vztahu těchto dvou sporů (nároků) jde o změnu nepodstatnou, protože – v oponentuře ku Stanovisku – se obdobně uplatní to zásadní, co bylo již dříve Ústavním soudem (v rozhodnutích senátů III. a IV. ÚS, ale i senátu II. ÚS) vysloveno.

29. Jak náleží sp. zn. IV. ÚS 175/08, tak sp. zn. III. ÚS 3158/07 vycházejí ze zásady subsidiarity náhradově škodových režimů vůči režimům vlastního vypořádání dotčeného závazkového vztahu. V druhém ze zmíněných náleží se tak činí úsudkem (viz bod 4. shora), že je tím reflektován obecný princip, „že pro vypořádání poruchy v závazkovém právním vztahu je nevyhnutelné primárně využít ty reparační instrumenty, jež jsou vlastní jeho obsahu a jemu odpovídajícím (závazkovým) právním nástrojům, a teprve poté, nejsou-li způsobily zajistit úplnou nápravu, lze uvažovat o nástrojích tomuto vztahu vnějších, včetně institutu náhrady škody, budou-li splněny zákonné podmínky pro jeho aplikaci“. Okolnost, že napříště mají být nároky na náhradu škody posuzovány jako náhrady za nucené omezení vlastnického práva, na tom evidentně ničeho nemění; ostatně se tak chová i Stanovisko samo (viz jeho body 5., 7. a 19., resp. druhá věta druhé právní věty). O náhradě škody proti státu je v obou zmíněných nálezech (jakož i usnesení sp. zn. III. ÚS 294/06, sp. zn. III. ÚS 2319/08 a dalších) uvažováno jen hypoteticky, „pokud bude přicházet v úvahu“, aniž by byla jakkoli řeč o existenci a povaze (titulu) případného nároku.

30. Princip subsidiarity náhradově škodových nároků (náhradových) je principem obecným, který prostě musí být každému žalobci objektivně znám, a nemá vůbec žádnou vazbu na specifické potíže co do „dotváření práva“ ve prospěch pronajímatelů ve vztazích k nájemcům. Pronajímatelé tedy mohli (a měli) vždy vědět, že primárně jest se hojit na svých partnerech v rozhodném závazkovém vztahu, neboť tak je tomu podle obecných právních zásad. Že se má právo „dotvářet“ v situaci neexistence jinak předjímané právní normy, bylo (výslovně) proklamováno „veřejně a pro každého“ již v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2002 sp. zn. 21 Cdo 2104/2001 (č. 63/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) a co do konkrétně dotčených právních poměrů se tak podává nejspozději z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003.

31. Stanovisko, ač uznává (bod 7.), že „myšlenka subsidiarity nároku na náhradu škody vůči státu je obecně správná“, její použití vylučuje – a to toliko – proto, že konkrétní pronajímatel proti nájemci (podle názoru, že jej lze žalovat jen pro futuro) již žalobu neměl, protože ve věci sp. zn. IV. ÚS 175/08 prý o „žádnou konkurenci nároků nešlo“. To by ovšem mohlo obstát jen tehdy, kdyby objektivně žádný právní instrument proti nájemci neexistoval, což však zde samozřejmě neplatí, jelikož i z pohledu Stanoviska přece není důvod k úsudku, že by v minulosti pronajímatel neměl mít vůči nájemci žádný nárok; vždyť se připouští (dokonce konstruuje) nárok „na vyšší nájemné“, jenž „se upíná k podání žaloby“. Pronajímatel pak takovou žalobu tedy dříve podat mohl, a tím mohl dosáti i vypořádání svého vztahu k nájemci od tohoto dřívější data (a žaloby přec pronajímatelé po nálezech ÚS z let 2000 – 2003 proti nájemcům vskutku podávali).

32. Je pravdou, že konstrukci vycházející ze subsidiarity náhradového režimu odpovídá existence efektivního primárního právního prostředku z vlastního obligačního vztahu; nutno však zdůraznit, že to platí obecně, resp. v obecném doktrinárním smyslu, nikoli samozřejmě tak, že v každé konkrétní situaci, kdy pronajímatel svůj primární prostředek ochrany svého práva opomene, či jinak způsobí, že přestane být prostředkem efektivním, se může – již proto – dovolávat prostředku subsidiárního. Argumentace Stanoviska je však opačná; dovedeno ad absurdum by muselo platit, že ti pronajímatelé, kteří v minulosti vedli (a dosud vedou) spory s nájemci, si je mohli odpustit (nepodat žalobu), neboť pronajímatelé ostatní mohli zažalovat rovnou stát právě proto, že žalobu proti nájemcům nepodali, a – jak se ve Stanovisku uvádí – po 1. 1. 2007 žalovat nájemce už ani nemohou.

33. Vyplývá-li ze Stanoviska (bod 20.), že nelze nárok pronajímatele proti státu podmínit tím, že má napřed uplatnit efektivní prostředky k ochraně práva vůči nájemci (jelikož pronajímatel vůči nájemci za dobu minulou žádný nárok nemá), pak se v nálezech Ústavního soudu dosud respektovaný princip subsidiarity náhradových nároků zcela opouští; jestliže pronajímatel má vždy žalobu proti státu „za dlouhodobou nečinnost zákonodárce“, je iluzorní uvažovat o situaci dle druhé a třetí věty druhé (II.) právní věty, neboť k žalobě proti nájemci pronajímatel nemá (a vlastně nikdy neměl) žádný logický důvod. Jinak řečeno; ačkoli princip subsidiarity Stanovisko míní navenek respektovat (bod 7. a 20.), jeho uplatnění činí výlučně závislým na vůli žalobce, zda (primární) žalobu z původního obligačního vztahu podá či nikoli; rozhodne-li se ji nepodat, nastupuje bez dalšího v čase neomezený nárok „subsidiární“ proti státu (zatímco – kuriózně – podal-li ji, má proti státu nárok jen za určitou dobu).

34. Pakliže podle druhé a třetí věty druhé (II.) právní věty má „nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod subsidiární charakter vůči nároku

pronajímatele bytu proti nájemci na zvýšení nájemného jen za dobu počínající dnem podání žaloby“ (pozn. podle opakovaně projevovaného názoru většiny pléna jde o žalobu proti nájemci), a „za dobu, která tomuto dni předchází, může pronajímatel bytu uplatnit svůj nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva proti státu přímo“, zjevuje se dosud řečené markantně v logicky navazující otázce, co se stane, když pronajímatel žalobu proti nájemci (nikdy) nepodal. . . Co v takovém případě tyto dvě věty vlastně sdělují, těžko uchopit.

35. Stanoviskem nezodpovězena zůstává i otázka, zda okolnost, že pronajímatel nepodal žalobu proti nájemci (jež mu otevírá cestu proti státu „přímo“), ač tak učinit mohl (jak učinili jiní pronajímatelé ve srovnatelné situaci), má nějaký vliv na jeho nárok vůči státu, resp. zda jej oslabuje, kupříkladu o to, co opomenul „si vyžalovat“ jinak.

36. Rovněž nelze nevznést výhrady k posuzování nároků pronajímatelů na náhradu škody proti státu „z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod“ ve vztahu ku škodě, „jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné“, k čemuž Stanovisko vybízí. A to již proto, že ukotvení odpovědnosti státu za „nečinnost“, tj. „hlasování“ či „nehlasování“ v Parlamentu se vystavuje zjevně relevantní námitce, že Ústavní soud adekvátně nerozlišuje odpovědnost politickou na straně jedné a právní na straně druhé, jakož i že překračuje ústavní vymezení vztahů mezi jednotlivými mocemi, jmenovitě jeho vlastní vůči moci zákonodárné. Ačkoli se Stanovisko vyhnulo obtížím podřazení „dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu“ skutkovým podstatám odpovědnosti státu za škodu, zakotveným v zákonu č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, takto otevřený „ústavní“ problém se konstrukcí odpovědnosti k náhradě podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nikterak neumenšuje.

37. Stanoviskem dovolávaný čl. 11 odst. 4 Listiny je aplikačně zde ostatně sám (více než) sporný, neboť typicky mívá na ta „nucená omezení“ vlastnického práva, jež lze obsahově připodobnit k vyvlastnění (o kterých obou pojednává), pročez je jeho logickým základem aktivní zásahy proti chráněnému vlastnictví působením státu a jeho orgánů, především orgánů exekutivních, a to jejich správními akty. Je-li tento článek Listiny užitečný zřejmě též k deklaraci ústavní nonkonformity vyvlastňovacích (znárodnovacích) norem (bez náhrady), neplyne odtud nikterak, že by mohl poskytnout oporu pro pasivitu („nečinnost“) Parlamentu, byť dlouhodobou a protiústavní.

38. Pakliže užití čl. 11 odst. 4 Listiny neobstojí, obrací se znovu pozornost jen k tomu východisku pro úvahy o odpovědnosti státu, jež představuje – a to výlučně – ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, které zakládá však toliko právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem; nad tento rámeček se z ústavního pořádku žádný prostor pro odpovědnost státu již nepodává. Nepostihuje tudíž zákonodárný sbor, neboť k vyjmenovaným orgánům státu samozřejmě připodobitelný není; zákon (či jeho nedostatek), coby produkt jeho činnosti (nečinnosti), sice může být v rozporu s Ústavou, ale odpovědnost státu s tím spojit nelze, jelikož se neidentifikuje ani s rozhodnutím ani s úředním postupem, a již vůbec nemůže být řeč o splnění podmínky „nezákonnosti“ (viz též bod 36. výše).

39. Krom toho, originalita právního posouzení dřívějších nároků pronajímatelů na náhradu škody proti státu (ve smyslu nároků na náhradu podle čl. 11 odst. 4 Listiny) s sebou přináší nepřehlédnutelné potíže, jak tyto nové nároky obsahově vymezit, resp. jak je mají obecné soudy interpretovat. Stanovisko v klíčovém bodu 22. totiž nepřináší žádný uchopitelný návod pro posouzení, „do jaké míry došlo v důsledku regulovaného nájemného k zásahu do . . . základního práva vlastnit majetek“, resp. zůstává nejasné, jak mají obecné soudy posuzovat, kdy už základní právo vlastnit majetek dotčeno bylo a kdy ještě nikoli, když se současně uznává, že „samotná protiústavnost právní úpravy regulovaného nájemného . . . neznamenala, že v každém individuálním případě bylo porušeno základní právo stěžovatele“ (přitom však je současně notorií, že výnos z nájemného byl jeho protiústavní regulací ve významné míře oslaben). Zdůrazňuje-li Stanovisko, že „výše nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny nemusí být identická s rozdílem mezi obvyklým a regulovaným nájemným“, jakoby na druhé straně naznačovalo, že tomu tak být i může. Ve zmíněném bodu 22. se sice uvádí, že obecné soudy budou v jednotlivých případech hodnotit, zda „byly splněny výše uvedené podmínky pro vznik práva na náhradu“, jejich prakticky užitečný výčet se přesvědčivě nepodává ani z jeho předchozích bodů 17. a 18.

40. Lze samozřejmě souhlasit s tím, že Ústavní soud může „podústavní podrobnosti“ ponechat na soudech obecných; pakliže však vlastním úsudkem založil nárok zcela originální, dosud nepředstavovaný, měl by dát konkrétně a pochopitelně najevo, co měl na mysli.

41. Konečně nelze přehlédnout ani možný (a nebezpečný) precedenční význam přijatého Stanoviska; jestliže byla odpovědnost státu spojena s „protiústavní nečinností“ Parlamentu, nemusí být snadné tuto základnu oddělit od jeho „protiústavní činnosti“, konkrétně deklarované Ústavním soudem v derogovaném ustanovení zákona, z něhož vyvstaly jednotlivým subjektům nároky, přiznané poté nevykonatelnými soudními rozhodnutími (srov. § 71 odst. 2 větu za středníkem zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

41. Ze všech těchto důvodů nelze přisvědčit ani druhé právní větě Stanoviska.

Vladimír Kůrka
 Jiří Nykodým
 Jiří Mucha

Doplňující odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k odůvodnění stanoviska pléna

1. Souhlasím s právními větami, k nimž dospělo většinové stanovisko, jakož i s argumentací vztahující se k právní větě I. Avšak argumentaci k právní větě II. nepovažuji za zcela správnou a vyčerpávající; domnívám se, že Ústavní soud měl ještě více akcentovat odpovědnost státu za škodu, kterou svou protiústavní nečinností způsobil; stejně tak není důvodu, proč hovořit o „povinnosti k náhradě majetkové újmy“, když ve své podstatě nejde o nic jiného, než o odpovědnost státu za škodu, kterou způsobil (ostatně škoda se ustáleně definuje jako majetková újma vyjádřitelná v penězích). Nesouhlasím ani s tvrzením, že zmínka o odpovědnosti za škodu v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 (případně v dalších nálezech), byla vyslovena ve vztahu k pochybení obecných soudů. V podrobnostech k tomu uvádím následující:

2. Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Mezi základní práva, jež jsou na ústavní úrovni garantována a jež jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy), patří mj. vlastnické právo (čl. 11 Listiny), resp. právo na pokojné užívání majetku (čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě). Má-li být ochrana těchto práv úplná, musí právní řád poskytovat účinné právní prostředky nápravy pro případ, že do majetkové sféry osoby bylo protiprávně zasaženo. Jinak řečeno, pokud došlo v důsledku protiprávního jednání k majetkové újmě, musí právní řád umožňovat tuto újmu napravit, a to bez ohledu na to, kdo újmu způsobil; jestliže právní řád takovou nápravu neumožňuje, znamená to, že ochrana vlastnického práva, resp. práva pokojně užívat majetek, není úplná, a je proto v rozporu s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 ve spojení s čl. 13 Úmluvy.

3. Základním institutem, který slouží k nápravě majetkové újmy, jež byla někomu způsobena protiprávním jednáním, je odpovědnost za škodu. Z tohoto hlediska je nutno zabývat se otázkou, zda v případě újmy způsobené pronajímatelům bytů s regulovaným nájemným protiústavní nečinností zákonodárce jsou naplněny předpoklady odpovědnosti za škodu tak, jak je po dlouhá léta stabilně vymezuje právní teorie; je-li odpověď na tuto otázku kladná, musí právní řád umožňovat nápravu této situace, jak bylo shora uvedeno.

4. Odpovědnost za škodu stojí v teoretické rovině na čtyřech základních předpokladech:

- a) protiprávní jednání nebo zákonem kvalifikovaná škodní událost;
- b) škoda;
- c) příčinná souvislost mezi a) a b);
- d) zavinění (uplatňuje-li se subjektivní odpovědnostní princip).

5. Existence předpokladů uvedených pod body b) a c) zřejmě nevyvolává větší pochybnosti, a proto je lze nechat stranou; potvrzuje to i většinové stanovisko, ačkoli se vyhýbá tomu, aby hovořilo o škodě, a nahrazuje tento pojem opisným výrazem majetková újma. Zavinění se jako předpoklad odpovědnosti státu za škodu neuplatní; to plyne nejen ze zákona č. 82/1998 Sb., ale ze samotné povahy odpovědnosti za škodu, které se dopustí veřejná moc. Klíčovou otázkou tak zůstává naplnění předpokladu sub a), tj. zda nepřijetí zákona o jednostranném zvyšování regulovaného nájemného je či není protiprávním jednáním, a to bez ohledu na právní režim, kterým by se odpovědnost měla řídit.

6. V tomto smyslu lze – dle mého přesvědčení – usuzovat, že nepřijetí zákona upravujícího jednostranné zvyšování nájemného v bytech s regulovaným nájemným skutečně je protiprávním jednáním. Zřetelně to plyne již z nálezů Ústavního soudu, jež se ve stanovisku citují, v nichž Ústavní soud vyslovil, že nečinnost

zákonodárce je protiústavní; je-li protiústavní, pak tím spíše musí platit, že je zároveň i protiprávní, čímž je naplněn první předpoklad odpovědnosti za škodu. Závěr o protiústavnosti, a tedy i o protiprávnosti, se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 opírá o dva základní argumenty: za prvé, přijetí zvláštní zákonné úpravy jednostranného zvyšování nájemného si stát sám sobě uložil v § 696 občanského zákoníku, za druhé, nepřijetím zmíněné zákonné úpravy byl porušen princip rovnosti a ochrany vlastnického práva

7. Na podporu tohoto závěru lze snášet i další argumenty. K nim patří i zjištění, že nepřijetím zákona o jednostranném zvyšování nájemného byl porušen princip legitimního očekávání. Kalkuloval-li platný a účinný předpis s existencí zvláštní úpravy, která bude regulovat jednostranné zvyšování nájemného, pak se nepochybně pronajímatelé mohli spolehnout na to, že taková úprava bude přijata a že podle ní budou moci postupovat. Takto založené legitimní očekávání nespočívá na žádné spekulaci, ale na výslovném ustanovení zákona.

8. Nepřijetí právní úpravy jednostranného zvyšování nájemného je dále v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Zde postačí odkázat na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva citovanou v odůvodnění většinového stanoviska.

9. Lze shrnout, že závěr o protiústavnosti, a tedy i protiprávnosti důsledků nepřijetí zákona o jednostranném zvyšování nájemného, se opírá o tyto argumenty: zákonodárce si sám uložil upravit tuto otázku přímo v zákoně, avšak neučinil tak; jeho nečinnost měla za následek porušení principu rovnosti a legitimního očekávání. Vzhledem k tomu, že jsou splněny i další shora uvedené předpoklady odpovědnosti za škodu, nelze tvrdit, že stát nese pouze politickou odpovědnost, a nikoliv též odpovědnost právní. Bylo by v příkrém rozporu s principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), pokud by právní řád neumožňoval reparaci majetkové újmy, která byla někomu v jeho ústavně chráněné majetkové sféře způsobena protiprávním jednáním. Tím spíše to platí pro situaci, kdy se protiprávně zachoval sám stát. Není podstatné, který orgán státu má na protiústavním stavu větší podíl. Odpovědnost nese stát jako celek; jednotlivé složky definované teorií dělby moci nejsou složkami od sebe oddělenými hlubokou propastí, ale těmi, mezi něž je toliko vefejná moc rozdělena. Účelem dělby moci není vyloučení či omezení odpovědnosti státu jako celku, ale pouze snaha zabránit koncentraci moci, jež s sebou může nést snahy o její zneužití.

10. Na základě těchto úvah se domnívám, že by bylo možno extenzivně vyložit čl. 36 odst. 3 Listiny, a v souladu s tím i § 13 zákona č. 82/1998 Sb., a vztáhnout tak na odpovědnost státu za způsobenou újmu uvedený předpis přímo. Byl by tím lépe vyjádřen odpovědnostní charakter povinnosti státu, jakož i fakt, že ani jeho zákonodárce si nemůže počínat zcela libovolně.

11. Dále považuji za nutné zdůraznit, že není zapotřebí se obávat, že povinnost státu k náhradě majetkové újmy by mohla být využívána (nadužívána) nadměrně či precedenčně v případech, kdy někdo bude přesvědčen, že Parlament měl přijmout určitý zákon, ale nepřijal jej. Odpovědnost státu za majetkovou újmu, kterou způsobil svou dlouhodobou protiústavní nečinností spočívající v nepřijetí zákonem předvídané právní úpravy, je výjimečným postupem, který se uplatňuje toliko za zcela mimořádných okolností, a nelze jej mechanicky vztahovat na jiné případy nepřijetí právního předpisu. Nejsem si jistá, zda většinové stanovisko tento závěr vyjadřuje zcela jednoznačně; v podstatě totiž klade pouze dvě omezující podmínky, a sice porušení rovnosti a intenzitu omezení vlastnického práva (danou rozsahem omezení a délkou jeho trvání). Považuji proto za nutné svázat závěr, k němuž Ústavní soud dospěl, s jedinečnými konkrétními okolnostmi tohoto případu. Jeho specifická povaha determinovaná regulací nájemného vyplývá přinejmenším z následujících skutečností: nepřijetí právní úpravy bylo protiústavní, a tedy i protiprávní; závěr o protiústavnosti přitom Ústavní soud opakovaně a po dlouhou dobu vyslovoval ve svých závazných nálezech. Přijetí zvláštní zákonné úpravy jednostranného zvyšování nájemného, jak již bylo zmíněno, si navíc stát sám sobě uložil v § 696 občanského zákoníku. Nepřijetím zmíněné zákonné úpravy byl porušen princip rovnosti, princip ochrany vlastnického práva a princip legitimního očekávání.

12. Konečně považuji za nepřilíš přesné tvrzení v bodě 14. odůvodnění většinového stanoviska, podle něhož „pokud tedy Ústavní soud konstatoval případný nárok na náhradu škody vůči státu ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 a potažmo v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08, směřoval takovýto nárok ve vztahu k pochybení obecných soudů, které by neposkytly ochranu základnímu právu dotčených pronajímatelů tím, že zamítly jeho důvodný nárok na zvýšení nájemného.“. Právní názor vyslovený ve sp. zn. I. ÚS 489/05, podle něhož „pokud pronajímatelův důvodný nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody“, lze totiž interpretovat jedine v kontextu zbývajícího obsahu odůvodnění tohoto nálezu. Ústavní soud v něm jednak výslovně vylučuje existenci nároku na doplatek rozdílu mezi tržním a regulovaným nájemným za dobu minulou a jednak v souvislosti s úvahami o zvyšování nájemného do budoucna poukazuje na sociální citlivost této otázky při neexistenci sociálního bydlení. Z toho vyplývá, že situací, kdy

nájemce v plné míře neuspokojí důvodný pronajímatelův nárok, se nemyslí rozdíl mezi nájemným za dobu minulou, ale případ, kdy obecný soud rozhodl o zvýšení nájemného do budoucna, nájemné však s ohledem na sociální důvody na straně nájemce nezvýšil na úroveň důvodného nároku pronajímatele. V takovém rozhodnutí žádné pochybení soudu spatřovat nelze; naopak jeho rozhodnutí by bylo správné, neboť v popsané situaci nelze požadovat po pronajímateli, aby nesl důsledky špatné sociální situace nájemce. Jedinou cestou k odstranění způsobené škody tak je v této situaci možnost, aby se pronajímatel domáhal zbývajícího rozdílu po státu z titulu jeho odpovědnosti za majetkovou újmu, kterou pronajímatel utrpěl.

13. Závěrem dodávám následující: nikdo nepopírá suverenitu Parlamentu, důležitost a váhu jeho politické odpovědnosti jako voleného reprezentanta lidu v zastupitelské demokracii, který nezávisle vytváří svoji politickou vůli hlasováním jednotlivých poslanců. Nelze však přehlédnout, že právě při nezávislém vytváření politické vůle jsou poslanci svým slibem zavázáni k zachování Ústavy i zákonů a svůj mandát mají vykonávat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí (čl. 23 Ústavy). Vázanost Ústavou a zákony jasně ukazuje, že odpovědnost Parlamentu má i své zřetelné aspekty právní a nevyčerpává se pouze odpovědností politickou (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Pro posuzovanou problematiku z toho vyplývá, že pokud důsledky nečinnosti Parlamentu dlouhodobě zasahovaly do základního lidského práva, kterým je ochrana majetku, není v právním státě jiné cesty než, že stát je jako celek povolán k odpovědnosti, a to na základě výslovného rozhodnutí Ústavního soudu.

Ústavní soud byl ústavním zákonodárcem povolán a zabudován do ústavní struktury demokratického právního státu jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a jeho vykonatelná rozhodnutí mají účinky erga omnes a zavazují všechny orgány a osoby, tedy i zákonodárce (čl. 89 Ústavy).

Ivana Janů

Doplňující odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k odůvodnění stanoviska pléna

I. Úvod

1. Se stanoviskem souhlasím, považuji je za výraz odpovědného přístupu Ústavního soudu k řešení problému, který vznikl jako důsledek nepochopitelné liknavosti politiků ať na vládní či parlamentní úrovni. Ve svém doplňujícím stanovisku se chci vyjádřit k možné koncepci povinnosti státu k náhradě škody způsobené mocí zákonodárnou, k níž se, z respektovatelných důvodů spočívajících v hledání konsensu, odůvodnění stanoviska pléna nevyjádřilo zcela zřetelně.

2. Pozitivněprávně tato materie není upravena, neboť zákon č. 82/1998 Sb. normuje odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přičemž ustanovení § 5 tohoto zákona pak zpřesňuje vymezení aktů a postupů, za které stát má odpovídat následovně: Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, b) nesprávným úředním postupem. Na rozhodnutí Parlamentu učiněná ve formě zákona zmíněný zákon nepamatuje, resp. neřeší je. A právě z absence výslovné zákonné úpravy, jakož i z údajně tradiční „nedotknutelnosti“ Parlamentu dovozují někteří (většina) nemožnost konstruování povinnosti státu k náhradě škody jím způsobené (ať již zákonnými akty nebo nečinností).

II. Historické základy odpovědnosti státu za škody způsobené mocí zákonodárnou

3. O odpovědnosti veřejné moci jako takové nemohlo být řeči v těch historických epochách, v nichž státu chyběla právní subjektivita, a pokud byl suverenitou nadán vladař. Subjektivita státu umožňuje chápat vztahy jednotlivce a stát jako vztahy právní, před tím se, slovy Jheringovými, právo jevílo jako politika moci; z druhé strany např. Kelsen vyvozuje z právní subjektivity státu právní nemožnost mocenského postavení státu vůči jednotlivcům a všechny poměry nadřazenosti a podřazenosti jsou dle Kelsena jen faktické povahy. Přesto bylo uznáváno, že vladařovu suverenitu omezují mj. nabytá práva osob. V tzv. policejním státu, charakterizovaném vrchnostenskou péčí o dobrý pořádek a všeobecné blaho, nevládl suverén v zájmu svém a své dynastie, nýbrž v zájmu celku. Proto v tomto období již neexistují hranice v podobě nabytých práv jednotlivých osob. Poddaní

úředníky nekontrolují, jsou jen povinni podrobovat se jejich rozkazům. „Policejní“ zákony na rozdíl od „justičních“ zákonů nezakládají poddaným subjektivní práva, a proto nejsou prosaditelná soudně; jsou totiž jen vnitřními instrukcemi či rozkazy pro úředníky ve vztahu k jejich nadřízeným, nejsou určeny poddaným. Naznačená struktura výkonu moci se neuplatňovala jen v absolutistických monarchiích, nýbrž měla být dodržena i v porevoluční Francii. Suverenitu panovníka sice vystřídala suverenita lidu, která si však měla podržet tytéž znaky, jako její předchůdkyně, tj. všemocnost a neodpovědnost. Již Deklarace práv člověka a občana obsahovala princip nedotknutelnosti vlastnictví a každá škoda způsobená jednotlivci působením správy mu měla být kompenzována. Přesto francouzský zákonodárce i judikatura dlouho váhali uvést tento princip v život.

4. Velký rozmach činnosti státu však přináší stále četnější a těžší újmy jednotlivcům z jeho činnosti. Zároveň však sílí i smysl pro spravedlnost. Začíná být považováno za otázku slušnosti a za otázku sociální solidarity nahrazovat škody těm, kteří je utrpěli v důsledku činnosti státu. Přichází éra státu právního, zatím ovšem jen formálního. Stát váže sám sebe právem, jeho akty začínají být co do zákonnosti kontrolovány, spory mezi státem a jednotlivcem jsou rozhodovány soudy. Postupuje vývoj teorie o odpovědnosti státu, která má zjednat pokud možno stabilní rovnováhu mezi zájmy kolektivními a individuálními, má být docíleno respektu k subjektivním právům a zájmům jednotlivců, jakož i zajištěna potřebná volnost pro jednání státu k plnění jeho úkolů. Intenzita problému sílí tím, čím se za samozřejmější pokládá, že stát se nemá omezovat jen na ochranu svých občanů, na zabezpečování vnitřní i vnější bezpečnosti, nýbrž že má a musí do své činnosti zahrnout i péči o zájmy svých občanů v oblasti kulturní, a především v oblasti hospodářské a sociální. Ústřední myšlenkou bylo, že stát nemá být ve vztahu k jednotlivci zdrojem škod, přinejmenším škod nespravedlivých či nepřiměřených k výhodám, které sám jednotlivci poskytuje.

5. Otázku povinnosti státu k náhradě škody způsobené zákonodárným aktem lze ztotožnit s otázkou poměru mezi státem a právem. Již od starověku lze pozorovat existenci dvou škol, z nichž jedna tvrdí, že stát má ve vztahu k právu suverénní postavení, zatímco druhá učí opak, dovozujíc, že moc je podrobena vyššímu právu, které jí vymezuje hranice. Představa o obsahu onoho vyššího práva se v průběhu věků měnila, až se nakonec v 18. a na počátku 19. století ustálila na tom, že obsahem jsou vrozená práva jednotlivce (*ius cognatum*) vyplývající z jeho lidské přirozenosti a práva nabytá jednotlivcem (*ius quaesitum*), která vznikla spolupůsobením lidské činnosti. Přitom platilo, že práva z druhé skupiny (tj. nabytá práva) mohou být, při kolizi s obecným dobrem či statkem, zrušena či omezena, avšak jen za náhradu.

6. Překonání přirozenoprávních teorií v průběhu 19. století a jejich nahrazení právním pozitivismem odhalo naznačený základ pro omezení zákonodárce „vyšším právem“. Až do konce první světové války byl pojem „zákonně bezprávní“ považován za logický protimluv, neboť východiskem panující doktríny byla neomezená suverenita zákonodárce. Podle převažující doktríny i praxe si nabytá práva podržela význam jen pro stanovení zpětné působnosti zákona. Zákonodárství nečiní rozdíl mezi individuálními právy co do možnosti je měnit nebo i rušit, a to podle aktuální potřeby, ostatně samo označení „nabytá práva“ se začalo vytrácet. O pragmatismu, možná cynismu, materiálně (hodnotově) nekorigovaného pozitivismu svědčí historie např. čl. 129 odst. 1 Výmarské ústavy, který stanovil, že řádně nabytá práva státních úředníků (*Beamten*) jsou neporušitelná. Autor ústavy Hugo Preuss vysvětloval účel tohoto ustanovení při jeho obhajobě v ústavním výboru, a to rozptýlením nervozity profesionálních úředníků ze změn ve formě státu i ve formě vlády, které by, dle jejich obav, mohly otrávit jejich postavením. Proto bylo třeba tyto nepostradatelné odborníky, uklidnit. Je třeba dodat, že v doktríně existovali názoroví oponenti, kteří ve vztahu k nabytým právům tvrdili, že i „tehdy, když zákon mlčí, bude nutno presumovati zákonné uznání nároku na náhradu škody“ [(Gierke – citováno dle J. Matějky, *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci* (podle práva československého, francouzského a německého), Praha, 1923, s. 24)], neboť tak žádá spravedlnost.

7. Stejný názor zastával původně i německý říšský soud, který v rozhodnutí z 13. 1. 1883 uvedl: „V případě odnětí řádně nabytého práva skrze zákonodárství existuje, a to podle obecného práva, soukromoprávní nárok proti státu na plné odškodnění, není-li tento nárok zákonodárcem výslovně vyloučen.“ S postupem a upevňováním idejí pozitivismu se měnila i judikatura říšského soudu. V rozhodnutí z 26. 10. 1906 již uvádí: „Zákon může díky svému jedinečnému právnímu panství žádat i oběti bez odškodnění; pouze v případě, že takový zákon sám nařídí odškodnění, může být toto nárokováno.“ (citováno v překladu autorky dle J. Matějky – viz shora, s. 24). Dne 4. 11. 1925 dospěl sice říšský soud k přesvědčení o soudní kompetenci k provádění kontroly ústavnosti ve vztahu k zákonům, čímž významně přispěl k narušení doktríny o parlamentní suverenitě, avšak odpovědnost za škodu způsobenou neústavními zákony nezformuloval (viz B.P. Wróblewski, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland, Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung*, Nomos, Baden-Baden, 2005, s. 41).

8. Francouzská doktrína a judikatura 19. století zastávala neměnné stanovisko, dle kterého nelze žádat náhradu škody za činnost (nečinnost) zákonodárcovu. Zákon je považován za akt suverenity a znakem suverenity je, že zavazuje každého, aniž se lze dovolávat jakékoli náhrady. Doktríny se držel i Conseil d'État a odškodnění připouštěl jen pro případ, stanovil-li tak sám zákon, odvolává se přitom především na princip dělby moci, resp. oddělení moci soudní a zákonodárné (je zajímavé, že oproti tomu odpovědnost státu za škodu způsobenou akty exekutivy rozvíjel na počátku 20. století Conseil d'État velmi inventivně, což dle autorky svědčí o hypertrofované adoraci demokraticky voleného parlamentu, což je postoj, který negativně ovlivňuje i možnosti rozvoje ústavního soudnictví). Tento názor byl však radikálně popírán Léonem Duguitem, dnes hodnoceným jako osobnost, která významně ovlivnila názory na veřejné právo. Duguit nalézal bázi, z níž vyrůstá právo ve faktu, že lidé jsou sociální bytosti, nadané univerzálním smyslem či dokonce instinktem solidarity a sociální interdependence. Z těchto instinktů dovozoval uznání jistých pravidel chování, která jsou nezbytná pro vzájemné soužití ve společenství. Stát nepředstavuje suverénní moc. Je pouze institucí, která vznikla v důsledku sociálních potřeb lidí. Státy, stejně jako jednotlivci, jsou vázány právními pravidly, která mají základ v sociální nezbytnosti. Autor sám odmítal považovat svůj koncept práva za přirozenoprávní, opíral jej o sociologická východiska Durkheimova. Odmítal ovšem koncepci subjektivních veřejných práv a snažil se nahradit práva povinnostmi. Podle něj neexistuje jiné právo, než právo splnit svou povinnost. I právo vlastnické chápe jen ve vztahu k jeho sociální funkci, tj. jako moc jednotlivce nacházejícího se v určitém ekonomickém postavení splnit závazek, mající sociální účel, jak vyžaduje jeho sociální status. Pojem práva chápe jako nezávislý na pojmu stát; právní norma zavazuje stát stejně jako zavazuje jednotlivce. Jde totiž o normu, která se stále mění v závislosti na sociálním vývoji, a právní normou se stává až v okamžiku, poněkud nepřesně řečeno, jejího uznání ze strany jednotlivců tvořících společenství. Pozitivní zákon je dle jeho mínění jen jednou z forem, jimiž je vyjádřena právní norma. Funkcí zákona jako formy je toliko usnadnit orientaci v tom, co právní normou skutečně je. Přijme-li, podle tohoto autora, zákonodárce zákon, jehož aplikace má za následek poškození určité skupiny občanů, má zároveň právní povinnost, vyžaduje-li to sociální solidarita, přiznat poškozeným výslovně odškodnění. Stejně platí i v případě, že zákonodárce zákon nevydá, ač na základě vývoje sociálních vztahů, tj. na základě objektivního práva k tomu byl povinen. Soudy jsou dle Duguitových názorů povinny vyhovět vzneseným nárokům na náhradu škody i v případě, že zákon mlčí, ba dokonce i v případě, že zákon náhradu výslovně vyloučí. Jde o logický důsledek názoru na poměr práva a zákona. Odporuje-li zákon objektivnímu právu (v Duguitově pojetí), není platný, a to bez ohledu na to, zda existuje orgán, který by tuto neplatnost konstatoval. Každý je, dle názoru autora této teorie, oprávněn odepřít poslušnost takovému zákonu, jímž samozřejmě nejsou vázány ani soudy.

9. Duguitovi evropští současníci jeho názory odmítali jako cestu k právnímu anarchismu a hojně je zneužívala marxistická teorie státu a práva (viz např. dílo E. Pašukanise sovětského C. Schmitta). Meziválečné období bylo charakterizováno přesvědčením, že ač obsah zákona neodpovídá nárokům slušnosti a spravedlnosti, zůstává přesto právem, dokud nebude předepsanou cestou a příslušným orgánem změněn či zrušen. Zákon může zavádět a rušit nové sociální řády, a ač by se měl z důvodů spravedlnosti vyvarovat působení újmy jednotlivcům či skupinám občanů bez vážných důvodů, dojde-li k tomu, je věcí či rozhodnutím nikoli právním, nýbrž politickým, zda poškozenému zákon přizná nárok na náhradu škody. Bez výslovného zákonného zmocnění by, dle dobových představ, přiznání náhrady škody vlastně znamenalo možnost provádění soudní kontroly zákonodárných aktů skrze obecné soudy. Přitom úkolem soudů stále ještě bylo, slovy Montesquievými, být ústy zákona, v jejich (přiznané) kompetenci nemohlo být zákony měnit nebo je doplňovat. Zákon řádně vyhlášený zavazuje soudy i tehdy, nevyhovuje-li ústavním náležitostem. Připouští-li ústava přezkoumávání ústavnosti zákona zvláštním soudem, jako tomu bylo podle prvorepublikové ústavy československé, je takový zákon platný až do výroku ústavního soudu, uvádí kupř. F. Weyr (Soustava československého práva státního, 1921, s. 74 a násl.). Dobové zákonodárství přitom skýtá dostatek příkladů zákonů, které odepřely náhradu anebo umožňovaly poskytnout náhradu jen symbolickou, nedostatečnou (viz např. zákony o pozemkové reformě přijímané v letech 1919 až 1922). Stále se presumovalo, že zákonodárce si je vědom svého výsadního postavení a že demokratický zákonodárce je veden jen čistou ideou vyrovnávat soukromé zájmy a obecné dobro. „Čím mocnější jest zákonodárce – a takovým jest obzvláště v demokratické státní formě – tím více musí i on si býti vědom, že pro občana největší význam právního řádu spočívá v právní jistotě.“ (J. Matějka, viz shora, s. 35). O iluzivnosti těchto předpokladů přesvědčilo období nadvlády nacionálního socialismu. Vybaven pozitivistickým přístupem k právu, slovy Radbruchovými, stál právnícký stav bezbranný tváří v tvář dosud netušeným hrůzám.

III. Odpovědnost státu za škodu způsobenou zákonodárcem ve světle principu materiálního právního státu

10. Nová etapa přichází s poválečným obratem v ústavněprávní doktríně. Emeritní profesor bonnské univerzity věnující se dlouhodobě otázkám odpovědnosti státu za škodu píše: „Náprava státního bezpráví (křivd) je fundamentálním požadavkem právního státu. Právní stát je podle řádu vytvořeného Základním zákonem

přinejmenším rovnocenný sociálnímu státu. Proto je naprosto nepochopitelné a v posledku jde o ústavní rozpor, přerozděluje-li sociální stát v podobě sociálních dávek miliardové sumy, a právní stát oproti tomu ponechává anebo nevyrovnává z důvodů nároků na veřejné finance státní bezpráví.“ (F.Ossenbühl, *Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht*, Berlin/New York, 1984, s. 28). Princip právního státu je ústavní oporou odpovědnosti státu za škodu obecně i za škodu způsobenou činností (nečinností) parlamentu. Dále se v literatuře krystalizuje tendence, která z odpovědnosti státu za respekt a za ochranu základních práv vyvozuje, že základní práva, dojde-li k jejich porušení, představují samostatný, obecný právní základ a bezprostřední oporu uplatňovaného nároku [B.P.Wróblewski – viz výše, s.49, viz také náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 85/04 (N 136/42 SbNU 91)].

11. Princip právního státu je aplikován i v konkrétních situacích, pro jejichž řešení chybí speciální právní předpis. Konkretizace tohoto principu se uskutečňuje skrze řadu institutů a pravidel obsažených v ústavním pořádku samotném a dále k jeho konkretizaci dochází skrze judikaturu a doktrínu. Avšak nikoli každé řešení jeví se jako „správné“ a „spravedlivé“ lze odůvodňovat požadavky odvoditelnými z principu právního státu. Pojetí právní odpovědnosti právního státu za škodu vychází z komplementarity jednání a odpovědnosti. Princip právního státu postuluje jak náhradu škody za protiprávní zásahy ze strany různých státních orgánů, tak i za ingerenci státní moci, která jednotlivci v souladu s právem ukládá zvláštní zátěže ve prospěch uspokojení veřejného zájmu.

12. Je zřejmé, že obrat v ústavněprávním myšlení ve prospěch co do původu přirozenoprávních korektivů (v podobě základních práv a ideje usilování o spravedlnost) veškerého práva přinesla zkušenost s tím, že i stát se může dopouštět bezpráví oděného do hávu zákona. První plaidoyer pro odpovědnost za legislativní činnost (nečinnost) přednesl F.Jeruzalem (SJZ 1950, s. 7). B.P.Wróblewski (viz shora, pozn. pod čarou 237, s. 58) shromáždil pozoruhodně dlouhý přehled vyjádření osobností německé jurisprudence na dané téma, a proto přesvědčivě vyznívá jeho tvrzení (tamtéž), že panující doktrína pléduje pro odpovědnost za legislativu způsobené škody a jako východisko bere zmíněný princip právního státu.

13. Proti tomuto názoru bývají vznášeny tři argumenty. První, pozitivisticky laděný, namítá neexistenci pozitivního právního titulu. Druhé dva jsou spíše věcné povahy a vztahují se k otázce udržení funkčnosti státu. Jednak má navrhovaná odpovědnost za legislativu potenci ohrožovat rozhodovací svobodu parlamentu, kterému by tak byl odňat potřebný rozhodovací prostor, a parlament by byl degradován do role pouhého vykonavatele vyšších norem. A dále by přitakání odpovědnosti za legislativu přivodilo nedozírné finanční následky, které by stát mohly dovést až k bankrotu.

14. K první námitce je třeba uvést, že sám ústavní pořádek, a to skrze zřízení ústavního soudnictví s kompetencí kontrolovat ústavnost zákonů se sankcí v podobě zrušení zákona při nalezání protiústavnosti, dále skrze ochranu poskytovanou základním právům jednotlivců proti aktům všech větví moci, tedy i proti zákonodárné moci (skrze akcesorický návrh na zrušení zákonů podávaný spolu s ústavní stížností) a konečně skrze princip materiálního právního státu, který působí jak strukturálně, tak materiálně, již sám zúžil prostor pro rozhodování zákonodárce. Samozřejmě, že základní podmínkou pro vyvození odpovědnosti musí být náleze Ústavního soudu k neústavnosti jednání Parlamentu, který má normativní povahu. Takový náleze v žádném případě prostor pro Parlament dále nezuzuje, neboť jen konkretizuje existující ústavní úpravu (pozitivní). Takový náleze v určitých případech může jen dát základ další konsekvenci plynoucí z nalezání protiústavnosti jednání (opomenutí) legislativy. Uvedené protiargumenty platí i ve vztahu ke druhé námitce. Pokud jde o námitku třetí, lze jen poukázat na fakt že právě v daném případě hrozí, že Česká republika bude citelně penalizována Evropským soudem pro lidská práva, jak na to upozorňuje stanovisko v bodu 23.

IV. Závěr

15. Mám za to, že právě požadavky plynoucí z principu právního státu nelze přehlížet ani při interpretaci čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť jejich prosazení je vlastním účelem tohoto ustanovení. Proto se neměl uplatnit výklad toliko gramatický a historický, nýbrž bylo, dle mého soudu třeba sáhnout k výkladu teleologickému, který by zohlednil všechny souvislosti uplatňovaného nároku plynoucí z požadavků principu právního státu. V těchto souvislostech by nebylo možno setrvávat v problematických tradičních představách francouzské revoluce, nýbrž musel by být učiněn závěr o tom, že v podmínkách materiálního právního státu není možné vyjmout parlament z potenciálních zdrojů působících škodu přičitatelnou státu. Inspiraci pro tento přístup lze hledat v některých komentářích k Základnímu zákonu SRN, a to k jeho čl. 34 (von Danwitz, in Mangoldt/Klein/Starck(Hrsg.), *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar*, Art. 34, s. 1081, RN. 40 ff. Čl. 34 chrání základní práva občanů jak proti porušení ze strany exekutivy, tak soudnictví, jakož i legislativy), jehož samotná dikce posuzovaná izolovaně by rovněž mohla svádět k zužujícímu výkladu, což je realitou u jiných komentátorů Základního zákona (např.

Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau), kteří tvrdí, že parlament nevykonává úřední moc oproti třetím osobám, nýbrž jedná výhradně v zájmu celku, přičemž ovšem nezpochybují parlament jako vykonavatele „veřejného úřadu“, jak jinými slovy činí stanovisko.

16. Dále mám za to, že výrok učiněný v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 20/05 měl být chápán jako aditivní výrok, který rozšířil právní důvody k náhradě škody uvedené v zákoně č. 82/1998 Sb. o Ústavním soudem deklarovanou protiústavní nečinnosti Parlamentu. Ta trvala od data vykonatelnosti nálezů učiněného ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, kdy Parlament nerespektoval či vůbec nedbal lhůty, kterou mu Ústavní soud poskytl v podobě odložení vykonatelnosti nálezů o jeden a půl roku. Tímto způsobem významně omezil či porušil jak vlastnická práva vlastníků domů a bytů, tak zasáhl do práva na nerušené soukromí nájemníků, neboť je i po Ústavním soudem stanovené lhůtě vystavil nejistotě ohledně řešení jejich bydlení, což se citelně dotklo zejména práv těch sociálně nejslabších skupin nájemníků, kteří museli strpět sice v naprosté většině bezúspěšně, avšak přesto podávané žaloby vlastníků bytů, a to bez možnosti žádat veřejnou moc o pomoc v podobě poskytnutí sociálního bydlení, které však dodnes není právně upraveno. To přesto, že již ve zmíněném nálezů sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 Ústavní soud výslovně uvedl, že „Deregulaci nájemného včetně cen za služby spojené s bydlením je nezbytné spojit s realizací celkové koncepce bytové politiky státu.“. Konkretizací ústavního pořádku již tehdy Ústavní soud vyznačil ústavní hranice, v nichž se musí zákonná úprava dané problematiky pohybovat, má-li být považována za ústavně konformní. Parlament nejen že ignoroval zmíněný nález, ignoroval i další dva vydané ke stejnému problému.

17. A právě ignorování tří nálezů Ústavního soudu vydaných k problematice regulovaného nájemného považuji také za dostatečný důvod pro uplatnění důsledků z deklarované protiústavnosti parlamentní nečinnosti nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05. Proti takto bezohledně demonstrovanému ignorování jednoho ze základů právního státu, spočívajícímu v nedodržování Ústavy České republiky, jejíž čl. 89 odst. 2 stanoví, že vykonatelné nálezů Ústavního soudu jsou závazné pro všechny orgány a osoby, tedy i pro Parlament, je třeba nalézt obranu. Opakované neuposlechnutí nálezů Ústavního soudu totiž znamená destrukci funkčnosti Ústavou založených vztahů mezi ústavními orgány. Pro vztahy státní moci a občanů to znamená vyvolání právní nejistoty, ač právě zákony, jako nejdůležitější produkt parlamentní činnosti, mají být zdrojem jejich právní jistoty. Všechny tyto skutečnosti mě nutně vedou k závěru, že Parlament se v daném případě dopustil významného porušení samotného principu právního státu, k jehož respektování je jako orgán České republiky zavázán čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Vyvození odpovědnosti státu za těchto okolností se mi jeví jako naprosto přiměřené.

Eliška Wagnerová