

Regulace nájenného z pohledu nálezů Ústavního soudu

Velmi významným zdrojem právních úvah o povaze právní úpravy regulace nájenného jsou nepochybně odůvodnění citovaných nálezů Ústavního soudu, kterými byly opakovaně zrušeny jednotlivé předpisy, kterými orgány výkoné moci (nejprve ministerstvo financí, poté přímo vláda) stanovily právní úpravu regulace nájenného.

Není předmětem tohoto stanoviska podávat právní rozbor označených nálezů Ústavního soudu, na tomto místě však považujeme za nezbytné uvést alespoň ty závěry Ústavního soudu, které mají bezprostřední význam z námi sledovaných hledisek.

a) Přípustnost regulace nájenného z hlediska ústavnosti

Není jisté překvapivé, že se Ústavní soud jako základní zabýval otázkou, zda je ústavně konformní, aby nájenné jako cena za užívání bytu v rámci soukromoprávního vztahu, jehož subjekty jsou si rovny, bylo vůbec regulováno, tedy, aby byla stanovena závazná pravidla pro určení výše nájmu, poměrně překvapivé ovšem je, jakým způsobem na položenou otázku Ústavní soud postupně odpověděl v jednotlivých nálezech.

V nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 231/2000 Sb. (dále též „1. nález“) Ústavní soud dovedl, že právo na bydlení spadá do katalogu základních lidských práv, ochrana nájenných je trvalou součástí našeho právního řádu a s odkazem na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva dovedl přípustnost regulace nájenného bez ohledu na skutečnost, že taková regulace zbavuje pronajímatele části výnosu z jejich majetku. Ústavní soud současně jednoznačně odmítl argumentaci, že (tehdejší) regulace nájenného diskriminovala pouze skupinu vlastníků bytů s regulovaným nájenným (na rozdíl od vlastníků bytů, kde regulace nebyla).

Ústavní soud však uznal porušení principu rovnováhy, když vyhláška regulující nájenné nevzala v úvahu proces destrukce vlastnického práva po r. 1948 v oblasti hospodaření s byty, v důsledku čehož jsou některé kategorie vlastníků nuceny „dotovat“ nájenné, které v regulované výši nestačí ani na náklady spojené s provozem domu, takže jsou jim upírána některá z podstatných oprávnění tvořící obsah vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Pouze z těchto důvodů pak Ústavní soud vyhlášku č. 176/1993 Sb., zrušil.

V nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 528/2002 Sb. (dále též „2. nález“) Ústavní soud úvodem výslovně deklaroval, že není potřeba odchylovat se od právních názorů uvedených v 1. nálezu. Současně uvedl, že cenová regulace sice sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní, rozhodující je však vždy proporcionalita, „spravedlivá rovnováha“ mezi imperativy obecného zájmu a ochrany základních práv jednotlivce. K této ochraně práv jednotlivce patří i ochrana před diskriminací, ke které dochází v případě odlišnosti v zacházení, jestliže „postrádá objektivní a rozumné ospravedlnění“, tj. jestliže nesleduje „legitimní cíl“ nebo neexistuje „rozumný poměr“ mezi použitými prostředky

a sledovaným cílem. Vždy je třeba vzít v úvahu v jakých případech, vůči komu, jakou formou, a v jakém rozsahu se regulace uplatňuje.

Na tomto místě ovšem podobnost mezi oběma nálezy končí a začínají zcela zásadní odlišnosti. Ústavní soud nejprve podrobil kritice samotnou současnou právní úpravu nájmu bytu, když vyšel z dřívější úpravy osobního užívání bytu. Osobní užívání bytu zakládalo podle Ústavního soudu trvalý faktický vztah a vyvinulo se v jakési quasi vlastnictví. Tzv. bytové právo se stalo součástí práva veřejného a není dobře srovnatelné s evropským pojetím klasického soukromoprávního institutu nájmu. Hybridní vztah za socialismu označovaný jako osobní užívání byl podle názoru Ústavního soudu nyní pouze přejmenován na nájem, takže současná právní úprava nájmu bytu není srovnatelná s evropskou právní úpravou (která neupravuje možnost výměny bytu, má odlišnou úpravu výpovědních důvodů a povinností poskytnout náhradní ubytování aj.).

Stejně jako nelze podle Ústavního soudu srovnávat současnou právní úpravu nájmu bytu s evropskou právní úpravou, nelze srovnávat ani regulaci nájemného. V evropských standardech vychází regulace nájemného z tržních cen bydlení a zahrnuje mimo tržní ceny pozemků a domu, také tržní náklady na jejich opravy, správu a údržbu, jakož i přiměřený zisk. Naše koncepce regulace nájemného vychází z tzv. příkazových cen, které vycházejí z koncepce bydlení jako sociální služby, převážně hrazené z celospolečenských prostředků. Současné pokusy o kompromis mezi uvedenými dvěma koncepcemi nejen nevyužívají alokační a informační efekt tržních cen, ale vedou k nevyužívání celého bytového fondu, nespravedlnostem při jeho rozdělování a korupci.

Podle Ústavního soudu není vyloučeno, aby zákonodárce reguloval „nájemní vztahy takovým způsobem, aby byly chráněny v rozumném poměru jak zájmy vlastníka (pronajímatele), tak nájemců, přičemž v určitém časovém úseku lze dát přednost zájmům jedné strany (zpravidla nájemců), nikoli však trvale, a už vůbec ne jednostranně“. Závěrem pak Ústavní soud dokonce dovozuje, že vlastnictví bytu (jako každé jiné vlastnictví) může být omezeno pouze zákonem a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu) (čl. 4 odst. 4 Listiny), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). „Pravidlem v této oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu.“ (!)

b) Ústavně konformní úprava výše regulovaného nájemného

V souvislosti otázkami ústavní konformity samotné regulace nájemného se Ústavní soud zabýval také otázkou, jaká je ústavně konformní úprava výše, popř. způsobu určení regulovaného nájemného.

V 1. nálezu Ústavní soud v této souvislosti dospěl k závěru, že „cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby vzhledem k prokázaným a

nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví.“ Z uvedeného závěru lze tedy dovodit minimální požadavek na výši regulovaného nájemného v podobě návratnosti nutně vynaložených výdajů.

Uvedený závěr Ústavní soud doplnil ve 2. nálezu, kde shledal vady i v samotném způsobu regulace nájemného (regulace v závislosti na vývoji nákladů a inflace), a zdůraznil princip volných cen s tím, že lze akceptovat regulaci nájemného v bezprostřední závislosti na tržních podmínkách.

c) Řešení aktuální situace bez existence ústavně konformní regulace nájemného

K této otázce se Ústavní soud vyjádřil ve svém nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 84/2003 Sb. (dále též „3. nález“). V souvislosti s hodnocením cenového moratoria nájemného z bytů stanoveného nařízením vlády č. 567/2002 Sb., formuloval Ústavní soud závěr, že cenové moratorium je „opatření nadbytečné, protože vzhledem k dosavadní právní úpravě nájemci eventuálnímu negativnímu působení trhu po zrušení výměru MF č. 6/2002 vystavení nebyli“, dále, že „výměr MF č. 6/2002 pozbyl platnosti a účinnosti dnem 18. 12. 2002 a od uvedeného data nebránilo nic smluvním stranám sjednat si výši nájemného dohodou; naopak jednostranné zvýšení nájemného ze strany pronajímatele již přípustné nebylo, protože u nájmu bytu se sice připouští jednostranné zvýšení nájemného, ovšem za předpokladu, že tak stanoví zvláštní právní předpis (§ 696 odst. 1 o. z.), který ovšem nyní chybí. Nelze opomenout ani další možnost, že by se některá ze smluvních stran obrátila ve věci nájemného na příslušný soud; jednalo by se o případy sporu o výši nájemného, zejména kdyby se pronajímatel domáhal nájemného ve výši „obvyklé“ s odůvodněním, že nedošlo k dohodě o ceně (§ 671 odst. 1 o. z.) ... lze vycházet z toho, že nájemné nebylo možno po zrušení výměru MF č. 6/2002 jednostranně zvyšovat“.

V závěru odůvodnění 3. nálezu Ústavní soud konečně uvádí, „že nájemné se sjednává zásadně dohodou, eventuálně se platí ve výši obvyklé v době uzavření smlouvy (§ 671 odst. 1 o. z.). Z toho pak vyplývá, že základem nájemního vztahu je buď skutečný nebo alespoň hypotetický konsensus obou smluvních stran kromě dalšího v otázce ceny (tj. nájemné stanovené dohodou nebo obvyklé, in eventum tržní). U nájemních smluv, u nichž bylo nájemné regulováno zejména maximální cenou, však vznikla specifická situace. ... Nájem bytů se transformoval z práva osobního užívání bytu, které se vyznačovalo tím, že mělo quasi vlastnický charakter, přičemž vznikalo přidělením bytu a výše úplaty v naprosté většině nevznikala na základě svobodné dohody smluvních stran, ale byla úředně stanovena. ... Transformace osobního užívání na „klasický“ nájem nebyla dokonalá, neboť nájemní vztah si zachoval řadu rysů právního vztahu předchozího, což se projevilo jak vysokým stupněm ochrany nájemníků, tak i regulací nájemného. Oba tyto faktory pak společně způsobily, že v řadě oblastí České republiky nelze hovořit o hypotetickém konsenzu smluvních stran (spíše se často jedná o hlubokou disharmonii). Vzhledem k výše konstatované protiústavnosti právního stavu, 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, i když takové řešení je nedostatečné, nesystémové a v podstatě jen provizorní“.

Citace z nálezů:

1. nález

Pokud jde konečně o navrhovateli namítané porušení čl. 26 odst. 1 Listiny, má i Ústavní soud za to, že cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost, neboť každý má možnost se svobodně rozhodnout, zda za daných podmínek v určité oblasti podnikat bude. Nadto regulace nájemného se nevztahuje na nově uzavírané nájemní smlouvy, a nestojí tedy v cestě podnikatelské aktivitě.

Ústavní soud dospěl k závěru, že vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. je v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, čl. 11 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 Ústavy, a proto ji podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. zrušil dnem 31. prosince 2001, aby legislativě poskytl dostatek času k vytvoření nového kvalitního právního předpisu.

2. nález

Ochrana vlastnických práv nevyklučuje regulaci nájemného (zejména čl. 11 odst. 3 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny) jako ústavní formu realizace politiky státu v případě, že se pohybuje v rámci vymezeném ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky, přičemž je nutno bedlivě zvažovat jak existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž výběr podrobných pravidel pro uskutečňování takových opatření. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli [k tomu viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (č. 167/2000 Sb.), Pl. ÚS 3/2000 (č. 231/2000 Sb.) a Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.)].

Regulace nájemného sice není vyvlastněním, může se však týkat obsahu pojmu vlastnického práva. Vlastnictví již z Listiny (čl. 11 odst. 3) není chápáno jako neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu,

v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), (čl. 4 odst. 4), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu.

Ústavní soud proto konstatuje, že výměr č. 06/2002 je v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky České republiky a zákony jak z hlediska svého obsahu, tak i jemu odpovídající právní formy. Konkrétně došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy, když Ministerstvo financí nerespektovalo svou zákonem vymezenou působnost v oblasti regulace cen a zasáhlo do oblasti regulace vyhrazené zákonům. Současně svým postupem diskriminovalo zvláštní skupinu vlastníků, aniž zde pro to byl zjištěn "rozumný poměr" mezi použitými prostředky a sledovaným cílem s ohledem na dobu, která uplynula od roku 1989. Rovněž tak došlo při jeho vydání k překročení kompetence Ministerstva financí, které cenovým rozhodnutím upravilo i vztahy a definovalo pojmy, které by měly být vyhrazeny zákonům a prováděcím právním předpisům vydaným na jejich základě. Tím byly rovněž porušeny čl. 1 a 15 Ústavy, které zakotvují princip demokratického právního státu a ústavní princip dělby moci. Protože tak svým obsahem a funkcí výměr č. 06/2002 vlastní právní úpravu nahradil, byl Ústavní soud nucen jej s ohledem na jeho obsah a formu zrušit.

3. nález

Za této situace skutečnost faktické obsahové shody nyní posuzovaného zásahu, tedy pokud jde o výši nájemného, s těmi, které byly v minulosti prohlášeny Ústavním soudem za protiústavní, s přihlédnutím k tomu, že k tomuto zásahu došlo opět ve formě podzákoného předpisu, vydaného přes rámec zákonného zmocnění, což bylo v předchozích případech rovněž shledáno Ústavním soudem protiústavním, zakládá protiústavnost z důvodů uvedených v citovaných nálezech, konkrétně z důvodu porušení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy. Ústavní soud proto konstatuje, že nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů, je v rozporu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Z tohoto důvodu byl Ústavní soud nucen je podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušit. Ústavní soud se ztotožňuje s názorem navrhovatelů, že došlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, protože vláda byla ve svém konání předchozími nálezy Ústavního soudu vázána, když

rozhodné právní názory vyslovené ve shora citovaných nálezech byly dostatečným vodítkem i pro další postup vlády (závazný není jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují "nosné" důvody; srov. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu, komentář, C. H. Beck, 1. vydání, 2001, str. 286 - 287), nehledě na to, že respekt k názorům Ústavního soudu je ve vyspělých zemích obvyklou součástí politické a právní kultury.

K tomu, jen jako obiter dictum, Ústavní soud pokládá za potřebné uvést, že z právní úpravy provedené občanským zákoníkem vyplývá, že nájemné se sjednává zásadně dohodou, eventuálně se platí ve výši obvyklé v době uzavření smlouvy (§ 671 odst. 1 občanského zákoníku). Z toho pak vyplývá, že základem nájemního vztahu je buď skutečný nebo alespoň hypotetický konsensus obou smluvních stran kromě dalšího v otázce ceny (tj. nájemné stanovené dohodou nebo obvyklé, in eventum tržní). U nájemních smluv, u nichž bylo nájemné regulováno zejména maximální cenou, však vznikla specifická situace. Jak již Ústavní soud podrobně popsal v nálezu č. 528/2002 Sb., nájem bytu se transformoval z práva osobního užívání bytu, které se vyznačovalo tím, že mělo quasi vlastnický charakter, přičemž vznikalo přidělením bytu a výše úhrady v naprosté většině nevznikla na základě svobodné dohody smluvních stran, ale byla úředně stanovena (k tomu podrobněji např. Češka, Z., a kol.: Občanský zákoník, komentář, Díl I., Panorama, Praha 1987, str. 539 a násl.). Zmíněná transformace osobního užívání na "klasický" nájem byla nedokonalá, neboť nájemní vztah si zachoval řadu rysů právního vztahu předchozího, což se projevilo jak vysokým stupněm ochrany nájemníků normami občanského práva, tak i regulací výše nájemného. Oba tyto faktory pak společně způsobily, že v řadě oblastí České republiky nelze hovořit o hypotetickém konsensu smluvních stran (spíše se často jedná o hlubokou disharmonii). 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.