

Byty, nebytové prostory

Právo vlastnit majetek, nabývání majetku

Zrušení právní předpisu – návrh soudu

Pl. ÚS 20/05

**Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy ( § 696 odst. 1 obč. zákoníku ), je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3 , čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod .**

Ústavní soud opětovně upozorňuje na závěry své rozhodovací praxe ve věcech regulace nájemného, v nichž zdůraznil, že není přípustné přenášet sociální zátěž jedné skupiny lidí (nájemci) na skupinu druhou (pronajímatelé) a dodává, že není ani přípustné vytvářet různé kategorie pronajímatelů, v závislosti na tom, zda nájemné v bytech jedné skupiny podléhá regulaci, či nikoliv. Důsledky nečinnosti zákonodárce vedou Ústavní soud, při vědomí svého postavení jako orgánu ochrany ústavnosti, k nutnosti nahradit chybějící instrumenty právní ochrany pronajímatelů na úrovni „obyčejného“ zákona postupem s využitím principů ústavně právní regulace. Proto Ústavní soud trvá na naplnění základní funkce obecných soudů, tj. zajištění proporcionální ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů, a požaduje, aby ji obecné soudy pronajímatelům poskytly tak, že nebudou zamítat jejich žaloby požadující určení zvýšeného nájemného s odkazem na nedostatek zákonné úpravy. To znamená, že obecné soudy, 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. Při takovém rozhodování se soudy musí vyvarovat libovůle; výrok se musí zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe.

Zvolená judiciální cesta řešení je výrazem posouzení relace zákonodárné a soudní moci. Jejich vztah vyplývá z dělby moci ve státě, tak jak je zachycena v ústavě. Materiální přístup výkladu vede nutně k závěru, že tato dělba není sama sobě účelem, ale sleduje účel vyšší. Od samého počátku svého vzniku byla ústavním zákonodárcem podřízena ideí, jejímž základem je především služba občanovi a společnosti. Každá moc má sklon k sebestřednosti, bytnění a korupci; absolutní moc ke korupci nekontrolovatelné. Jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby zabudován. Hlavní úkol soudní moci definuje Ústava takto: „Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.“ ( čl. 90 ) a „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“ ( čl. 4 ). Ze stejného ústavního rámce demokratického právního státu vyplývá pozice Ústavního soudu: „Ústavní soud je

soudním orgánem ochrany ústavnosti.“ ( čl. 83 ). Z těchto hledisek obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu (srov. rozsudek ze dne 31.8.2005, sp.zn. 26 Cdo 867/2004), chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob, které se na ně obrátily ze žádostí o spravedlnost, pokud jejich žaloby zamítají s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy), a to poté, co jim Ústavní soud, jako ochránce ústavnosti a její kontroly, otevřel svými rozhodnutími cestu. Ústavní soud opakovaně prohlásil stav nerovného postavení jedné skupiny vlastníků nájemních bytů a domů za diskriminační a protiústavní. Dlouhodobou nečinnost Parlamentu ČR pak za neslučitelnou s požadavky právního státu. Ústavní soud se stal z vůle ústavního zákonodárce odpovědným za dodržování ústavního pořádku v České republice, a proto nehodlá rezignovat na tuto svoji povinnost, k plnění povinností povolává i obecné soudy a odmítá spoléhat pouze na tlak Evropského soudu pro lidská práva.

#### Ústavní soud

rozhodl dne 28.2.2006 v plénu ve věci návrhu Městského soudu v Praze na zrušení ust. § 685 až § 716 zákona č. 40/1964 Sb. , občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, takto:

#### Výrok

**I. Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3 , čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod .**

**II. Návrh na zrušení § 696 odst. 1 obč. zákoníku se zamítá.**

**III. Návrh na zrušení § 685 až § 695 , § 696 odst. 2 , § 697 až § 716 obč. zákoníku se odmítá.**

#### Odůvodnění

##### A.

Navrhovatel se v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky domáhal, aby Ústavní soud vydal nález, kterým zruší zvláštní ustanovení o nájmu bytu, oddílu čtvrtého, hlavy sedmé, části osmé zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších novel (§ 685 až § 716 OZ). Uvedl, že v právní věci žalobce Ing. arch. T. Z., zast. Mgr. S. N., advokátem, proti žalované R. P., rozhodl Obvodní soud pro Prahu 5 rozsudkem ze dne 23.4.2004, č.j. 6 C 392/2003-27, tak, že zamítl žalobu s návrhem na zaplacení částky 3 668,- Kč s příslušenstvím. V této věci žalobce jako pronajímatel domu, v němž je žalovaná nájemkyní bytu, požadoval nájemné ve výši obvyklé podle § 671 odst. 1 obč. zákoníku , protože podle jeho tvrzení nebyla výše nájemného nikdy dohodnuta a do 19.3.2003 byla pouze úředně stanovena právním předpisem, který však byl zrušen nálezy Ústavního soudu. Podle soukromého znaleckého posudku výše obvyklého nájemného činí 4 839,- Kč, žalovaná však za měsíc červenec roku 2003 žalobci zaplatila toliko částku 1 171,- Kč, proto se žalobce domáhá doplacení rozdílu. Po provedeném dokazování soud I. stupně dovodil, že návrh není důvodný, přičemž vycházel ze zjištění, že žalovaná užívá byt na základě dohody o užívání

bytu uzavřené dne 2.5.1990. Částka 1 171,- Kč, zaplacená na nájemném v červenci 2003, odpovídá nájemnému naposledy stanovenému vyhl. č. 176/1993 Sb. Uvedená zjištění soud I. stupně zhodnotil dle ust. § 696 odst. 1 OZ a vyslovil, že s ohledem na skutečnost, kdy v současné době neexistuje žádný právní předpis, který by ve smyslu tohoto ustanovení stanovil možnost zvýšení nájemného za užívání bytu, když obecná ustanovení obč. zákoníku týkající se nájmu aplikovat nelze, není požadavek žalobce na placení obvyklého nájemného důvodný, je třeba vycházet z naposledy určené výše nájemného dle vyhl. č. 176/1993 Sb. Žalobce proti rozsudku podal odvolání, v němž namítal, že rozhodnutí je v rozporu se závěry Ústavního soudu uvedenými v jeho rozhodnutích č. 231/2000 Sb. , č. 528/2002 Sb. a č. 84/2003 Sb. , neboť soud I. stupně poskytl ochranu protiústavnímu stavu, a že měl soud I. stupně věc předložit Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení zákona, které rozpor s Ústavou zakládá, tedy ustanovení § 696 OZ. Dle žalobce je napadené rozhodnutí v rozporu nejen s ústavně právními předpisy, ale také v rozporu se samotným zákonem; vyhl. č. 176/1993 Sb. totiž nebyla prováděcím právním předpisem k obč. zákoníku, ale předpisem vydaném na základě zákona o cenách č. 526/1990 Sb. Ustanovení § 696 odst. 1 OZ nikdy nebylo naplněno, což také konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu. Proto podle žalobce nelze § 696 OZ aplikovat, neexistuje-li právní norma jej provádějící, a soud měl postupovat podle § 671 odst. 1 OZ a výši nájemného stanovit jako nájemné obvyklé.

Odvolací soud, po opakování některých důkazů, dospěl k závěru, že je namístě postupovat podle § 109 odst. 1 písm. c) obč. soudního řádu . Z provedeného dokazování totiž vyplývá, že v daném sporu nejde o stanovení nájemného jako podmínky uzavření nové nájemní smlouvy k bytu, kdy by bylo možno při neexistenci prováděcí speciální právní úpravy předpokládané ustanovením § 696 odst. 1 vycházet z obvyklého nájemného dle § 671 odst. 1 OZ. Nájemní smlouva byla totiž mezi právním předchůdcem žalobce a žalovanou řádně uzavřena, a to včetně nájemného určeného dříve platnou vyhláškou o nájemném, která upravovala též regulaci nájemného. Žalobce, jako právní nástupce předchozího vlastníka, vstoupil do všech práv a povinností pronajímatele, která vyplývají z uzavřené nájemní smlouvy. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že vyhl. č. 176/1993 Sb., jakož i další regulační předpisy, byly Ústavním soudem zrušeny. V daném sporu je třeba posoudit nárok žalobce jako nárok na jednostranné zvýšení dříve řádně stanoveného nájemného, a jelikož se jedná o právní posouzení věci, soud v tomto směru není vázán návrhem žalobce, který uvedenou aplikaci práva odmítá. Z tohoto důvodu soud I. stupně správně rozhodoval dle § 696 odst. 1 OZ, dospěl však k chybnému právnímu závěru, pokud dovedl, že žalobu je třeba pro nedostatek právní úpravy k ustanovení § 696 OZ zamítnout.

Navrhovatel dále poukazuje, že podle § 493 OZ nelze závazkový vztah měnit bez souhlasu jeho stran, pokud obč. zákoník nestanoví jinak. Podle § 696 odst. 1 OZ způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis. Z těchto ustanovení vyplývá, že obč. zákoník zařazuje nájemní vztahy k bytu mezi výjimečné závazkové vztahy, u kterých může docházet ke změně závazků i na základě jednostranného právního úkonu věřitele (pronajímatele). Uvedená výjimečnost v právech pronajímatele je na druhé straně vyvážena tím, že nájemce požívá zvýšené ochrany vyplývající ze zvláštní úpravy práv a povinností z nájmu bytu (např. omezení výpovědi jen ze zákonem stanovených důvodů, pouze s přivolením soudu a v zákonných případech též za náhradu). Podle názoru navrhovatele nelze přitom ustanovení § 696 odst. 1 OZ vykládat tak, že při neexistenci zvláštního právního předpisu je třeba žalobu o zaplacení zvýšeného nájemného zamítnout, protože takovým postupem by soud poskytl ochranu protiústavnímu

stavu, který byl konstatován ve všech výše citovaných nálezech Ústavního soudu. Tím by byl porušen základní ústavní princip zakotvený v čl. 90 Ústavy ČR, podle něhož jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Podle něj je nutno navíc vycházet ze zásady, že v občanskoprávních vztazích nelze zásadně odmítnout ochranu subjektivním právům s poukazem na neexistující právní normy, soud je povinen svým rozhodnutím poskytnout spravedlivou ochranu právům pronajímatele, který se domáhá zvýšení regulovaného nájemného.

Navrhovatel, v pozici odvolacího soudu, se zabýval tím, zda lze daný spor řešit za pomoci analogie zákona (§ 853 OZ), popřípadě analogie práva, a vycházel i z názoru pléna Ústavního soudu vyjádřeného v rozhodnutí č. 21/1996. Přitom navrhovatel dovedl, že při neexistenci přímého prováděcího zákonného předpisu k ustanovení § 696 odst. 1 OZ nelze v daném případě analogicky použít ani obecná ustanovení obč. zákoníku o nájemní smlouvě (§ 663 – § 684) ani obecná ustanovení o závazkovém právu (část osmá, hlava první OZ) a ani ustanovení dalších občanskoprávních předpisů, neboť žádný z nich neupravuje podmínky, za kterých by bylo možno bez předchozí dohody jednostranně měnit výši úplaty z nájemní smlouvy. Shodně se soudem I. stupně navrhovatel dovedl, že nelze postupovat ani dle zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť tento zákon nestanoví žádné podmínky, za kterých by bylo možno posuzovat platnost jednostranného právního úkonu pronajímatele směřujícího ke zvýšení nájemného. Takové podmínky by mohl určit pouze příslušný občanskoprávní předpis, přičemž odvolací soud plně odkázal na právní rozbor, který v této otázce uvedl Ústavní soud v nálezu č. 528/2002 Sb. V tomto směru navrhovatel uzavřel, že ani za pomoci analogie nelze daný spor řešit.

Navrhovatel proto navrhl, aby stávající protiústavní situace byla řešena tím, že Ústavní soud zruší zvláštní část obč. zákoníku (§ 685 – § 716 OZ), která upravuje práva a povinnosti z nájmu bytu. Provázanost celé právní úpravy o nájmu bytu přitom nedovoluje, aby bylo navrženo zrušení pouze některého ustanovení, např. ustanovení § 696 odst. 1 OZ. Toto ustanovení představuje výjimku stanovenou na ochranu práv pronajímatele, které je vyváženo zvýšenou ochranou práv nájemníka při ukončení nájmu. Podle názoru navrhovatele je stávající právní úprava nájmu bytu při absenci prováděcí právní úpravy k ustanovení § 696 odst. 1 OZ nerovnovážná a jednostranně zvýhodňuje postavení nájemce. Je proto v rozporu s principem rovné ochrany vlastnictví (čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“), jakož i v rozporu se zásadou, že nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny). Současně navrhovatel zdůrazňuje, že za protiústavní nepokládá samotný obsah zvláštních ustanovení o nájmu bytu, nýbrž mezeru v zákonodárství spočívající v tom, že ani ve lhůtě stanovené nálezem č. 231/2000 Sb. a dokonce ani v dalších již více než 3 letech nebyla přijata ustanovením § 696 odst. 1 OZ předpokládaná právní úprava. Navrhovatel si je vědom závažnosti svého návrhu, není však v daném sporu kompetentní řešit, zda a jaké společenské dopady by mohl mít jeho návrh v oblasti sociální, ekonomické apod. K tomu dodává, že v konkrétním případě by zrušení celé zvláštní právní úpravy o nájmu bytu sice nadále neumožňovalo, aby se žalobce domohl po žalované zaplacení vyššího nájemného, než jaké bylo dříve stanoveno. Nerovnost práv a povinností z předmětného nájemního vztahu k bytu by však byla odstraněna, neboť veškerá práva a povinnosti vyplývající z nájemní smlouvy k bytu by bylo nutno podřadit obecné právní úpravě nájemní smlouvy, jakož i obecné úpravě závazkových vztahů a obecným ustanovením občanského zákoníku. Případné excesy při výkonu práv a povinností z nájemní smlouvy by bylo nutno u soudu řešit tak, jak je tomu u ostatních nájemních smluv.

Protože soulad jednotlivých ustanovení obč. zákoníku s Listinou je oprávněn kvalifikovaně posoudit pouze Ústavní soud, podal Městský soud v Praze podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zák. č. 182/1993 Sb. , o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) tento návrh na zrušení zvláštních ustanovení o nájmu bytu.

B.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření podepsaném jejím předsedou PhDr. Lubomírem Zaorálkem nejprve zrekapitulovala stanovisko navrhovatele a dále uvedla, že v roce 1991 byla v rámci reformy právního řádu schválena rozsáhlá novela obč. zákoníku publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 509/1991 , jejíž snahou bylo, mimo jiné, vyjádřit základní principy ústavního zakotvení občanských práv a svobod. Tato novela včlenila část osmou, zahrnující napadenou hlavu sedmou, oddíl čtvrtý, označený jako „Zvláštní ustanovení o nájmu bytu“. Předlohou pro její přípravu byly především mezinárodní smlouvy, ke kterým naše republika přistoupila a které byly stanoveným způsobem publikovány. Zák. č. 509/1991 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců Federálního shromáždění dne 5. listopadu 1991. Dále Poslanecká sněmovna uvádí údaje o dalších zákonech, kterými se novelizovala napadená ustanovení, a to o zákonu č. 264/1992 Sb. a o zákonu č. 267/1994 Sb. K nim dodává, že zákony byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly řádně vyhlášeny. S ohledem na tento stav vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s Ústavou a naším právním řádem a že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s návrhem Městského soudu v Praze posoudil ústavnost napadených ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

Senát Parlamentu České republiky také nejprve konstatoval postup při zařazení § 685 – § 716 do obč. zákoníku a doplnil, že šlo o monolitický blok ustanovení týkajících se návratu klasického závazkového práva do našeho civilního kodexu (část osmá Závazkové právo - § 488 až § 852).V rozsáhlém souboru paragrafů pak bylo – kvůli zvláštnímu významu bytu v životě každého jedince a lidské společnosti jako celku – vyhrazeno separátní místo i pro úpravu nájemního vztahu k tomuto tak sociálně citlivému sekundárnímu předmětu občanskoprávního vztahu. Ustanovení § 685 – § 716 byla z hlediska legislativně-technického zahrnuta do jednoho oddílu a z hlediska systematického pojata jako speciální ustanovení k těm, která upravují nájemní vztah v obecné poloze. Následně připomenul, že pravidla regulující nájem bytu byla dotčena pouze dvakrát, výrazněji a zároveň naposledy zákonem č. 267/1994 Sb. Při této příležitosti upozornil, že tato novela byla zaměřena na snížení počtu vyhrocených konfliktů v nájemních vztazích, že generelně znamenala posun ve prospěch práv pronajímatele bytů a že za nepřímou jednostrannou formu zvýšení nájemného bylo v její důvodové zprávě označeno přenesení úhrady nákladů na všechny opravy vnitřního vybavení bytu z pronajímatele na nájemce.

Senát Parlamentu ČR, byť dotčená ustanovení byla schválena v době, kdy ještě nebyl ustaven a na jejich schválení tudíž neparticipoval, si je vědom, že kritika nájemního bydlení ho nezbavuje účasti na odpovědnosti za stav v této oblasti. Senát i jednotliví senátoři se snažili o konstruktivní přístup k řešení problémů, na jeho půdě převládlo přesvědčení, že revize nájemního bydlení nesmí být zužována jen na novelizaci obč. zákoníku, ale že je třeba vytvořit takovou právní základnu, aby byla celková proměna vztahu nájemce – pronajímatel reálná a legitimní (tj. změna právní úpravy by měla proběhnout na širších základech, synchronně s právní úpravou týkající se např. družstevního bydlení, finanční podpory výstavby a pořízování bytů, přitom podmínkou sine qua non je důkladná analýza zahrnující i

širokospektrální společenskou diskusi). Proto Senát neshledává řešení tak závažné problematiky v metodě pouhého bezkonceptního rušení jednotlivých ustanovení v tom kterém zákoně. Senát též poukázal na fakt, že za posledních pět let tři návrhy zákonů obsahovaly úpravu, za níž by mohl pronajímatel jednostranně upravit nájemné z bytu (ve smyslu § 696 odst. 1 OZ), v důsledku absence politické vůle však legislativní cesta skončila již v Poslanecké sněmovně, aniž se Senát dostal v rámci zákonodárního procesu ke slovu.

K meritu věci zformuloval Senát následující stanovisko: Není pochyb o tom, že jak zájem vlastníka nájemního bytu (pronajímatele), tak zájem nájemce jsou předmětem ochrany demokratického zákonodárce. V určitém časovém úseku lze dát přednost zájmům jedné strany (pravidelně nájemci), nikoli však trvale a jednostranně. Právu nájemce na určitou ochranu tak koresponduje povinnost pronajímatele na straně druhé, za předpokladu, že existuje rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Jinými slovy: součástí každé moderní bytové politiky je i hledání rovnováhy mezi principem ochrany nájemce a principem ochrany vlastnictví pronajímatele, tedy hledání rovnováhy (fair balance) mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonodárci při řešení uvedeného problému ponechán poměrně značný prostor: „Státům se poskytuje právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem („general interest“). Takové zákony jsou obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, která se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky. Aby bylo možno takovou politiku uskutečňovat, legislativa musí mít široký prostor k úvaze (hodnocení) („margin of appreciation“), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž co se týče výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření.“ (Mellacher a ostatní vs. Rakousko, shodně i Hutten-Czapska vs. Polsko). Posléze Senát odkazuje na názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu č. 84/2003 Sb. V další partii věnuje Senát pozornost institutu ochrany nájemce, neboť ustanovení navržená k derogaci vedou de iure k jeho zrušení. Po připomenutí základních instrumentů sloužících ochraně nájemce jako slabší strany (regulace nájemného a stanovení taxativně vymezených výpovědních důvodů) Senát shrnul, že se nelze domnívat, že by stát ponechal bytovou problematiku zcela napospas trhu a vzdal se zasahování do soukromoprávních bytových vztahů. Bydlení je totiž službou jednotlivci sui genesis, k jejímuž důslednému zabezpečení je stát povinen. Při jakémkoli usměrňování bude nevyhnutelně docházet k omezení jednoho ústavně chráněného práva na úkor druhého, proto je třeba zásadně trvat na splnění všech kritérií charakterizujících takovou ochranu nájemce, která není považována za neústavní formou realizace státní politiky (pokud sleduje legitimní cíl, je realizována ústavně konformními prostředky, je chápána jako opatření výjimečné, jde o časově omezený veřejnoprávní zásah).

Ke zvláštním ustanovením obč. zákoníku týkajících se nájmu bytu Senát uvádí, že ač celý oddíl o nájmu bytu ideově preferuje především ochranu nájemce, je mezi nimi řada takových, která mají „neutrální“ charakter a reagují toliko na různé právní situace spojené s užíváním bytu (např. společný nájem bytu) a existují i ustanovení koncipovaná výlučně ve prospěch pronajímatele (povinnost nájemce k úhradě drobných oprav a nákladů na běžnou údržbu bytu, pronajímatelovo právo vstupu do bytu atd.). Z toho Senát usuzuje, že ustanovení § 685 až 716 je nutné vnímat jako komplex pravidel upravujících práva a povinnosti ke specifickému předmětu – bytu. Je-li předmět zájmu společnosti (byt, resp. nájemní bydlení) specifický, je bezpochyby třeba i zvláštní úpravy, umožňující regulovat nikoli běžně podřaditelné situace. Senát uzavírá, že atribut zvláštnosti předmětné úpravy je plně

opodstatněný a špatně se snáší s případným bezproblémovým podřazením pod obecná ustanovení o nájemní smlouvě.

C.

Ústavní soud při posuzování důvodnosti návrhu vyžádal další stanoviska, a to dotčených subjektů:

- Ministerstva pro místní rozvoj,
- Sdružení nájemníků ČR,
- Občanského sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí ČR.

Z jejich obsahu Ústavní soud vyjímá následující údaje:

a) Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo s návrhem zásadně nesouhlasí a uvedlo, že jak vláda, tak poslanci v rámci poslanecké iniciativy předložili Poslanecké sněmovně několik návrhů nových zákonů zaměřených na řešení nájemného z bytů; s žádným z nich však Poslanecká sněmovna nevyslovila souhlas. Dále ministerstvo připomnělo, že problém, na který navrhovatel poukazuje, je v současné době řešen vládním návrhem zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, jehož účinnost je navrhována dnem 31.3.2006.

b) Sdružení nájemníků ČR

Sdružení nájemníků ČR (dále jen „sdružení“) považuje návrh za zásadně nepřijatelný, neboť by jeho vyhovění vedlo k neodůvodněnému a hlubokému zásahu do práv a povinností občanů bez jakékoliv adekvátní „náhrady“, k zániku celé řady právních institutů, které práva a povinnosti občanů definují, čímž by zcela zjevně došlo k vyvolání značné právní nejistoty. Dále poukázalo na fakt, že nepřijetí právní úpravy předpokládané v § 696 odst. 1 obč. zákoníku sotva může být nahrazeno postupem soudu, nemá-li dojít k setření hranic mezi oddělenou mocí soudní a mocí zákonodárnou. Sdružení považuje za kuriózní, že navrhovatel žádá zrušení ustanovení o nájmu bytu, avšak současně zdůrazňuje, že tato ustanovení nepovažuje za protiústavní, že jeho cílem je „vyprovokování“ zákonodárných orgánů k řešení právních vztahů týkajících se nájmu bytu. K naplnění tohoto úmyslu není návrh způsobilý, protože ustanovení § 696 odst. 1 obč. zákoníku je jediným ustanovením, které jednostranné zvyšování nájemného (byť za podmínek, které má upravit zvláštní právní předpis) umožňuje. Také sdružení požaduje, aby byl přijat právní předpis předvídaný ustanovením § 696 odst. 1 obč. zákoníku, považuje však za zcela vyloučené, aby se tak stalo bez „pozitivní“, tedy zákonné úpravy. Sdružení požádalo, aby návrhu nebylo vyhověno.

c) Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí ČR

Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí ČR (dále jen „sdružení majitelů“) poskytlo Ústavnímu soudu podrobné stanovisko, včetně rozsáhlých příloh. Ve stanovisku především zdůraznilo, že v českém právu není logicky právo na bydlení chápáno jako základní lidské právo, na rozdíl od práva vlastnického, a odkázalo na klasifikaci nájemních vztahů, včetně regulace nájemného, vyjádřenou v nálezech Ústavního soudu.

Sdružení majitelů považuje navrhované zrušení § 685 – § 716 obč. zákoníku za opatření, které by významně napomohlo k nutné nápravě, resp. odstranění překonaného protiústavního komunistického reliktu, tj. důsledků právní úpravy tzv. osobního užívání bytů; stávající právní úpravu chráněného nájmu – podle jeho názoru – hrubě překračuje normální, v Evropě běžné hranice nájemního práva. V další části stanoviska sdružení majitelů charakterizovalo nejzásadnější a nejspornější instituty chráněného nájmu, a to:

- vznik vztahu nikoli na základě dobrovolnosti, resp. smluvní volnosti stran,
- děditelnost nájemního vztahu k bytům patřícím jiným subjektům,
- nájemcovo oprávnění disponovat s bytem, který mu nepatří, i v případech opuštění bytu,
- nemožnosti ukončení nájmu bytu v souladu se svobodnou vůlí pronajímatele, zatímco nájemci je toto ničím neomezené právo poskytováno,
- povinnost bývalého pronajímatele zajišťovat rovnocenný náhradní byt bývalým nájemcům

a formulovalo k nim podrobné argumenty. Na základě jejich rekapitulace uzavírá, že nájemci v bytech s chráněným regulovaným nájmem (na dobu neurčitou) mohou vůči bytu uplatňovat celou vlastnickou triádu a byty neomezeně užívají za často směšně nízkou úplatu, a namítá, že vlastník nemá žádné dispoziční právo, neboť nemůže nájem svého bytu svobodně ukončit a svůj byt svobodně pronajmout. Proto napadená ustanovení, s přihlédnutím ke způsobu vzniku nájmu, považuje za tak zásadní zásah do práv vlastníků, že v souhrnu již nejsou konformní s ústavní ochranou vlastnického práva.

K vlastní podstatě problému sdružení majitelů upozornilo, že výše tzv. regulovaného nájemného nepostačuje ani na náklady prosté reprodukce pronajatého bytu, natož k jeho vylepšování či na získání přiměřeného výnosu, a odkázalo na přiložené podklady odborných institucí. Tyto zdroje se shodují v tom, že náklady prosté reprodukce se pohybují v rozmezí od 2,7 do cca 4 % z aktuální reprodukční ceny bytu ročně; podle Ministerstva pro místní rozvoj je v současné době průměrné regulované nájemné rovno cca 1,2 % z aktuální reprodukční ceny bytu ročně.

Sdružení majitelů považuje stávající situaci petrifikovanou úpravou nájmu bytů v občanském zákoníku za právně, ekonomicky i národohospodářsky špatnou. Uvádí, že chráněné nájmy v režimu napadené části občanského zákoníku s výší nájmu dle zrušených předpisů o regulaci nájemného jsou uplatňovány v asi 17% bytového fondu, tedy asi u 740 000 bytů, z toho necelých 300 000 bytů je v domech soukromých majitelů. V závěru stanoviska proto formuluje variantně tři doporučení:

a) Pokud Ústavní soud přistoupí v plném rozsahu ke zrušení celé právní úpravy nájmu bytu, nestane se nic, co by nebylo možné vyřešit v rámci obecné úpravy nájmu; uloží tím současně státu vyřešit problém novou právní úpravou.

b) Je zřejmé, že některá ustanovení v rámci úpravy nájmu bytů jsou z hlediska základních lidských práv neutrální, proto se sdružení majitelů domnívá, že by eventuálně



postačilo, aby Ústavní soud zrušil pouze ústavně sporná ustanovení, tedy ustanovení § 685 odst. 1 poslední věta, § 696 odst. 1, §§ 706, 708, 712, 712a, 713 a 715 poslední věta.

c) Pokud by Ústavní soud chtěl minimalizovat své zásahy, bylo by eventuálně možno zrušit jen nejpodstatnější a nejproblematictější ustanovení, kterým je v současnosti ustanovení § 685 odst. 1 poslední věta, § 696 odst. 1 a § 711 obč. zákoníku.

Občanské sdružení majitelů domů, bytů a dalších nemovitostí ČR požádalo o přiznání postavení vedlejšího účastníka řízení, a to analogicky § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. O této žádosti Ústavní soud nerozhodoval, protože analogická aplikace uvedeného ustanovení nepřichází v úvahu v řízení o zrušení zákona, resp. jeho části.

D.

Ze spisu Obvodního soudu pro Prahu 5, sp.zn. 6 C 392/2003, Ústavní soud zjistil, že u něj probíhalo řízení, v němž se žalobce, jako pronajímatel konkrétního bytu v Praze 5, domáhal vůči žalované, jako nájemkyni tohoto bytu, uložení povinnosti zaplatit mu částku odpovídající rozdílu mezi výší obvyklého nájemného (dle znaleckého posudku) a částkou uhrazenou za měsíc červenec 2003. Žalobce přitom namítal, že žalované vznikl nájem ze zákona, transformací osobního užívání bytu a že výše nájemného nebyla mezi stranami dohodnuta. Po zrušení podzákoných právních předpisů o regulaci nájemného Ústavním soudem se žalobce snažil dohodnout na spravedlivé výši nájemného, žalovaná na jeho návrh nepřistoupila. Soud I. stupně žalobu zamítl, když vzal za prokázané, že mezi účastníky existuje nájemní poměr založený dohodou o užívání bytu z 2.5.1990, že nájemkyně za užívání bytu platí nájemné, které odpovídá výši naposledy stanovené podle vyhl. č. 176/1993 Sb., zrušené nálezem Ústavního soudu č. 231/2001 Sb., s účinností od 31.12.2001, a že žaloba není důvodná. Mezi účastníky byla spornou otázkou výše nájemného za užívání bytu, přitom soud konstatoval, že v současné době neexistuje žádný právní předpis, který by aktuálně otázku výše nájemného za užívání bytu stanovil. Vzhledem k tomuto nedostatku právní úpravy, kdy na jedné straně ustanovení obč. zákoníku odkazuje na právní předpis zvláštní, který však neexistuje, a na druhé straně užití obecných ustanovení obč. zákoníku týkajících se nájmu ( § 671 obč. zákoníku ) není možné, soud dospěl k závěru, že ust. § 969 (správně má být 696) obč. zákoníku je nezbytné na daný právní vztah aplikovat s tím, že výše nájemného byla určena vyhláškou posledním dnem před jejím zrušením. Pokud pak nájemní vztah mezi účastníky trval i nadále, uzavřel soud, že výše nájemného stanovená vyhláškou ke dni jejího zrušení je současnou výší nájemného. Ačkoliv soud spatřuje značnou nerovnost ve vztazích mezi pronajímatelem a nájemcem, když nájemné naposledy stanovené v roce 2001 neodpovídá stavu, který byl v červenci 2003, a to minimálně s ohledem na zvýšení nezbytných nákladů na údržbu a správu nemovitosti, neztotožnil se s názorem žalobce, že současná výše nájemného je v rozporu se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť tento předpis se na daný případ nevztahuje. Za důvod pro vyhovění žalobě soud neshledal ani žalobcem namítaný rozpor výše nájemného s dobrými mravy, protože existence rozporu s dobrými mravy umožňuje pouze odepřít právní ochranu výkonu práva, nikoliv právní vztahy konstituovat či jakkoli měnit.

Žalobce podal proti prvostupňovému rozsudku odvolání, v němž namítal rozpor napadeného rozsudku s ústavněprávními předpisy i rozpor se zákonem; poukázal na to, že rozsudek je v rozporu s nálezy Ústavního soudu. Odvolací soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které jeho vydání předcházelo a dospěl k závěru, že je namístě postupovat podle § 109 odst. 1 písm. c) obč. soudního řádu. Usnesením ze dne 21.2.2005, č.j. 18 Co

383/2004-44, rozhodl o přerušení řízení do rozhodnutí Ústavního soudu o jeho návrhu na zrušení zvláštních ustanovení obč. zákoníku o nájmu bytu. Přitom uvedl, že za protiústavní nepokládá dikci těchto ustanovení, nýbrž mezeru v zákonodárství spočívající v tom, že nebyla přijata zákonem předpokládaná právní úprava možnosti zvyšování nájemného jednostranným právním úkonem pronajímatele.

E.

1.

Ústavní soud je povinen – v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu – zabývat se nejdříve otázkou, zda zákon, protiústavnost jehož ustanovení je namítána, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatel se domáhá zrušení § 685 – § 716 obč. zákoníku. Jde o ustanovení, která nebyla součástí původního znění obč. zákoníku, tj. zákona č. 40/1964 Sb., který nabyl účinnosti 1.4.1964; byla do něj inkorporována až na počátku 90. let 20. století, a to v důsledku novelizace provedené zákonem č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, s účinností od 1.1.1992, a to v podobě zvláštních ustanovení o nájmu bytu v části osmé, hlavě sedmé, oddílu čtvrtém (pozn. s přihlédnutím k rozsahu textu není toto znění do odůvodnění nálezu zařazeno).

Vzhledem k tomu, že zák. č. 509/1991 Sb. byl přijat v době platnosti předchozí ústavní úpravy zákonodárného procesu a dělby zákonodárné kompetence mezi tehdejší československou federaci a republiky, Ústavní soud splnění podmínky, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, nehodnotil. U právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti Ústavy ČR totiž Ústavní soud přezkoumává – podle ustálené judikatury – toliko jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, a nikoliv ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence (srov. např. náleze ve věci sp.zn. Pl ÚS 10/99, Sbírka nálezů a usnesení – svazek 16, vydání 1., Praha: C.H.Beck, 2000, str. 119).

2.

S účinností od 1.1.1993 doznala některá z předmětných ustanovení drobných úprav, a to na základě zákona č. 264/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský zákoník, zrušuje zákon o státním notářství a o řízení před státním notářstvím (notářský řád) a mění a doplňují některé další zákony:

a) v § 707 odst. 2 byla slova "státní notářství" nahrazena slovem "soud",

b) § 711 odst. 1 byl doplněn o další písmeno i), které zní:

c) „jde-li o byt zvláštního určení nebo o byt v domě zvláštního určení a nájemce není zdravotně postižená osoba.“,

d) do § 711 byl vložen nový odstavce 4, který zní: "4) Jde-li o byt zvláštního určení nebo o byt v domě zvláštního určení, lze vypovědět nájem podle odstavce 1 jen po předchozím souhlasu toho, kdo svým nákladem takový byt zřídil, nebo jeho právního nástupce nebo souhlasu příslušného orgánu republiky, který podle zákonů národních rad uzavření smlouvy o jeho nájmu doporučil."

Protože také zákon č. 264/1992 Sb. byl přijat v době platnosti předchozí ústavní úpravy zákonodárného procesu a dělby zákonodárné kompetence. Ústavní soud splnění podmínky, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, nehodnotil (viz výše).

3.

S účinností od 1.1.1995 byla provedena další změna dotčených ustanovení, a to zákonem č. 267/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský zákoník s účinností od 1.1.1995.

a) § 685 odst. 1 zní:

"1) Nájem bytu vzniká nájemní smlouvou, kterou pronajímatel přenechává nájemci za nájemné byt do užívání, a to na dobu určitou nebo bez určení doby užívání. Nájem bytu je chráněn; pronajímatel jej může vypovědět jen z důvodů stanovených v zákoně."

b) § 686 odst. 1 zní:

"1) Nájemní smlouva musí obsahovat označení bytu, jeho příslušenství, rozsah jejich užívání a způsob výpočtu nájemného a úhrady za plnění spojená s užíváním bytu nebo jejich výši. Nájemní smlouva musí mít písemnou formu."

c) V § 692 se za odstavec 2 vložil nový odstavec 3, který zní:

"3) Nájemce je povinen po předchozí písemné výzvě umožnit pronajímateli nebo jím pověřené osobě, aby provedl instalaci a údržbu zařízení pro měření a regulaci tepla, teplé a studené vody, jakož i odpočet naměřených hodnot. Stejně je povinen umožnit přístup k dalším technickým zařízením, pokud jsou součástí bytu a patří pronajímateli."

d) V § 694 se na konci připojila tato věta: "V případě porušení této povinnosti je pronajímatel oprávněn požadovat, aby nájemce provedené úpravy a změny bez odkladu odstranil."

e) V § 706 odst. 1 se v první větě za slova "snacha, kteří" vložila slova "prokáží, že" a v druhé větě za slova "výživou, jestliže" vložila slova "prokáží, že".

f) V § 709 se vypustila slova "byty trvale určené jako".

g) V § 710 odst. 3 se vypustila část věty za středníkem.

h) § 711 odst. 1 písm. b) zní:

"b) jestliže nájemce přestal vykonávat práci pro pronajímatele a pronajímatel potřebuje služební byt pro jiného nájemce, který pro něho bude pracovat;"

i) V § 711 odst. 1 písm. h) se na konci doplnila slova "a nebo ho bez závažných důvodů užívá jen občas;"

j) § 711 se doplnil novým odstavcem 5, který zní:

"5) Jestliže pronajímatel bez vážných důvodů nevyužil vyklizeného bytu k účelu, pro který soud k výpovědi nájmu přivolil, může soud na návrh nájemce rozhodnout, že pronajímatel je povinen dodatečně uhradit nájemci, který byt uvolnil, stěhovací náklady a další náklady spojené s potřebnou úpravou náhradního bytu. Soud může dále uložit pronajímateli, aby nájemci uhradil rozdíl ve výši nájemného z dosavadního bytu a z bytu náhradního, až za dobu pěti let, počínaje měsícem, v němž se nájemce přestěhoval do náhradního bytu, nejdéle však do doby, kdy nájemce ukončil nájem náhradního bytu. Právo nájemce na úhradu rozdílu v nájemném se v období pěti let nepromlčí. Jiné nároky nájemce nejsou tím dotčeny."

k) § 712 zní:

"§ 712

1) Bytovými náhradami jsou náhradní byt a náhradní ubytování.

2) Náhradním bytem je byt, který podle velikosti a vybavení zajišťuje lidsky důstojné ubytování nájemce a členů jeho domácnosti. Skončil-li nájemní poměr výpovědí pronajímatele z důvodů podle § 711 odst. 1 písm. a), b), e), f) a i), má nájemce právo na náhradní byt, který je podle místních podmínek zásadně rovnocenný bytu, který má vyklidit (přiměřený náhradní byt). Soud může, z důvodů zvláštního zřetele hodných, rozhodnout, že nájemce má právo na náhradní byt o menší podlahové ploše než vyklizovaný byt. Skončil-li nájemní poměr výpovědí pronajímatele z důvodů podle § 711 odst. 1 písm. b) a nájemce přestal vykonávat práci pro pronajímatele bez vážných důvodů, stačí při vyklizení poskytnout přístřeší; soud může rozhodnout, že z důvodů zvláštního zřetele hodných má nájemce právo na náhradní byt o menší podlahové ploše, nižší kvalitě a méně vybavený, popřípadě i byt mimo obec, než je vyklizovaný byt, nebo právo na náhradní ubytování.

3) V případech podle § 705 odst. 2 věty první postačí rozvedenému manželovi, který je povinen byt vyklidit, poskytnout náhradní ubytování; soud však z důvodů zvláštního zřetele hodných rozhodne, že rozvedený manžel má právo na náhradní byt. V případech podle § 705 odst. 1 a odst. 2 věta druhá má rozvedený manžel právo na náhradní byt; soud může, jsou-li proto důvody zvláštního zřetele hodné, rozhodnout, že rozvedený manžel má právo jen na náhradní ubytování.

4) Náhradním ubytováním se rozumí byt o jedné místnosti nebo pokoj ve svobodárně nebo podnájem v zařízené nebo nezařízené části bytu jiného nájemce.

5) Skončil-li nájemní poměr výpovědí pronajímatele podle § 711 odst. 1 písm. c), d), g) a h), stačí při vyklizení poskytnout přístřeší. Jde-li o rodinu s nezletilými dětmi a skončil-li nájemní poměr výpovědí pronajímatele podle § 711 odst. 1 písm. c) a d), může soud, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, rozhodnout, že nájemce má právo na náhradní ubytování, popřípadě na náhradní byt. Přístřeším se rozumí provizorium do doby, než si nájemce opatří řádné ubytování a prostor k uskladnění jeho bytového zařízení a ostatních věcí domácnosti a osobní potřeby.

6) Pokud má nájemce právo na bytovou náhradu, není tento nájemce povinen se z bytu vystěhovat a byt vyklidit, dokud pro něj není odpovídající bytová náhrada zajištěna; společní nájemci mají nárok jen na jednu bytovou náhradu."

l) Za § 712 byl vložen nový § 712a , který zní:

"§ 712a

V období mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu mají pronajímatel a osoba, jejíž nájemní poměr skončil, práva a povinnosti v rozsahu odpovídajícím ustanovením § 687 až § 699 a přiměřeně § 700 až § 702 odst. 1. "

m) § 713 odst. 1 zní:

"1) Jestliže služební byt po smrti nájemce nebo po rozvodu jeho manželství užívají dále manžel, popřípadě osoby uvedené v § 706 odst. 1 , nejsou povinny se z bytu vystěhovat, dokud jim není zajištěn přiměřený náhradní byt. To platí i v případě, jestliže nájemce služebního bytu opustí trvale společnou domácnost. V odůvodněných případech soud může rozhodnout, že stačí náhradní byt o menší podlahové ploše, nižší kvalitě a méně vybavený, popřípadě i byt mimo obec, než je vyklizovaný byt nebo náhradní ubytování."

n) V § 714 druhá věta zní: "Nájemce družstevního bytu není povinen se z bytu vystěhovat, pokud mu není zajištěna bytová náhrada za podmínek stanovených v § 712."

o) V § 719 byl vypuštěn odstavec 2. Dosavadní odstavce 3 a 4 se označují jako odstavce 2 a 3.

Zák. č. 267/1994 Sb. byl publikován v částce 79/1994 Sbírky zákonů, jež byla rozeslána dne 30.12.1994. Z elektronické knihovny Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Ústavní soud zjistil, že návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně jako vládní návrh dne 26.8.1994 a rozeslán poslancům jako tisk 1125. Návrh byl přijat na 25. schůzi Poslanecké sněmovny dne 15.12.1994 usnesením č. 536, když z přítomných 163 poslanců jich bylo 96 pro, 32 proti, 33 se zdrželo, 2 nehlasovali.

Dne 16.12.1994 byl zákon doručen prezidentovi k podepsání. Prezident zákon podepsal dne 22.12.1994.

Ústavní soud proto ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu shledal, že zákon č. 267/1994 Sb. , kterým se mění a doplňuje občanský zákoník, byl přijat a vydán v mezích Ústavou České republiky stanovené zákonodárné kompetence Parlamentu ČR a ústavně předepsaným způsobem.

4.

Po provedených změnách je dikce napadených ustanovení následující:

ČÁST OSMÁ  
HLAVA SEDMÁ  
ODDÍL ČTVRTÝ: Zvláštní ustanovení o nájmu bytu  
§ 685

1) Nájem bytu vzniká nájemní smlouvou, kterou pronajímatel přenechává nájemci za nájemné byt do užívání, a to na dobu určitou nebo bez určení doby užívání. Nájem bytu je chráněn; pronajímatel jej může vypovědět jen z důvodů stanovených v zákoně.

2) Nájemní smlouvu o nájmu družstevního bytu lze uzavřít za podmínek upravených ve stanovách bytového družstva.

3) Zákony národních rad stanoví, co se rozumí služebním bytem, bytem zvláštního určení a bytem v domech zvláštního určení a za jakých podmínek lze uzavřít nájemní smlouvu o nájmu služebního bytu, o nájmu bytu zvláštního určení a o nájmu bytu v domech zvláštního určení.

#### § 686

1) Nájemní smlouva musí obsahovat označení bytu, jeho příslušenství, rozsah jejich užívání a způsob výpočtu nájemného a úhrady za plnění spojená s užíváním bytu nebo jejich výši. Nájemní smlouva musí mít písemnou formu.

2) Není-li doba nájmu dohodnuta, má se za to, že smlouva o nájmu byla uzavřena na dobu neurčitou.

#### Práva a povinnosti z nájmu bytu

#### § 687

1) Pronajímatel je povinen předat nájemci byt ve stavu způsobilém k řádnému užívání a zajistit nájemci plný a nerušený výkon práv spojených s užíváním bytu.

2) Nestanoví-li nájemní smlouva jinak, drobné opravy v bytě související s jeho užíváním a náklady spojené s běžnou údržbou hradí nájemce. Pojem drobných oprav a nákladů spojených s běžnou údržbou bytu upravuje zvláštní předpis.

3) Práva a povinnosti nájemce - člena družstva - pokud jde o provádění drobných oprav v bytě a pokud jde o úhradu nákladů spojených s běžnou údržbou bytu, upravují stanovy družstva.

#### § 688

Nájemce bytu a osoby, které žijí s nájemcem ve společné domácnosti, mají vedle práva užívat byt i právo užívat společné prostory a zařízení domu, jakož i požívat plnění, jejichž poskytování je s užíváním bytu spojeno.

#### § 689

Nájemce je povinen užívat byt, společné prostory a zařízení domu řádně a řádně požívat plnění, jejichž poskytování je spojeno s užíváním bytu.

#### § 690

Nájemci jsou povinni při výkonu svých práv dbát, aby v domě bylo vytvořeno prostředí zajišťující ostatním nájemcům výkon jejich práv.

## § 691

Nesplní-li pronajímatel svoji povinnost odstranit závady bránící řádnému užívání bytu, nebo jimiž je výkon nájemcova práva ohrožen, má nájemce právo po předchozím upozornění pronajímatele závady odstranit v nezbytné míře a požadovat od něj náhradu účelně vynaložených nákladů. Právo na náhradu musí uplatnit u pronajímatele bez zbytečného odkladu. Právo zanikne, nebylo-li uplatněno do šesti měsíců od odstranění závad.

## § 692

1) Nájemce je povinen oznámit bez zbytečného odkladu pronajímateli potřebu těch oprav v bytě, které má nést pronajímatel, a umožnit jejich provedení; jinak odpovídá za škodu, která nesplněním této povinnosti vznikla.

2) Nepostará-li se nájemce o včasné provedení drobných oprav a běžnou údržbu bytu, má pronajímatel právo učinit tak po předchozím upozornění nájemce na svůj náklad sám a požadovat od něj náhradu.

3) Nájemce je povinen po předchozí písemné výzvě umožnit pronajímateli nebo jím pověřené osobě, aby provedl instalaci a údržbu zařízení pro měření a regulaci tepla, teplé a studené vody, jakož i odpočet naměřených hodnot. Stejně je povinen umožnit přístup k dalším technickým zařízením, pokud jsou součástí bytu a patří pronajímateli.

## § 693

Nájemce je povinen odstranit závady a poškození, které způsobil v domě sám nebo ti, kdo s ním bydlí. Nestane-li se tak, má pronajímatel právo po předchozím upozornění nájemce závady a poškození odstranit a požadovat od nájemce náhradu.

## § 694

Nájemce nesmí provádět stavební úpravy ani jinou podstatnou změnu v bytě bez souhlasu pronajímatele, a to ani na svůj náklad. V případě porušení této povinnosti je pronajímatel oprávněn požadovat, aby nájemce provedené úpravy a změny bez odkladu odstranil.

## § 695

Pronajímatel je oprávněn provádět stavební úpravy bytu a jiné podstatné změny v bytě pouze se souhlasem nájemce. Tento souhlas lze odepřít jen z vážných důvodů. Provádí-li pronajímatel takové úpravy na příkaz příslušného orgánu státní správy, je nájemce povinen jejich provedení umožnit; jinak odpovídá za škodu, která nesplněním této povinnosti vznikla.

Nájemné a úhrada za plnění poskytovaná s užíváním bytu

## § 696

1) Způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit

nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis.

2) Úhrada za plnění poskytovaná s užíváním bytu nebo záloha na ně se platí spolu s nájemným, nebude-li účastníky dohodnuto nebo právním předpisem stanoveno jinak.

#### § 697

Nezaplatí-li nájemce nájemné nebo úhradu za plnění, poskytovaná s užíváním bytu do pěti dnů po její splatnosti, je povinen zaplatit pronajímateli poplatek z prodlení.

#### § 698

1) Nájemce má právo na přiměřenou slevu z nájemného, dokud pronajímatel přes jeho upozornění neodstraní v bytě nebo v domě závadu, která podstatně nebo po delší dobu zhoršuje jejich užívání. Právo na přiměřenou slevu z nájemného má nájemce i tehdy, jestliže nebyla poskytována plnění spojená s užíváním bytu, nebo byla poskytována vadně, a jestliže se v důsledku toho užívání bytu zhoršilo.

2) Stejně právo má nájemce, jestliže stavebními úpravami v domě se podstatně nebo po delší dobu zhorší podmínky užívání bytu nebo domu.

3) Nájemce má právo na přiměřenou slevu z úhrady za plnění, poskytovaná s užíváním bytu, pokud je pronajímatel řádně a včas neposkytuje.

#### § 699

Právo na slevu z nájemného nebo z úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu je třeba uplatnit u pronajímatele bez zbytečného odkladu. Právo zanikne, nebylo-li uplatněno do šesti měsíců od odstranění závad.

#### Společný nájem bytu

#### § 700

1) Byt může být ve společném nájmu více osob. Společní nájemci mají stejná práva a povinnosti.

2) Společný nájem vzniká též dohodou mezi dosavadním nájemcem, další osobou a pronajímatelem.

3) U družstevního bytu může společný nájem vzniknout jen mezi manžely.

#### § 701

1) Běžné věci, týkající se společného nájmu bytu, může vyřizovat každý ze společných nájemců. V ostatních věcech je třeba souhlasu všech; jinak je právní úkon neplatný.

2) Z právních úkonů týkajících se společného nájmu bytu jsou oprávněni a povinni všichni společní nájemci společně a nerozdílně.



## § 702

1) Dojde-li mezi společnými nájemci k neshodě o právech a povinnostech vyplývajících ze společného nájmu bytu, rozhodne na návrh některého z nich soud.

2) Soud může v případech zvláštního zřetele hodných na návrh společného nájemce zrušit právo společného nájmu bytu, vznikne-li jím nezaviněný stav, který brání společnému užívání bytu společnými nájemci. Zároveň určí, který ze společných nájemců nebo kteří z nich, budou byt dále užívat.

## Společný nájem bytu manželů § 703

1) Jestliže se za trvání manželství manželé nebo jeden z nich stanou nájemci bytu, vznikne společný nájem bytu manželů.

2) Vznikne-li jen jednomu z manželů za trvání manželství právo na uzavření smlouvy o nájmu družstevního bytu, vznikne se společným nájmem bytu manželů i společné členství manželů v družstvu; z tohoto členství jsou oba manželé oprávněni a povinni společně a nerozdílně.

3) Ustanovení odstavců 1 a 2 neplatí, jestliže manželé spolu trvale nežijí.

## § 704

1) Stal-li se některý z manželů nájemcem bytu před uzavřením manželství, vznikne oběma manželům společný nájem bytu uzavřením manželství.

2) Totéž platí, vzniklo-li před uzavřením manželství některému z manželů právo na uzavření smlouvy o nájmu družstevního bytu.

## § 705

1) Nedohodnou-li se rozvedení manželé o nájmu bytu, soud na návrh jednoho z nich rozhodne, že se zrušuje právo společného nájmu bytu. Současně určí, který z manželů bude byt dále užívat jako nájemce.

2) Nabyli-li práva na uzavření smlouvy o nájmu družstevního bytu jeden z rozvedených manželů před uzavřením manželství, zanikne právo společného nájmu bytu rozvodem; právo byt užívat zůstane tomu z manželů, který nabyl práva na nájem bytu před uzavřením manželství. V ostatních případech společného nájmu družstevního bytu rozhodne soud, nedohodnou-li se rozvedení manželé, na návrh jednoho z nich o zrušení tohoto práva, jakož i o tom, kdo z nich bude jako člen družstva dále nájemcem bytu; tím zanikne i společné členství rozvedených manželů v družstvu.

3) Při rozhodování o dalším nájmu bytu vezme soud zřetel zejména na zájmy nezletilých dětí a stanovisko pronajímatele.

## Přechod nájmu bytu § 706

1) Jestliže nájemce zemře a nejde-li o byt ve společném nájmu manželů, stávají se nájemci (společnými nájemci) jeho děti, vnuci, rodiče, sourozenci, zeť a snacha, kteří prokáží, že s ním žili v den jeho smrti ve společné domácnosti a nemají vlastní byt. Nájemci (společnými nájemci) se stávají také ti, kteří pečovali o společnou domácnost zemřelého nájemce nebo na něho byli odkázáni výživou, jestliže prokáží, že s ním žili ve společné domácnosti aspoň po dobu tří let před jeho smrtí a nemají vlastní byt.

2) Jestliže zemře nájemce družstevního bytu a nejde-li o byt ve společném nájmu manželů, přechází smrtí nájemce jeho členství v družstvu a nájem bytu na toho dědice, kterému připadl členský podíl.

#### § 707

1) Zemře-li jeden z manželů, kteří byli společnými nájemci bytu, stane se jediným nájemcem pozůstalý manžel.

2) Jde-li o byt družstevní, zanikne smrtí jednoho z manželů společný nájem bytu manžely. Bylo-li právo na družstevní byt nabyto za trvání manželství, zůstává členem družstva pozůstalý manžel a jemu náleží členský podíl; k tomu přihlédne soud v řízení o dědictví. Jestliže zemřel manžel, který nabyl právo na družstevní byt před uzavřením manželství, přechází jeho smrtí členství v družstvu a nájem družstevního bytu na toho dědice, jemuž připadl členský podíl. Jde-li o více předmětů nájmu, může členství zůstavitele přejít na více dědiců.

3) Zemře-li jeden ze společných nájemců, přechází jeho právo na ostatní společné nájemce.

#### § 708

Ustanovení § 706 odst. 1 a § 707 odst. 1 platí i v případě, jestliže nájemce opustí trvale společnou domácnost.

#### § 709

Ustanovení § 703 až § 708 neplatí pro byty služební, pro byty zvláštního určení a pro byty v domech zvláštního určení.

#### Zánik nájmu bytu

#### § 710

1) Nájem bytu zanikne písemnou dohodou mezi pronajímatelem a nájemcem nebo písemnou výpovědí.

2) V případě, že nájem bytu byl sjednán na určitou dobu, skončí také uplynutím této doby.

3) V písemné výpovědi musí být uvedena lhůta, kdy má nájem skončit, a to nejméně tři měsíce tak, aby skončila ke konci kalendářního měsíce.

## § 711

1) Pronajímatel může vypovědět nájem bytu jen s přivolením soudu z těchto důvodů:

a) potřebuje-li pronajímatel byt pro sebe, manžela, pro své děti, vnuky, zetě nebo snachu, své rodiče nebo sourozence;

b) jestliže nájemce přestal vykonávat práci pro pronajímatele a pronajímatel potřebuje služební byt pro jiného nájemce, který pro něho bude pracovat;

c) jestliže nájemce nebo ti, kdo s ním bydlí, přes písemnou výstrahu hrubě porušují dobré mravy v domě;

d) jestliže nájemce hrubě porušuje své povinnosti vyplývající z nájmu bytu, zejména tím, že nezaplatil nájemné nebo úhradu za plnění spojená s užíváním bytu za dobu delší než tři měsíce;

e) je-li potřebné z důvodu veřejného zájmu s bytem nebo s domem naložit tak, že byt nelze užívat nebo vyžaduje-li byt nebo dům opravy, při jejichž provádění nelze byt nebo dům delší dobu dále užívat;

f) jde-li o byt, který souvisí stavebně s prostory, určenými k provozování obchodu nebo jiné podnikatelské činnosti a nájemce nebo vlastník těchto nebytových prostor chce tento byt užívat;

g) má-li nájemce dva nebo více bytů, vyjma případů, že na něm nelze spravedlivě požadovat, aby užíval pouze jeden byt;

h) neužívá-li nájemce byt bez vážných důvodů a nebo ho bez závažných důvodů užívá jen občas;

i) jde-li o byt zvláštního určení nebo o byt v domě zvláštního určení a nájemce není zdravotně postižená osoba.

2) Jestliže soud přivolí k výpovědi z nájmu bytu, určí současně, ke kterému datu nájemní poměr skončí; přitom přihlédne k výpovědní lhůtě (§ 710). Výpovědní lhůta počne běžet až prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po právní moci rozsudku. Soud současně též rozhodne, že nájemce je povinen byt vyklidit nejpozději do 15 dnů po uplynutí výpovědní lhůty. Má-li nájemce právo na náhradní byt (náhradní ubytování), rozhodne soud, že nájemce je povinen vyklidit byt do 15 dnů po zajištění náhradního bytu, a stačí-li poskytnutí náhradního ubytování, do 15 dnů po zajištění náhradního ubytování.

3) Dojde-li k přivolení k výpovědi z důvodů uvedených pod písmeny a), b), e) a f), může soud v odůvodněných případech uložit pronajímateli povinnost nahradit nájemci stěhovací náklady, jež určí.

4) Jde-li o byt zvláštního určení nebo o byt v domě zvláštního určení, lze vypovědět nájem podle odstavce 1 jen po předchozím souhlasu toho, kdo svým nákladem takový byt zřídil, nebo jeho právního nástupce nebo souhlasu příslušného orgánu republiky, který podle zákonů národních rad uzavření smlouvy o jeho nájmu doporučil.

5) Jestliže pronajímatel bez vážných důvodů nevyužil vyklizeného bytu k účelu, pro který soud k výpovědi nájmu přivolil, může soud na návrh nájemce rozhodnout, že pronajímatel je povinen dodatečně uhradit nájemci, který byt uvolnil, stěhovací náklady a další náklady spojené s potřebnou úpravou náhradního bytu. Soud může dále uložit pronajímateli, aby nájemci uhradil rozdíl ve výši nájemného z dosavadního bytu a z bytu náhradního, až za dobu pěti let, počínaje měsícem, v němž se nájemce přestěhoval do náhradního bytu, nejdéle však do doby, kdy nájemce ukončil nájem náhradního bytu. Právo nájemce na úhradu rozdílu v nájemném se v období pěti let nepromlčí. Jiné nároky nájemce nejsou tím dotčeny.

## § 712

1) Bytovými náhradami jsou náhradní byt a náhradní ubytování.

2) Náhradním bytem je byt, který podle velikosti a vybavení zajišťuje lidsky důstojné ubytování nájemce a členů jeho domácnosti. Skončil-li nájemní poměr výpovědi pronajímatele z důvodů podle § 711 odst. 1 písm. a), b), e), f) a i), má nájemce právo na náhradní byt, který je podle místních podmínek zásadně rovnocenný bytu, který má vyklidit (přiměřený náhradní byt). Soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných rozhodnout, že nájemce má právo na náhradní byt o menší podlahové ploše než vyklizovaný byt. Skončil-li nájemní poměr výpovědi pronajímatele z důvodů podle § 711 odst. 1 písm. b) a nájemce přestal vykonávat práci pro pronajímatele bez vážných důvodů, stačí při vyklizení poskytnout přístřeší; soud může rozhodnout, že z důvodů zvláštního zřetele hodných má nájemce právo na náhradní byt o menší podlahové ploše, nižší kvalitě a méně vybavený, popřípadě i byt mimo obec, než je vyklizovaný byt, nebo právo na náhradní ubytování.

3) V případech podle § 705 odst. 2 věty první postačí rozvedenému manželovi, který je povinen byt vyklidit, poskytnout náhradní ubytování; soud však z důvodů zvláštního zřetele hodných rozhodne, že rozvedený manžel má právo na náhradní byt. V případech podle § 705 odst. 1 a odst. 2 věta druhá má rozvedený manžel právo na náhradní byt; soud může, jsou-li proto důvody zvláštního zřetele hodné, rozhodnout, že rozvedený manžel má právo jen na náhradní ubytování.

4) Náhradním ubytováním se rozumí byt o jedné místnosti nebo pokoj ve svobodárně nebo podnájem v zařízené nebo nezařízené části bytu jiného nájemce.

5) Skončil-li nájemní poměr výpovědi pronajímatele podle § 711 odst. 1 písm. c), d), g) a h), stačí při vyklizení poskytnout přístřeší. Jde-li o rodinu s nezletilými dětmi a skončil-li nájemní poměr výpovědi pronajímatele podle § 711 odst. 1 písm. c) a d), může soud, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, rozhodnout, že nájemce má právo na náhradní ubytování, popřípadě na náhradní byt. Přístřeším se rozumí provizorium do doby, než si nájemce opatří řádné ubytování a prostor k uskladnění jeho bytového zařízení a ostatních věcí domácí a osobní potřeby.

6) Pokud má nájemce právo na bytovou náhradu, není tento nájemce povinen se z bytu vystěhovat a byt vyklidit, dokud pro něj není odpovídající bytová náhrada zajištěna; společní nájemci mají nárok jen na jednu bytovou náhradu.

## § 712a

V období mezi skončením nájemního poměru a posledním dnem lhůty k vyklizení bytu mají pronajímatel a osoba, jejíž nájemní poměr skončil, práva a povinnosti v rozsahu odpovídajícím ustanovením § 687 až § 699 a přiměřeně § 700 až § 702 odst. 1.

#### § 713

1) Jestliže služební byt po smrti nájemce nebo po rozvodu jeho manželství užívají dále manžel, popřípadě osoby uvedené v § 706 odst. 1, nejsou povinny se z bytu vystěhovat, dokud jim není zajištěn přiměřený náhradní byt. To platí i v případě, jestliže nájemce služebního bytu opustí trvale společnou domácnost. V odůvodněných případech soud může rozhodnout, že stačí náhradní byt o menší podlahové ploše, nižší kvalitě a méně vybavený, popřípadě i byt mimo obec, než je vyklizovaný byt nebo náhradní ubytování.

2) Ustanovení odstavce 1 se přiměřeně použije i na byty zvláštního určení a byty v domech zvláštního určení.

#### § 714

Zánikem členství osoby v bytovém družstvu zanikne její nájem bytu. Nájemce družstevního bytu není povinen se z bytu vystěhovat, pokud mu není zajištěna bytová náhrada za podmínek stanovených v § 712. Vrácení členského podílu se může člen domáhat teprve po vystěhování z bytu, a to ve lhůtě dané stanovami družstva.

#### Úprava práv nájemců při vzájemné výměně bytu § 715

Se souhlasem pronajímatelů se mohou nájemci dohodnout o výměně bytu. Souhlas i dohoda musí mít písemnou formu. Odepře-li pronajímatel bez závažných důvodů souhlas s výměnou bytu, může soud na návrh nájemce rozhodnutím nahradit projev vůle pronajímatele.

#### § 716

1) Právo na splnění dohody o výměně bytu musí být uplatněno u soudu do tří měsíců ode dne, kdy byl s dohodou vysloven souhlas; jinak právo zanikne.

2) Nastanou-li dodatečně u některého z účastníků takové závažné okolnosti, že není možno splnění dohody na něm spravedlivě požadovat, může od dohody odstoupit; musí však tak učinit bez zbytečného odkladu. Povinnost k náhradě škody tím není dotčena.

F.

Ústavní soud hodnotil otázku, zda navrhovatel – Městský soud v Praze – je oprávněn podat návrh na zrušení napadených ustanovení obč. zákoníku. Aktivní legitimaci soudu k podání návrhu na zrušení právního předpisu, resp. jeho ustanovení, vymezuje čl. 95 odst. 2 Ústavy tak, že pokud soud dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. V § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu se stanoví, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je

oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

V posuzované věci (viz zjištění učiněná Ústavním soudem ze spisu Obvodního soudu pro Prahu 5 sp.zn. 6 C 392/2003), s ohledem na předmět sporu, v němž se pronajímatel domáhal vůči nájemkyni uložení povinnosti zaplatit mu částku odpovídající rozdílu mezi výší obvyklého nájemného a dosud hrazeným nájemným, přichází z ustanovení navržených ke zrušení pouze ustanovení § 696 odst. 1, ostatní ustanovení obč. zákoníku o nájmu bytu nejsou takovými ustanoveními, jichž má být při řešení věci použito. Tudíž Ústavní soud konstatuje, že s rozhodovací činností Městského soudu v Praze souvisí pouze návrh na zrušení § 696 odst. 1 obč. zákoníku, a proto návrh na zrušení dalších ustanovení o nájmu bytu odmítl (výrok III.).

G.

Ústavně právní námitky navrhovatele proti napadeným ustanovením vycházejí z přesvědčení, že současný stav právní úpravy nájmu bytu je nevyvážený, protože ustanovení představující ochranu práv pronajímatele (tj. § 696 odst. 1 OZ předvídací přijetí právního předpisu o výpočtu a jednostranném zvýšení nájemného) absentuje, zatímco ustanovení chránící nájemce jsou účinná, čímž je – dle názoru navrhovatele – jednostranně zvýhodněno postavení nájemce. Druhou rovinnou ústavně právních námitek tvoří tvrzení o protiústavnosti samotné mezery v zákonodárství spočívající v tom, že dosud nebyla přijata ustanovením § 696 odst. 1 OZ předpokládaná právní úprava. Přitom navrhovatel uvádí, že si uvědomuje, že zrušení celé zvláštní právní úpravy o nájmu bytu by sice nadále neumožňovalo, aby se pronajímatel domohl po nájemci zaplacení vyššího nájemného, než jaké bylo dříve stanoveno. Nerovnost práv a povinností z předmětného nájemního vztahu k bytu by však údajně byla odstraněna, neboť veškerá práva a povinnosti vyplývající z nájemní smlouvy k bytu by bylo nutno podřadit obecné právní úpravě nájemní smlouvy, jakož i obecné úpravě závazkových vztahů a obecným ustanovením občanského zákoníku. Případné excesy při výkonu práv a povinností z nájemní smlouvy by bylo nutno u soudu řešit tak, jak je tomu u ostatních nájemních smluv.

Ústavní soud shledává takto formulované námitky navrhovatele pouze částečně důvodnými, avšak v té části, v nichž se s nimi ztotožňuje, nachází jiné řešení, než navrhovatel požaduje. Ústavní soud dospěl k závěru, že důvody ke zrušení § 696 odst. 1 obč. zákoníku nejsou dány. 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 (výrok I.).

Ústavní soud považuje za nezbytné posoudit skutečné pohnutky navrhovatele vedoucí k formulaci návrhu na zrušení zvláštních ustanovení o nájmu bytu. Je zřejmé, že pravý motiv návrhu spočívá v absenci ústavně konformní regulace, resp. deregulace nájemného, založené na možnosti jeho jednostranného zvyšování. Při řešení této sociálně nepochybně citlivé záležitosti, mající své kořeny v éře totalitního systému, je nutno respektovat, že povaha právního vztahu nájmu, včetně nájmu bytu, jako vztahu obligačního, pojmově předpokládá vytvoření maximálního prostoru pro uplatnění autonomie vůle a smluvní volnosti stran. Ústavní soud přiznal v řadě svých rozhodnutí principu autonomie vůle a smluvní volnosti ústavněprávní dimenzi. Podle názoru Ústavního soudu (viz nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/99, Sbírka nálezů a usnesení – svazek 18, vydání 1., Praha: C.H.Beck 2001, str. 135, sp. zn. Pl.

ÚS 5/01, Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 24, vydání 1., Praha: C.H.Beck 2002, str. 79, sp.zn. Pl. ÚS 39/01, Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 28, vydání 1., Praha: C.H.Beck 2003, str. 153) je nezbytnou součástí demokratického právního státu i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 Listiny. Svobodu smluvní vůle však neomezil jen na právo vlastnické, byť právě v tomto kontextu je její ústavněprávní ukotvení nejpevnější. Ve svém nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 113/04 (Sbírnka nálezů a usnesení - svazek 33, vydání 1., Praha: C.H.Beck 2005, str. 129) konstatoval, že respektování autonomní sféry jednotlivce je obecnou podmínkou fungování právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny. Právu jednotlivce na autonomii vůle, tj. v konečném důsledku sama svoboda jednotlivce, odpovídá požadavek kladený na státní moc, aby uznala autonomní projevy vůle jednotlivců a jí odpovídající jednání. Pokud takové jednání nezasahuje do práv třetích osob, musí státní moc projevy jednotlivců toliko respektovat, případně aprobovat. K zásahu do svobody jednotlivce se může státní moc uchýlit pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem, jestliže je takový zásah proporcionální (přiměřený) s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo. Princip ochrany autonomie vůle subjektů práva se široce promítá do soukromého práva, pro něž je charakteristická zásada rovnosti účastníků (jde o pojetí rovnosti odrážející se v reciprocitě vnitřní struktury vztahů soukromého práva ve srovnání s právem veřejným, pro které je charakteristická převaha nositele veřejné svrchované moci, nikoli o pojetí rovnosti před právem ve smyslu rovnosti neakcesorické, tj. všeobecné rovnosti před zákonem). I v oblasti soukromého práva však platí, že objektivní právo klade autonomii vůle, resp. smluvní svobodě určité meze (srov. § 2 odst. 2 a 3 OZ). Nelze přehlédnout, že právě pokud jde o právní úpravu nájmu bytu, obsahuje občanský zákoník množství norem donucujícího (kogentního) charakteru, jejichž společným jmenovatelem je koncepce tzv. chráněného nájmu bytu. Tyto normy však omezují autonomii vůle především na druhé straně nájmního vztahu, tj. na straně pronajímatele. Uvědomíme-li si, že pronajímatelem je typicky vlastník bytu, je zřejmé, že zvýšený stupeň ochrany nájemce se odráží v omezení vlastnického práva pronajímatele, konkrétně v omezení jeho práva disponovat s předmětem vlastnictví a mít z něho užitek.

Zmiňovaná ochrana autonomie vůle má vliv na další typický princip závazkového práva: *pacta sunt servanda*. Jde též o výraz rovnosti stran obligačního vztahu, který se projevuje i tím, že žádná ze stran nemá možnost (nemá právo) měnit svým vlastním projevem vůle obsah závazkového vztahu (viz § 493 obč. zákoníku, který nebyl navrhován ke zrušení). Jednostranné zásahy mají právní relevanci pouze tehdy, pokud tak zákon výslovně stanoví. De lege lata k nim patří i možnost jednostranného zvýšení nájmného, a to vymezením podmínek (mezí), za nichž může pronajímatel změnit dříve sjednané či stanovené nájmné. Pro tato pravidla se vžilo označení „regulace nájmného“. Absence předvídaného předpisu vede k tomu, že změna obsahu nájmu (včetně výše nájmného) je za trvání nájmu věcí dohody smluvních stran. Pokud k takové dohodě nedojde, není k dispozici žádný legální postup (v důsledku nečinnosti zákonodárce), prostřednictvím něhož by bylo možné změny jednostranným projevem vůle pronajímatele dosáhnout.

Problematikou regulace nájmného se Ústavní soud opakovaně zabýval, viz zejména nález Ústavního soudu ve věci sp.zn. Pl. ÚS 3/2000 (Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 18, vydání 1., Praha: C.H.Beck, 2001, str. 287 a násl., vyhl. pod č. 231/2000 Sb., ve znění sdělení uveřejněného pod č. 130/2001 Sb. ), nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 28, vydání 1., Praha: C.H.Beck, 2003, str. 237, vyhl. pod č. 528/2002 Sb. ) a nález ve věci Pl. ÚS 2/03 (Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 29, vydání 1., Praha: C.H.Beck, 2003, str. 371, vyhl. pod č. 84/2003 Sb. ). V nálezu sp.zn. Pl. ÚS 3/2000 vyjádřil

Ústavní soud názor, že princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy vyžaduje, aby při respektování požadavku obsažených v čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech byl vzat zřetel na proces destrukce vlastnického práva, zejména pokud se týče vlastníků nájemních domů, diskriminovaných v poměru k ostatním vlastníkům. Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. V nález sp.zn. Pl.ÚS 8/02 Ústavní soud konstatoval, že ochrana vlastnických práv nevylučuje regulaci nájemného jako ústavní formu realizace politiky státu v případě, že se pohybuje v rámci vymezeném ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. 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. Regulace nájemného sice není vyvlastněním, může se však týkat obsahu vlastnického práva. Vlastnictví již z Listiny (čl. 11 odst. 3) není chápáno jako neomezitelné právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této 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.

Je třeba poukázat na fakt, že vzájemná souvztažnost cenové regulace nájemného a zaostávání přeměny občanskoprávních vztahů regulujících bydlení se projevuje při řešení základního rozporu každé moderní bytové politiky, totiž hledání rovnováhy mezi principem ochrany nájemců a principem ochrany vlastnictví, a že největší porušení této rovnováhy spočívá v tom, že v duálním stadiu transformace v České republice došlo k tomu, že dotace poskytované nájemcům z celospolečenských prostředků prostřednictvím nízkých cen nájemného se přenesly na některé pronajímatele-soukromé vlastníky, kteří získali zestátněné domy v restitucích. Tito pronajímatelé musí doplácet na provoz, údržbu a opravy a správu z vlastních prostředků. Na neudržitelnost takové situace poukázal také Evropský soud pro lidská práva, který ve věci Hutten-Czapska proti Polsku rozhodl, že omezování vlastnického práva vlastníků bytů s regulovaným nájemným je v rozporu s právem na pokojné užívání majetku zaručeným v čl. 1 Dodatku č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ústavní soud připomíná, že rozhodnutí ve věci sp.zn. Pl. ÚS 8/02 bylo přijato před více než třemi lety (20.11.2002), přičemž je zřejmé, že na situaci na trhu s byty se mnoho změnit nemohlo. Místo toho, aby zákonodárce v součinnosti s vládou pružně reagoval na nálezy, v nichž Ústavní soud důrazně kritizoval tehdejší právní úpravu tuhé regulace nájemného popírající vlastnické právo majitelů bytů a nedotaženou transformaci nájemních vztahů, do dnešního dne se mu nepodařilo naplnit záměr předvídaný konstrukcí § 696 odst. 1 obč. zákoníku. Důsledkem této činnosti, resp. nečinnosti, je faktické zmrazení regulovaného nájemného, čímž se dále prohlubuje porušení vlastnického práva vlastníků těch bytů, na něž se regulace vztahovala. Uvažovanou rovnováhu nelze v právní úpravě zajistit jinak, než přijetím předvídané právní úpravy. Jejím nepřijetím vyvolal zákonodárny sbor protiústavní situaci, která je v příkrém rozporu s Listinou (viz výrok I.), a to „posvěcením“ nerovnosti (tj. nepřijatelné diskriminace) mezi pronajímateli, jímž je umožněno pronajímat byty za obvyklé nájemné, a mezi pronajímateli, kteří jsou nuceni přenechávat byty za nájemné ve výši před



zrušením úpravy o regulaci nájemného. Tato situace však, konec konců, vytváří i nerovnost mezi jednotlivými skupinami nájemců, která se též projevuje v jejich majetkové sféře a postrádá rozumného zdůvodnění. Ústavnímu soudu je znám návrh Vlády ČR na vydání zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, avšak připomíná notorietu, že – pokud tento návrh bude přijat – bude obsahovat pravidla aplikovatelná pro futuro.

Ústavní soud na tomto místě opětovně upozorňuje, že není přípustné přenášet sociální zátěž jedné skupiny lidí (nájemci) na skupinu druhou (pronajímatelé) a dodává, že není ani přípustné vytvářet různé kategorie pronajímatelů, v závislosti na tom, zda nájemné v bytech jedné skupiny podléhá regulaci, či nikoliv. Flagrantní důsledky nečinnosti zákonodárce vedou Ústavní soud, při vědomí svého postavení jako orgánu ochrany ústavnosti, k nutnosti nahradit instrumenty právní ochrany pronajímatelů chybějící na úrovni „obyčejného“ zákona využitím principů ústavně právní regulace. Proto Ústavní soud trvá na naplnění základní funkce obecných soudů, tj. zajištění proporcionální ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů, a požaduje, aby ji obecné soudy pronajímatelům poskytly tak, že nebudou zamítat jejich žaloby požadující určení zvýšeného nájemného s odkazem na nedostatek zákonné úpravy. Zamítání těchto žalob z důvodů souhrnně obsažených v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31.8.2005, sp.zn. 26 Cdo 867/2004 (posléze využívaných v usneseních odmítajících dovolání pro nepřipustnost – viz usnesení sp.zn. 26 Cdo 80/2005, sp.zn. 26 Cdo 819/2005, sp.zn. 26 Cdo 1647/2005, sp.zn. 26 Cdo 1912/2005), považuje Ústavní soud za porušení čl. 36 Listiny. Nejvyšší soud založil odůvodnění svého právního názoru na následujících argumentech:

Se zřetelem k ustanovení § 871 odst. 1 obč. zák., které změnilo k 1.1.1992 právo osobního užívání na právo nájmu, je nutno nájem bytu založený touto zákonnou transformací považovat za rovnocenný nájmu vzniklému po uvedeném datu smluvně, nelze tudíž dovozovat, že mu chybí jeden z podstatných (pojmových) prvků – určení výše nájemného. Z povahy věci vyplývá, že tento prvek nájemního poměru zůstal zachován z předchozího vztahu osobního užívání (kdy úhrada za užívání bytu byla stanovena právním předpisem, a logicky tedy nemusela být sjednávána účastníky). Takto konstituovaný nájemní poměr je rovněž vztahem závazkovým, který dle § 493 obč. zák. nelze měnit bez souhlasu jeho stran, pokud občanský zákoník nestanoví jinak. Jednostrannou změnu výše nájemného z bytů – jak předpokládá ustanovení § 696 odst. 1 obč. zák. – může stanovit zvláštní právní předpis, který však v současné době neexistuje. Občanský zákoník (ani jiný zákon) neumožňuje přitom soudu do závazkového nájemního vztahu zasáhnout změnou některé z jeho obsahových složek, včetně výše nájemného. Toto oprávnění přísluší moci zákonodárné a výkonné, do níž obecné soudy nejsou oprávněny se vměšovat, popřípadě ji suplovat (srov. čl. 2 odst. 1, 3 Ústavy).

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

Na jiném místě uvedeného rozsudku Nejvyšší soud tvrdí:

Za zásadně právně významné nepokládá dovolací soud v dané věci ani posouzení otázky závaznosti nálezu Ústavního soudu č. 84/2003 Sb., který možnost domáhat se obvyklého nájemného pronajímateli výslovně přiznává, neboť s ohledem na to, že i podle názoru (v právní teorii i v rozhodovací praxi samotného Ústavního soudu nikoli nepochybného) vyloženého v odůvodnění citovaného nálezu, že závazný je výrok nálezu a ty části odůvodnění, jež obsahují „nosné“ důvody, a se zřetelem k tomu, že výrokem citovaného nálezu bylo zrušeno nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů, a byl zamítnut návrh, aby vládě České republiky byl zakázáno pokračovat v zásazích do oblasti cen nájemného z bytů vydáváním vlastních právních předpisů, nelze mít za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu s výrokem citovaného nálezu či s „nosnými“ rozhodovacími důvody, které k jeho vydání vedly.

Argumenty Nejvyššího soudu považuje Ústavní soud za ryze pozitivistické až alibistické a naprosto odtržené od snahy řešit problémy, které ve společnosti dlouhodobě vytvářejí napětí. Přijatým řešením Nejvyšší soud nejenže nepomohl praxi obecných soudů, ale i zcela rezignoval na svoji pozici vrcholného orgánu soustavy obecných soudů, když zjevně odhlédl od délky trvání protiústavních zásahů do postavení pronajímatelů (rozsudek byl vydán 31.8.2005). Dále Ústavní soud vyjadřuje zásadní nesouhlas s hodnocením, které formuloval Nejvyšší soud, o závaznosti odůvodnění nálezu, protože toto hodnocení se koncentruje pouze na nález ve věci sp.zn. Pl. ÚS 2/03 a nepřihlíží k myšlenkám z předcházejících nálezů. Tyto myšlenkové konstrukce tvoří „nosné“ rozhodovací důvody, které vedly ústavní soud k jeho rozhodnutí.

K argumentaci obecných soudů, že je jim znemožněno ve smyslu čl. 90 a čl. 95 Ústavy plnit své základní povinnosti, ke kterým jsou povolány, tj. poskytovat „ochranu právům zákonem stanoveným způsobem“, Ústavní soud podotýká, že za situace, kdy se souhlasem vlády i Parlamentu existují vedle sebe dlouhodobě dvě skupiny vlastníků nájemních bytů, jedna s tržním příjmem z nájmu a druhá z minulosti administrativně určeným nájmem, který je odhadem několikrát menší, a kdy se právní vztahy v obou těchto skupinách opírají o právní úpravu obsaženou v platném obč. zákoníku; pak za přispění principů obsažených v myšlenkových konstrukcích tvořících nosné rozhodovací důvody ve zmíněných nálezech mají podle přesvědčení Ústavního soudu obecné soudy dostatek platné právní úpravy, aby rozhodly a poskytly ochranu základním právům účastníků, kteří před ně přinesli svůj spor.

Na základě těchto skutečností Ústavní soud, v připomenuté roli ochránce ústavnosti, nemůže svoji funkci omezit na pouhou pozici „negativního“ zákonodárce a musí, v rámci vyváženosti jednotlivých složek moci charakteristických pro právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), vytvořit prostor pro zachování základních práv a svobod. Jde tedy o to, že obecné soudy, i přes absenci předvídané konkrétní úpravy, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách tak, aby nedocházelo k diskriminacím výše zmíněným. Vzhledem k tomu, že v takových případech půjde o nalézání a aplikaci jednoduchého práva, což Ústavnímu soudu, jak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje, nepřísluší, zdržuje se toho, aby nabízel konkrétní rozhodovací postup a nahrazoval tak posílání soudů obecných. Pouze uvádí, že je nutno se vyvarovat libovůle; rozhodnutí se musí zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe.

Pozornost si zaslouží i druhá rovina navrhovatelových námitek založená na tvrzení o protiústavní mezeře v zákonodárství spočívající v tom, že dosud nebyla přijata předpokládaná právní úprava. Jako důsledek nečinnosti zákonodárského sboru může vyvolat protiústavní stav, a to tehdy, je-li zákonodárce povinen přijmout určitou zákonnou úpravu, neučiní tak a tím zasáhne do právem – ústavou chráněného zájmu. Přitom povinnost pro zákonodárce může vyplývat jak přímo z ústavněprávní úrovně (např. v zajištění realizace základních práv a svobod nebo v jejich ochraně), tak i z úrovně „obyčejných“ zákonů, v nichž si tuto povinnost *expressis verbis* sám uložil. Je známo, že v činnosti ústavních soudů byla rozvinuta ochrana proti nečinnosti zejména u německého Spolkového ústavního soudu. Též v České republice se ústavní soudnictví problematice mezer dotklo (srov. nálezy ve věci sp.zn. Pl. ÚS 48/95, nálezy ve věci sp.zn. Pl. ÚS 36/01; v odůvodnění posléze uvedeného nálezu Ústavní soud za protiústavní považuje takové opomenutí zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost). Lze tedy uzavřít, že 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 případě, 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) Navíc zůstal nečinný i po uplynutí této lhůty a nezbytnou právní úpravu nepřijal dodnes (ani po více než 4 letech).

Vztah mezi zákonodárnou a moci soudní vyplývá z dělby moci ve státě, tak jak je zachycena v ústavě. Materiální přístup výkladu nás vede nutně k závěru, že tato dělba není sama sobě účelem, ale sleduje účel vyšší. Od samého počátku svého vzniku byla ústavním zákonodárcem podřízena ideí, jejímž základem je především služba občanovi a společnosti. Každá moc má sklon k sebestřednosti, bytosti a korupci; absolutní moc ke korupci nekontrolovatelné. Jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby zabudován. Hlavní úkol soudní moci definuje Ústava takto: „Soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.“ (čl. 90) a „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“ (čl. 4). Ze stejného ústavního rámce demokratického právního státu vyplývá pozice Ústavního soudu: „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“ (čl. 83). Podrobíme-li argumentaci Nejvyššího soudu analýze ve světle těchto pravidel, docházíme k závěru, že Nejvyšší soud i další obecné soudy chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob, které se na ně obrátily ze žádostí o spravedlnost, pokud jejich žaloby zamítaly pouze s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy), a to poté, co jim Ústavní soud, jako ochránce ústavnosti a její kontroly, otevřel svými rozhodnutími cestu. Ústavní soud opakovaně prohlásil stav nerovného postavení jedné skupiny vlastníků nájemních bytů a domů za diskriminační a protiústavní. Dlouhodobou nečinnost Parlamentu ČR pak za neslučitelnou s požadavky právního státu. Ústavní soud se stal z vůle ústavního zákonodárce odpovědným za dodržování ústavního pořádku v České republice, a proto nehodlá rezignovat na tuto svoji povinnost, k plnění povinností povolává i obecné soudy a odmítá spoléhat pouze na tlak Evropského soudu pro lidská práva, a proto rozhodl, jak je ve výroku č. I. uvedeno.

Ve vztahu k vlastnímu návrhu po provedeném řízení Ústavní soud konstatuje, že nejsou dány důvody ke zrušení ustanovení § 696 odst. 1 obč. zákoníku, neboť toto ustanovení není, samo o sobě, v rozporu s čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny ani s čl. 11 odst. 4 Listiny, a

proto návrh Městského soudu v Praze podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zamítl (výrok II.).

Poučení:

Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 28.2. 2006

Odlišné stanovisko soudců Vlasty Formánkové a Stanislava Balíka

Hlasovali jsme postupně, a to nejprve proti výroku III., jímž byl odmítnut návrh na zrušení § 685 – § 695, § 696 odst. 2, § 697 - § 716 obč. zákoníku.

Byvše přehlasováni, nezbyvá nám než vyčkávat, zda se zopakuje onen antický příběh a bude nám řečeno: „Hic Rhodus, hic saltate.“ Nesouhlasíme s formalistickým přístupem, který vyústil většinou v závěr, že Městský soud v Praze je neoprávněným navrhovatelem ke shora citovaným ustanovením občanského zákoníku. V takovémto pojetí by si soud např. nemohl ani vyřešit předběžnou otázku, zda soudí ve věci žaloby pronajímatele proti nájemci. Spor, v němž by mohl být soud oprávněným navrhovatelem k ustanovením § 685 - § 716 obč. zákoníku – jejichž protiústavnost nelze než posuzovat ve vzájemných souvislostech, tvořících obtížně dělitelný celek – si lze v přepjatě formalistickém pojetí stěžít i hypoteticky konstruovat. Má tedy u navrhovatele, jímž není příslušný senát Městského soudu v Praze, ale Městský soud v Praze, příště napřed dojít ke spojení ke společnému projednávání všech sporů ze žalob dle § 685 - § 716, nebo by mělo být vzato v úvahu, že v souzeném případě, právě nad aplikací § 696 odst. 1 obč. zákoníku navrhovatel – máje na zřeteli zkušenosti ze své bohaté rozhodovací praxe odvolacího soudu - shledal protiústavnost nedělitelného souboru zvláštní úpravy ustanovení občanského zákoníku o nájmu bytu jako celku?

Druhou variantu nepokládáme za aktivistickou. Postavení před zúžený předmět řízení hlasovali jsme pro zamítnutí návrhu na zrušení § 696 odst. 1 obč. zákoníku s výhradou odlišného stanoviska k odůvodnění ve vztahu ke II. výroku nálezu. Samo o sobě ustanovení § 696 odst. 1 obč. zákoníku jistě protiústavní není, otázkou je, zda by tak tomu bylo např. ve vazbě na ustanovení § 706 odst. 1 obč. zákoníku ...

Za dané situace pak je protiústavní dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky, spočívající v nepřijetí zvláštního předpisu, vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, pro jejíž deklaraci v akademickém výroku I. jsme hlasovali s výhradou odlišného stanoviska k odůvodnění, odůvodnitelná především tím, že je pouhou kapkou v moři protiústavnosti dlouhodobé nečinnosti Parlamentu České republiky na poli nájemního bytového práva.

Nezbyvá než dodat, že pro případ „saltandi“ je nutno přiznat váhu řadě argumentů vylovených v odlišných stanoviscích ostatních disentujících soudců. To by arciť bylo na širší diskusi...

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Nykodýma

Nesouhlasím s výrokiem nálezu, kterým byl odmítnut návrh na zrušení zvláštní úpravy ustanovení občanského zákoníku o nájmu bytů. Ústavní soud se tak vyhnul vyřešení zásadní otázky, která je dlouhodobě neřešena a vytváří ve společnosti trvalé napětí. Navrhovatel

správně dovedl, že celá úprava nájmu bytů je protiústavní a nesouhlasím s tím, že překročil rozsah toho, co mohl napadnout, protože v jeho případě podle většinového názoru Ústavního soudu přicházela do úvahy pouze aplikace § 696 odst.1 obč. zák., a nikoliv všechna ostatní ustanovení speciální úpravy nájmu bytů. Toto ustanovení nelze vytrhnout z kontextu celé úpravy. Jeho izolované zrušení by nemohlo vést k nápravě problému, který navrhovatel nastolil, ale naopak k naprosté nemožnosti ho řešit, což ostatně Ústavní soud uznal tím, že toto ustanovení nezrušil a naopak dovedl, že právě podle tohoto ustanovení mají soudy judičiální cestou napravovat protiústavní stav, spočívající v nečinnosti zákonodárce. Proto správně navrhli zrušit celou speciální úpravu nájmu bytů, čímž by nastal stav, že by platila pouze obecná úprava nájmu, která v ustanovení § 671 odst. 1 o. z. umožňuje upravit cenu nájmu, není-li stanovena smlouvou tak, aby odpovídala obvyklé ceně v době uzavření smlouvy. Tam, kde se cena nájmu řídila předpisem, který nedával žádný prostor pro dohodu, nelze činit závěr, že nájemné bylo dohodnuto. Proto byl úvaha navrhovatelů správná.

Nemám pochybnosti o tom, že celá speciální úprava nájmu bytů jako celek, je v rozporu s naším ústavním pořádkem. V důsledku této úpravy došlo k zakonzervování stavu, který byl vytvořen v době před rokem 1989. Platná úprava není ničím jiným, než modifikací ustanovení občanského zákoníku o osobním užívání bytů, která neponechávala žádný prostor pro autonomii vůle účastníků při uzavírání tohoto smluvního typu. To, že novela občanského zákoníku z roku 1991(zák. č. 509/1991 Sb.) označila dosavadní osobní užívání za nájem, nemohlo nic změnit na tom, že právní vztahy vzniklé v této oblasti do té doby, nevznikly na základě smluvní volnosti, ale na základě veřejnoprávního rozhodnutí. Pokud zákonodárce nevytvořil prostor, aby účastníci takto vzniklého právní vztahu měli možnost v určité zákonem stanovené lhůtě mezi sebou uzavřít skutečnou nájemní smlouvu, dostal se sám do rozporu se základními ústavními principy, zakotvenými jednak v Ústavě a jednak v Listině. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Podle čl. 1 Listiny jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.

Je porušením principu rovnosti, jestliže právní vztah vznikl pouze na základě svobodného rozhodnutí jen jedné ze smluvních stran a vůle druhé strany byla nahrazena veřejnoprávním rozhodnutím, které, pokud by nebylo respektováno vlastníkem, bylo nahrazeno rozhodnutím soudu, který po zjištění, že zde je pravomocné veřejnoprávní rozhodnutí a že nedošlo ze strany majitele k podpisu dohody o odevzdání a převzetí bytu, takové rozhodnutí musel vydat. To se týká téměř všech tzv. nájemních vztahů, které vznikly před rokem 1989 a které se nájemními staly jen na základě zákonného ustanovení, konkrétně ustanovení § 871 odst. 1 o. z., tedy nikoliv na základě svobodné vůle účastníků tohoto vztahu. I při respektování zásady nepřímé zpětné účinnosti, která je obecně uznávanou zásadou, nelze akceptovat stav, kdy v podmínkách platného ústavního pořádku přežívají poměry, založené na zcela opačných principech, než na kterých stojí. Kontinuita práv a závazků vzniklých podle předchozí právní úpravy neznamena, že musí být zachován stav evidentně nespravedlivý, porušující jeden ze základních pilířů ústavního pořádku, kterým nepochybně princip rovnosti je. Bylo a stále je věcí zákonodárce, aby tento neblahý stav napravil a vytvořil přechodné období, dostatečně dlouhé, ve kterém bude dán prostor pro účastníky takto vzniklých nájemních vztahů, aby se skutečně dohodli, a řešil i situaci pro případy, kde k dohodě ani v takto stanovené době nedojde.

Je porušením principu rovnosti, jestliže jedna skupina subjektů práva je nucena výlučně ze svých příjmů financovat sociální program státu. Tak tomu je v případě pronajímatelů, kteří převzali nájemníky, jejichž právo užívat byt vzniklo za podmínek shora

popsané právní úpravy. Stát samozřejmě má právo regulovat některé ceny a to v oblastech, kde by spekulativní tvorba cen mohla mít vážné ekonomické nebo sociální dopady. Regulovaná cena však nemůže vést k situaci, že v ní není kalkulováno s náklady a ziskem. Pokud regulovaná cena je v rozporu s těmito zásadami, dostává se takové opatření do rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť určitá skupina vlastníků se dostává do situace, že jejich vlastnické právo nemá stejný zákonný obsah a stejnou ochranu, jakou mají ostatní vlastníci, kteří takto znevýhodnění nejsou.

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

Odlišné stanovisko se váže k výrokům nálezu pod bodem I. a II. a k odůvodnění výroku pod bodem III.

Návrh v dané věci byl podán subjektem zjevně neoprávněným.

Legitimace k návrhu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu přísluší obecnému soudu, je-li zde souvislost s jeho rozhodováním, resp. – podle čl. 95 odst. 2 Ústavy – dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

Z účelu a smyslu této kontroly ústavnosti právních norem plyne, že „zákon, jehož má být při řešení věci použito“ je ten (to jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek sporu jiný. Tento důsledek musí navrhovatel, k doložení své legitimace, alespoň tvrdit.

Jediné ustanovení, jež se i z pohledu úvah předestřených v posuzovaném návrhu vůbec „týká“ řízení o nájemném (za měsíc červenec 2003), o něž jde, je ustanovení § 696 odst. 1 obč. zák.

Ani to však nesplňuje vyloženou podmínku ustanovení „použitého“.

Navrhovatel uznává, že zrušení tohoto ustanovení nezpůsobuje, že by žalující pronajímatel získal v daném sporu jakkoli příznivější postavení, a že ani neexistence zvláštního předpisu předjímaného ustanovením § 696 odst. 1 obč. zák. neznamená, že žalobu o vyšší než sjednané nájemné nutno vždy zamítnout. Naopak dává najevo, že i za existující právní úpravy (aniž zrušena) je k dispozici jiné řešení sporu než to, jemuž oponuje (a které přijal soud prvního stupně). Nic pak ovšem navrhovateli nebránilo, aby se jej – bez dalšího – v odvolacím řízení ujal.

Z hlediska ideového cíle, jenž má být podle navrhovatele dosažen, je ostatně navržené zrušení § 696 odst. 1 obč. zák. nelogické potud, že právě toto ustanovení (jako zřejmě jediné) činí takovou možnost otevřenou; předjímá totiž možnost vnějšího zásahu do smluvně založené výše nájemného.

Proto měl návrh být – jako celek – odmítnut podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

Proklamativní výrok vyjádřený pod bodem I. tím postrádá odpovídající základnu ve výsledku řízení o ústavní stížnosti.

Odlišné stanovisko soudce Jana Musila

Nesouhlasím s částí odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 a podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, k němu zaujímám odlišné stanovisko.

Ztotožňuji se s názorem vysloveným v odůvodnění nálezu, že současný stav legislativní úpravy cenové regulace nájemného v bytech je velmi nevyhovující a je nadále neudržitelný. Rovněž souhlasím s tam vyjádřenou kritikou dlouhodobé nečinnosti zákonodárné moci, která nerespektuje předchozí rozhodnutí Ústavního soudu.

Mám však vážné pochybnosti o tom, zda způsob nápravy věci, naznačovaný v části G nálezu, je reálný a zda je způsobilý přivodit zlepšení stavu. Ústavní soud v této situaci, kdy zákonodárce nevyplnil právní mezeru a nevydal doposud zvláštní právní předpis upravující regulaci nájemného, jehož existence je předpokládána v ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku, povolává obecné soudy k tomu, aby i přes absenci předvídané konkrétní úpravy rozhodovaly o zvýšení nájemného.

Domnívám se, že zde dochází k přenášení odpovědnosti za řešení vážného obecného problému, majícího závažné sociální důsledky, na obecné soudy. Problém regulace nájemného se dotýká mimořádně velké sociální skupiny obyvatel (v odůvodnění nálezu se uvádí, že jde asi o 740.000 bytů). Jsem toho názoru, že k řešení tak závažného a v podstatě masového sociálního problému může uspokojivě dojít pouze cestou nalézání sociálního konsensu, vyjádřeného v legislativě. Způsob, naznačovaný ve druhé části zpravodajské zprávy, tj. rozhodování individuálních sporů před obecnými soudy za situace, kdy neexistují žádná objektivní kritéria pro stanovení výše nájemného, by mohl vést ke svévoli či nahodilosti při rozhodování obecných soudů. Eventuální hromadné podávání žalob před soudy může vyvolat sociální nejistotu, povede k růstu nákladů soudního řízení a z ryze praktického hlediska může vést k dalšímu přetížení soudního systému.

Poukazuji též na některé osvědčené zahraniční způsoby právního řešení zvyšování nájemného, při nichž sice je předpokládána soudní kompetence při řešení sporů o zvýšení nájemného, pro niž však zákonodárce předem vytvořil vhodné legislativní nástroje garantující spravedlivé řešení soudních sporů, umožňující zvážit jak tržní, tak sociální aspekty problému.

Jako příklad možného legislativního řešení lze uvést reformu nájemního práva z roku 2001 v Německu (§§ 535-580a občanského zákoníku - BGB), kde je vytvořen nový model zvyšování nájemného cestou soudní žaloby (§ 558b BGB). Německý zákonodárce vytvořil pro spravedlivé soudní rozhodování o zvyšování nájemného vhodné nástroje. Soudy se mohou při rozhodování opřít o cenové indexy vedené Spolkovým statistickým úřadem (§ 557b BGB), přehledy místně obvyklého nájemného (§ 558c BGB – Mietspiegel), dosažitelné ve veřejné databázi (§ 558e BGB - Mietdatenbank), pro zvyšování nájemného jsou stanoveny jisté procentní limity (§ 558/3 – Kappungsgrenze). České soudy nic takového k dispozici nemají a je pro mě obtížně představitelné, jak by mohly v současné době spravedlivě a předvídatelně rozhodovat individuální spory, zvláště kdyby došlo k hromadnému podávání žalob. Některé nabízející se způsoby dokazování v takových sporech (např. znaleckými posudky), jsou zdlouhavé, procesně složité a pro účastníky sporu velmi nákladné.

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové

K většinovému rozhodnutí jsem si vyhradila odlišné stanovisko k výroku uvedenému pod bodem III., jakož i k odůvodnění rozhodnutí vztahujícímu se k výroku uvedenému pod bodem II.

V odůvodnění nesouhlasného postoje k bodu III. výroku se připojuji v rozsahu formálních námitek k argumentaci kolegů soudců - Stanislava Balíka a Vlasty Formánkové. Nadto uvádím, že jsem považovala za nutné připustit aktivní legitimaci navrhovatele ve vztahu ke všem jím napadeným ustanovením občanského zákoníku regulujícím nájem bytu, proto, že ustanovení § 696 odst. 1 o. z., které má navrhovatel aplikovat, nelze z hlediska ústavnosti posuzovat izolovaně. Smysluplné posouzení tohoto ustanovení je možné jen v kontextu celé zákonné úpravy regulující nájem bytu. Výhradně v tomto kontextu lze totiž testovat a zhodnotit přiměřenost zásahu do vlastnického práva pronajímatelů (čl. 11 odst. 1 Listiny), resp. přiměřenost zásahu do pokojného užívání majetku (čl. 1 Protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Možnost navrhnout posouzení ústavnosti i těch zákonných ustanovení, která sice navrhovatel (soud) ne všechna při řešení dané věci aplikuje, je třeba připustit právě tehdy, není-li možno posoudit ústavnost skutečně aplikovaného zákonného ustanovení izolovaně, což je právě tento případ. Pro možnost tohoto postupu svědčí i judikatura Ústavního soudu (Pl. ÚS 16/99), na niž lze navázat. Jen proto, že toto kontextuální posouzení nebylo provedeno, nezbylo mně než hlasovat s většinou pro výrok II.

Přesto však považuji za potřebné uvést, že zůstává-li ustanovení § 696 odst. 1 o. z. v platnosti, je po mém soudu, a také v souladu s předchozími nálezy Ústavního soudu (Pl. ÚS 8/02, Pl. ÚS 2/03) zapotřebí trvat na tom, že tzv. regulace předvídaná citovaným ustanovením musí být chápána nikoli jako regulace administrativní, nýbrž jako regulace, která „vychází z tržních cen závislých na poloze domů (...) Obdobně jako z hlediska právní komparatistiky ani z ekonomického hlediska nelze srovnávat klíčový pojem regulace nájemného. V evropských standardech vychází regulace nájemného (rent control) z tržních cen bydlení. Ty v sobě zahrnují kromě tržních cen pozemků a domů také tržní náklady na jejich opravy, správu a údržbu, jakož i přiměřený zisk. Naše konstrukce cen nájemného zpravidla vychází z příkazových cen, které se zakládaly na zásadně odlišné koncepci bydlení jakožto sociální služby, hrazené převážně z celospolečenských prostředků. Tento systém vylučoval ovlivňování cen bydlení teritoriálně odlišnou výší pozemkové renty. Současné pokusy o kompromis mezi uvedenými dvěma koncepcemi nejen nevyužívá alokační a informační efekt tržních cen, ale vede k nevyužívání celého bytového fondu, nespravedlnostem při jeho rozdělování a korupci“ (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/02). A jak dále Ústavní soud v obou citovaných nálezech uvedl, je třeba v budoucí zákonné úpravě přehodnotit celý obsah úpravy nájmu bytu tak, aby nová úprava respektovala především autonomii vůle účastníků nájemních vztahů. Tento požadavek plyne z čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť autonomie vůle se kryje se samotnou esencí materiálního právního státu.

Protože odůvodnění většinového stanoviska naopak aprobejuje množství norem kogentního charakteru, které zajišťují koncepci tzv. chráněného nájmu bytu, aniž by diferencovalo mezi tzv. sociálními byty, jejichž existence je žádoucí, avšak jejichž nepochybně ztrátový provoz musí jít na vrub veřejných rozpočtů, a byty, jejichž pronájem naopak nesmí podléhat nadměrné regulaci a jejichž pronájem naopak musí generovat přiměřený zisk, nemohu se s odůvodněním ztotožnit. Dále odůvodnění vytýkám, že zřetelně staví na prvním nálezu Ústavního soudu, vztahujícímu se k problematice regulace nájemného (Pl. ÚS 3/2000), ačkoli je z následujících dvou dalších nálezy Ústavního soudu (Pl. ÚS 8/02 a Pl. ÚS 2/03) zcela zřejmé, že původní postoj Ústavního soudu byl překonán ve smyslu zvýšení důrazu na uvolnění obsahu nájemní smlouvy včetně deregulace nájemného, a to se zřetelem na plynutí času. V nálezu Pl. ÚS 2/03 se uvádí: „Ústavní soud je v obecné rovině toho názoru, že lze – samozřejmě za předpokladu ochrany důležitého veřejného zájmu – uplatňovat jiná měřítka pro velmi krátkodobý zásah do práv a svobod jednotlivce, a to právě



pro jeho menší dopady, než je tomu v případě zásahů bez časového omezení; to však nemůže platit v případě, že tomu předchází řada již deklarovaných protiústavních zásahů v podstatě o stejném obsahu – tedy pokud jde o otázku výše nájemného -, protože tím je zmíněný prvek „krátkodobosti“ ve své podstatě zásadně popřen; jinak řečeno, prodlužování nastalého protiústavního stavu je nejen nežádoucí, ale i nepřijatelné, a tak je protiústavní i předpis, jenž je tohoto prodloužení příčinou“.

Z těchto důvodů shledávám odůvodnění většinového stanoviska vztahující se k bodu II. výroku jako nesouladné s názory vyřčenými v posledních dvou nálezech Ústavního soudu k problematice deregulace nájmu. Zajisté by srozumitelnosti odůvodnění také prospělo, kdyby v pasážích dovolávajících se předchozích nálezů byly citace z nich vymezeny uvozovkami tak, aby byl autentický text předchozích nálezů oddělitelný od jeho interpretace, s níž jak shora patrně nesouhlasím. Považuji za nutné uvést, že se ztotožňuji s argumenty uvedenými v odlišných stanoviscích kolegů soudců Dagmar Lastovecké a Jiřího Nykodýma a z tohoto důvodu se aspekty v nich obsaženými blíže nezabývám.

Odlišné stanovisko soudkyně Dagmar Lastovecké

Výrokem III. nálezu byl odmítnut návrh na zrušení § 685-695, § 696 odst. 2 a § 697 - § 716 obč. zák. s tím, že navrhovatel Městský soud v Praze bude v řízení o uložení povinnosti nájemci zaplatit pronajímateli zaplatit částku odpovídající rozdílu mezi výší obvyklého nájemného a dosud hrazeným nájemným, aplikovat pouze § 696 odst. 1 obč. zák. Navrhovatel svůj návrh na zrušení celé zvláštní právní úpravy nájmu bytu odůvodnil provázaností jednotlivých ustanovení od níž nemůže odhlédnout při řešení otázky, která je předmětem probíhajícího řízení.

Ústavní soud konstatoval (bez bližšího odůvodnění), že s rozhodovací činností Městského soudu v Praze souvisí pouze návrh na zrušení § 696 odst. 1 a z ustanovení navržených ke zrušení přichází tedy v úvahu jako jediné.

Odlišné stanovisko se neztotožňuje s příliš restriktivní interpretací ust. § 64 odst. 3 zák. o Ústavním soudu, dle kterého „návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR“. Legálním kritériem pro to, aby Ústavní soud mohl přistoupit k meritornímu projednání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, je skutečnost, zda zákon či jeho jednotlivé ustanovení souvisí s rozhodovací činností soudu. Ustanovení § 696 odst. 1 obč. zák. je součástí širšího komplexu norem týkajících se nájmu bytu, a to jak z pohledu systematického, kdy je obsaženo v oddílu čtvrtém obč. zák., tak z hlediska obsahového. Pojem souvislosti s rozhodovací činností soudu vyložil Ústavní soud v projednávané věci příliš restriktivně, neboť bylo na místě pod něj subsumovat i ostatní ustanovení navržená ke zrušení a tvrzená protiústavnost měla být posuzována i ve vztahu k nim.

Smyslem a účelem zvláštní právní úpravy nájmu bytu je zejména ochrana nájemce, což ve svých důsledcích přirozeně vede k omezení vlastnického práva pronajímatelů a ustanovení oddílu čtvrtého představují tedy zásah do ústavně zaručeného práva, práva vlastnického (čl. 11 odst. 4 Listiny). Jak Ústavní soud konstantně judikuje, je možno podříditi se omezení ústavně zaručených práv (a to i v případě kategorie vlastníků), avšak pouze při splnění podmínek vyplývajících z čl. 3 odst. 3 a 4 Listiny, tedy při šetření jejich podstaty a smyslu. V projednávané věci však nelze posuzovat respektování těchto principů při izolovaném přezkumu ustanovení § 696 odst. 1, které omezuje autonomii vůle smluvních

stran a nahrazuje ji zvláštním právním předpisem. Jakkoliv jednotlivé ustanovení zvláštní úpravy nájmu bytu nemusí být shledáno ústavně nesouladným, může představovat „nepřiměřený“ zásah do vlastnického práva právě v kontextu dalších ústavní stížností napadených ustanovení občanského zákoníku.