

Problematickou regulace nájemného se Ústavní soud již zabýval opakovaně. Zejména je nutno zmínit stěžejní nálezy ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ve kterém Ústavní soud ve výroku autoritativně konstatoval, že „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“. Dále Ústavní soud v tomto nálezu poukázal na své závěry, obsažené zejména v nálezu Ústavního soudu ve věci sp.zn. Pl. ÚS 3/2000 (Sbírka 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.), nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (Sbírka nálezů a usnesení – svazek 28, vydání 1., Praha: C.H.Beck, 2003, str. 237, vyhl. pod č. 528/2002 Sb.) a nálezu ve věci Pl. ÚS 2/03 (Sbírka 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 požadavků 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 nálezu sp.zn. Pl.ÚS 8/02 Ústavní soud konstatoval, že ochrana vlastnických práv nevyklučuje 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 neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu.

Ústavní stížnosti spočívá (v době rozhodování obecných soudů) v neexistenci 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 podle závěrů Ústavního soudu, podávajícího se ze zmíněných nálezů, nutno mj. respektovat, že povaha právního vztahu nájmu, včetně nájmu bytu, jako vztahu obligačního, pojmově předpokládá vytvoření dostatečného prostoru pro uplatnění autonomie vůle a smluvní volnosti stran.

Flagrantní důsledky nečinnosti zákonodárce vedly 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 v citovaných nálezech trval na naplnění základní funkce obecných soudů, tj.

na zajištění proporcionální ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů, a požadoval, aby ji obecné soudy pronajímatelům poskytly tak, že nebudou a priori zamítat jejich žaloby požadující určení zvýšeného nájemného s odkazem na nedostatek zákonné úpravy.

Ústavní soud

rozhodl v senátu o ústavní stížnosti stěžovatelů Ing. J. R. a RNDr. J. K., obou zastoupených Mgr. S. N., advokátem, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 15 Co 227/2004, takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 15 Co 227/2004, se zrušuje.

Odůvodnění

I.

Ústavní stížností se stěžovatelé s odvoláním na tvrzené porušení čl. 3 odst. 1, čl. 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve spojení s čl. 14 této Úmluvy domáhali zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 15 Co 227/2004, kterým byl v jejich právní věci jako žalobců proti žalovaným R. N. a Z. N. potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. 7 C 139/2003, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatelů o zaplacení částky 12.747,- Kč s příslušenstvím, kterou jim prý žalovaní dluží na nájemném za srpen 2003.

Obvodní soud pro Prahu 3 vyšel ve svém rozsudku ze zjištění, že stěžovatelé - žalobci jsou podílovými spoluvlastníky domu č.p. 1544 kat. úz. Žižkov, Křišťanova 4 a žalovaní jsou nájemci bytu, sestávajícího ze tří pokojů, kuchyně, WC, dvou koupelen a komory v tomto domě. Původní byt 1 + 1, II. kategorie byl rozšířen a na základě kolaudačního rozhodnutí ze dne 12. 1. 1994 bylo povoleno užívání nově vybudované jednotky. Nájemné bylo původně stanoveno částkou 144,- Kč měsíčně. Žalobci zakoupili dům v roce 1997 a vyměřili žalovaným nájemné, přičemž bylo vycházeno ze součtu ploch bytů různých kategorií. Následně bylo nájemné zvýšeno dle tehdy platné vyhl. č. 176/93 Sb. v roce 2001 na částku 2.397,- Kč., od 1. 7. 2002 na částku 2.754,- Kč měsíčně. S dalším zvýšením nájemného na částku 3.722,- Kč měsíčně žalovaní dopisem ze dne 29. 7. 2002 nesouhlasili s tím, že ke změně kategorie bytu došlo proto, že byt se souhlasem pronajímatele na vlastní náklady rekonstruovali. Na podkladě takto zjištěného stavu soud neshledal oprávněným požadavek žalobců na uhrazení nájemného ve výši stanovené na základě znaleckého posudku znalce Ing. J. J., který vyčíslil „fakticky“ výši tržního, neregulovaného nájemného. Soud přitom vycházel z toho, že poté, co byl s platností a účinností k datu 8. 12. 2002 zrušen výměr Ministerstva financí č. 06/2002, jímž bylo upraveno nájemné, mohly si smluvní strany sice zvýšit nájemné na základě dohody, pronajímatel však nemohl nájemné jednostranně zvyšovat, neboť chyběl zvláštní právní předpis, jehož existenci předpokládá ust. § 696 odst. 1 obč. zákoníku. Žalobu zamítl obvodní soud proto, že žádná dohoda mezi účastníky o zvýšení nájemného uzavřena nebyla a jednostranné zvýšení nájemného ze strany pronajímatele prý není přípustné.

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozsudek obvodního soudu ve věci samé potvrdil. Uvedl, že soud I. stupně nepochybil, jestliže dovodil, že po datu 8. 12. 2002, kdy byl zrušen výměr Ministerstva financí č. 06/2002, jímž byla stanovena maximální výše nájemného, si mohly smluvní strany zvýšit nájemné pouze dohodou. Jednostranné zvýšení nájemného ze strany pronajímatele již nebylo možné, neboť pro to chybí zvláštní právní předpis, jehož existenci předpokládá ust. § 696 odst. 1 obč. zák. Pokud žalobci poukazovali na ust. § 671 odst. 1 obč. zák., podle něhož je nájemce povinen platit nájemné podle smlouvy, jinak nájemné obvyklé v době uzavření smlouvy s přihlédnutím k hodnotě pronajaté věci a způsobu jejího užívání, pak toto ustanovení nelze podle mínění odvolacího soudu v souzené věci použít. Obecná část zákona upravující práva a povinnosti z nájmu věcí dopadá totiž na vztahy vzniklé při nájmu bytu pouze tehdy, pokud oddíl čtvrtý, hlavy č. 7 obč. zák. nemá pro tyto vztahy úpravu sa mostatnou - speciální. Soud I. stupně dále podle odvolacího soudu správně vycházel z toho, že jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem možné nebylo rovněž proto, že předchozí výpočty nájemného respektovaly skutečnost, že žalovaní provedli stavební úpravy bytu na svůj náklad. Z této zásady vycházela nejen vyhl. č. 176/1993 Sb. o nájemném z bytů, která byla zrušena Ústavním soudem ke dni 21. 2. 2001 (nálezelem č. 231/2000 Sb.), ale i výměr Ministerstva financí č. 01/2002 Sb., jakož i následující výměr č. 06/2002, v nichž je zakotveno, že změní-li nájemce se souhlasem pronajímatele a na svůj náklad kategorii bytu, nebo zlepší jeho vybavení, zůstane nájemné v bytě zachováno ve výši před touto změnou kategorie. Z uvedeného je podle městského soudu zřejmé, že žalovaným vznikla povinnost hradit nájemné dle výzvy ze dne 22. 5. 2002 ve výši 2.253,- Kč (bez záloh na úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu), neboť tento výpočet byl v souladu

s výměrem Ministerstva financí č. 1/2002. Na tom prý nic nemění skutečnost, že výměr Ministerstva financí č. 1/2002, se kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, byl v části napadené Veřejným ochráncem práv zrušen a Ministerstvo financí vydalo další výměr č. 06/2002, kterým došlo ke změně výměru č. 01/2002; tento výměr byl s účinností k datu 18. 12. 2002 zrušen nálezem Ústavního soudu, publikovaným pod č. 528/2002 Sb. Odvolací soud uzavřel, že ačkoli došlo ke zrušení těchto právních předpisů, nebyl dosud (v době rozhodování obecných soudů) odstraněn protiústavní stav a je prý proto nutno vycházet z toho, že i přes rozhodnutí Ústavního soudu bylo nájemné i nadále fixováno v takové výši, jež byla v daném případě určena dne 22. 5. 2002. Pokud žalovaní nesouhlasí s návrhem žalobců aby platili nájemné vyšší, nelze podle odvolacího soudu jejich nesouhlas nahradit rozhodnutím soudu, neboť to je možné pouze tam, kde účastníkovi zákon (případně předchozí smluvní ujednání) povinnost vůli projevit ukládá. Taková zákonná povinnost však prý neexistuje; soud si sám při "vyplňování mezer v právu" nemůže osobovat v důsledku ústavně zakotvené dělby moci ve státní právo nahradit nedostatek pozitivní úpravy svým rozhodnutím.

II.

Stěžovatelé v ústavní stížnosti zejména uvedli, že se v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Praha 3 pod sp.zn. 7 C 139/2003 (jako pronajímatelé) domáhali od žalovaných nájemníků zaplacení částky 12.747,- Kč s přísl. jako rozdílu mezi nájemným zaplaceným žalovanými za měsíc srpen 2003 ve výši naposledy stanovené zrušenými protiústavními právními předpisy v oblasti regulace nájemného a nájemným obvyklým, vyčísleným znaleckým posudkem vypracovaným znalcem zapsaným v seznamu znalců, vedeném příslušným soudem. Svůj nárok opírali o ustanovení § 671 odst. 1 občanského zákoníku, o ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách, o nálezy Ústavního soudu, vyhlášené pod č. 231/2000 Sb., č. 528/2002 Sb. a č. 84/2003 Sb. a o ustanovení Ústavy, Listiny, Úmluvy a Dodatkového protokolu k Úmluvě citované v těchto nálezech Ústavního soudu. Městský soud v Praze napadeným rozsudkem potvrdil zamítavé rozhodnutí prvního soudu. Dospěl - podle stěžovatelů - k názoru v podstatě argumentačně shodnému s názorem soudu prvního stupně, totiž že se žalobci žalobou domáhají jednostranného zvýšení nájemného, což není možné s ohledem na ust. § 696 odst. 1 občanského zákoníku. Proto také nelze - podle mínění městského soudu - použít ust. § 671 odst. 1 občanského zákoníku, na něž odkazovali stěžovatelé i s poukazem na výslovnou možnost užití tohoto ustanovení připuštěnou v nálezu Ústavního soudu č. 84/2003 Sb. Podle názoru stěžovatelů však obecné soudy zcela opominuly argumentaci Ústavního soudu, obsaženou v jeho výše citovaných nálezech, kterými byla zrušena protiústavní regulace nájemného a na která stěžovatelé v řízení poukazovali. Soudy se prý nezabývaly ústavněprávní stránkou věci a tam, kde se odchýlily od rozhodnutí Ústavního soudu (např. ohledně použitelnosti ust. § 671 odst. 1 občanského zákoníku), se ani nepokusily o argumentaci, kterou by se s odchylným názorem Ústavního soudu vypořádaly. Žalobu zamítly strohým odkazem na ustanovení § 696 občanského zákoníku, aniž by zjišťovaly a v rozsudku odůvodnily, zda je jejich interpretace tohoto zákonného ustanovení v souladu s normami vyšší právní síly, tedy Ústavou, Listinou a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Stěžovatelé připouštějí, že vypořádání se s "ústavněprávní stránkou věci" není vždy běžnou součástí rozhodování obecných soudů, nicméně tam, kde je „možná kolize s těmito normami zjevná“, je povinností soudů se s případnými rozpory mezi těmito předpisy a aplikovanými ustanoveními občanského zákoníku vypořádat; to platí prý zejména v tom případě, kdy městský soud dokonce existenci protiústavního stavu (trvajícího i po zrušení protiústavních cenových předpisů) sám konstatuje, leč zamítavým rozhodnutím tomuto stavu poskytuje právní ochranu.

V ústavní stížnosti je dále zejména uvedeno, že obecný soud přistoupil k nájemnímu vztahu stěžovatelů a žalovaných jako ke vztahu smluvnímu, do něhož tyto obě smluvní strany, popř. jejich právní předchůdci, vstoupili na základě konsenzu a svobodně projevěné vůle. Stejně tak nájemné považuje obecný soud za výsledek konsenzu smluvních stran, „resp. jeho následného jednostranného zvyšování pronajímatelem dle zrušených cenových předpisů ve smyslu ust. § 696 odst. 1 obč. zákoníku“. Závazkový právní vztah stěžovatelů jako pronajímatelů s nájemci je však v daném případě postaven na kvalitativně zcela odlišných základech, neboť nevznikl smlouvou, ale ze zákona, konkrétně podle ustanovení § 871 odst. 1 obč. zák., podle něhož se tzv. osobní užívání bytu trvajícím k 31. 12. 1991 změnilo od 1. 1. 1992 na nájem. Stěžovatelé dále uvedli, že ani osobní užívání bytu, tedy vztah, z něhož nájem v tomto případě vznikl, nebyl vztahem založeným smlouvou, nýbrž administrativním aktem státu - rozhodnutím o přidělení bytu, popř. rozhodnutím o schválení dohody o výměně bytu, a to nezávisle na vůli vlastníka, nebo dokonce proti jeho vůli. Tento právní vztah ani nemohl být vztahem smluvním, tedy soukromoprávním, neboť instituce osobního užívání přesunovalo užívání bytů do

oblasti práva veřejného. Totéž podle stěžovatelů konstatuje a velmi obsáhle popisuje také Ústavní soud ve všech svých nálezech, týkajících se regulace nájemného z bytů, zejména pak v nálezu č. 528/2002 Sb. Na tuto argumentaci tedy stěžovatelé plně odkazují. Z uvedeného je podle nich zřejmé, že závazkový právní vztah (nájem) existující mezi stěžovateli a nájemci, se vyznačuje dokonce dvojnásobnou absencí vůle jedné ze stran tohoto vztahu (vlastníka bytu); jednou při vzniku tzv. osobního užívání, které vzniklo administrativním aktem státu a podruhé při transformaci tohoto vztahu na nájem, který vznikl ze zákona. Ještě výraznější je pak právě neexistence smluvní autonomie patrná při stanovení výše úhrady za užívání bytu, resp. nájemného.

Stěžovatelé uzavřeli, že odstranění protiústavního stavu a poskytnutí ochrany jejich ústavně zaručenému vlastnickému právu, rovnosti v právech i právu na poskytnutí soudní ochrany, může být dosaženo prostou ústavně konformní interpretací zákona, konkrétně ust. § 671 odst. 1 a § 696 odst. 1 obč. zákoníku, § 2 odst. 3 zákona o cenách, popř. přímou aplikací výše citovaných ustanovení právních předpisů vyšší právní síly. Stěžovatelé ústavní stížnost spojili, výslovně však pouze „in eventum“, s návrhem na zrušení uvedených ustanovení občanského zákoníku (části ust. § 671 odst. 1 ve slovech „v době uzavření smlouvy“ a § 696 odst. 1), leč podle znění petitu jen v případě, že Ústavní soud dospěje k názoru, že citovaná ustanovení nelze vykládat jinak, než jak učinil obecný soud v napadeném rozsudku.

III.

Městský soud v Praze jako účastník řízení před Ústavním soudem ve svém vyjádření k ústavní stížnosti v zásadě pouze odkázal na svůj rozsudek, který považuje za věcně správný; konstatoval, že setrval na svých závěrech přijatých v obdobných projednávaných případech, že nemůže stanovit pravidla pro jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem a rozhodovat o peněžitém plnění nad rámec regulovaného nájemného. Navrhl proto, aby byla ústavní stížnost zamítnuta a souhlasil s upuštěním od ústního jednání.

Právní zástupce stěžovatele byl dotázán, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání s tím, že pokud se v určité lhůtě nevyjádří, bude mít Ústavní soud za to, že s upuštěním od ústního jednání souhlasí. Na to však nereagoval.

Vedlejší účastníci řízení se přes zasloupanou a řádně doručenou výzvu k předmětné ústavní stížnosti nevyjádřili. Tato výzva byla totiž podle poštovní relace na doručenkách uložena a adresátům byla zanechána výzva, aby si zásilku vyzvedli. K tomu však nedošlo a proto pošta tuto zásilku vrátila Ústavnímu soudu, jemuž byla zpětně doručena dne 22. 6. 2006.

IV.

Ústavní stížnost je důvodná.

Problematikou regulace nájemného se Ústavní soud již zabýval opakovaně. Zejména je nutno zmínit stěžejní nález ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ve kterém Ústavní soud ve výroku autoritativně konstatoval, že „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, 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“. Dále Ústavní soud v tomto nálezu poukázal na své závěry, obsažené zejména v nálezu Ústavního soudu ve věci sp.zn. Pl. ÚS 3/2000 (Sbírka 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.), nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (Sbírka nálezů a usnesení – svazek 28, vydání 1., Praha: C.H.Beck, 2003, str. 237, vyhl. pod č. 528/2002 Sb.) a nálezu ve věci Pl. ÚS 2/03 (Sbírka 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 požadavků 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 nálezu sp.zn. Pl.ÚS 8/02 Ústavní soud konstatoval, že ochrana vlastnických práv nevyklučuje 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 neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), 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.

Podle názoru Ústavního soudu je zřejmé - stejně jako v citované věci Pl. ÚS 20/05 nebo jako např. ve věcech sp. zn. I. ÚS 717/05 a I. ÚS 489/05 (ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu dosud nepublikováno) - že podstata ústavní stížnosti spočívá (v době rozhodování obecných soudů) v neexistenci 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 podle závěrů Ústavního soudu, podávajícího se ze zmíněných nálezů, nutno mj. respektovat, že povaha právního vztahu nájmu, včetně nájmu bytu, jako vztahu obligačního, pojmově předpokládá vytvoření dostatečného prostoru pro uplatnění autonomie vůle a smluvní volnosti stran. Ústavní soud přitom přiznal v řadě svých rozhodnutí principu autonomie vůle a smluvní volnosti ústavněprávní dimenzi. Právu jednotlivce na autonomii vůle, tj. v konečném důsledku samotné svobodě 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 proporcionalní (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. Ústavní soud však rovněž připomněl, že není přípustné přenášet sociální zátěž jedné skupiny lidí (nájemci) na skupinu druhou (pronajímatelé) a dodal, že není ani přípustné vytvářet různé kategorie pronajímatelů (nájemců), v závislosti na tom, zda nájemné v bytech jedné skupiny podléhá regulaci, či nikoliv. Flagrantní důsledky nečinnosti zákonodárce vedly 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 v citovaných nálezech trval na naplnění základní funkce obecných soudů, tj. na zajištění proporcionalní ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů, a požadoval, aby ji obecné soudy pronajímatelům poskytly tak, že nebudou a priori 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 nepřípustnost - 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), považoval Ústavní soud za porušení čl. 36 Listiny. Za přispění principů obsažených v myšlenkových konstrukcích tvořících nosné rozhodovací důvody ve zmíněných nálezech, měly obecné soudy - podle přesvědčení Ústavního soudu - k dispozici dostatečnou právní úpravu k tomu, aby rozhodly a poskytly ochranu základním právům stěžovatelů i v nyní souzené věci.

Plénum Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 formulovalo povinnost obecných soudů, které jsou povolány poskytovat ochranu jak právům (čl. 90 Ústavy ČR), tak i základním právům (čl. 4 Ústavy ČR), aby - přes absenci předvídané konkrétní úpravy - rozhodly „o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách tak, aby nedocházelo k diskriminacím výše zmíněným“. V této souvislosti lze odkázat i na další argumentaci obsaženou v nálezu sp. zn. IV. ÚS 611/05 (dosud nepublikován), v němž Ústavní soud zformuloval povinnost soudů chránit základní práva jednotlivce cestou soudcovského dotvoření práva v podstatě ještě explicitněji. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že regulace nájemného představuje

omezení vlastnického práva, které je přípustné pouze tehdy, je-li stanoveno zákonem, sleduje-li legitimní cíl v podobě konkrétního ústavně aprobovaného veřejného zájmu a vyhovuje-li principu proporcionality. Omezit vlastnické právo lze, tak jako ostatně i jiná základní práva, především jen zákonem, pokud jde o stanovení výše nájemného, v době rozhodování obecných soudů chyběl, neboť normativní úprava regulace nájemného byla opakovaně zrušena Ústavním soudem. Vzhledem k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za zákon v materiálním smyslu také judikaturu soudů (srov. například rozhodnutí Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990, Müller a další proti Švýcarsku ze dne 24. 5. 1988, Markt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti SRN ze dne 20. 11. 1989 a další), bylo na soudech, aby svou judikaturou mezeru v právním řádu vyplnily, tj. aby vytvořily právo, které by bylo možno považovat za zákon v materiálním smyslu. Přitom soudy měly vzít v úvahu předchozí judikaturu Ústavního soudu a respektovat její účel a cíl, resp. smysl.

Nelze tedy připustit takový výklad předchozích nálezů, jimiž Ústavní soud označil obsah a formu regulace nájemného za protiústavní a zrušil příslušné právní předpisy (srov. nálezy ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, Pl. ÚS 8/02, Pl. ÚS 2/03), který směřuje k popření ochrany vlastnického práva vlastníků bytů. Smyslem předchozích rozhodnutí Ústavního soudu bylo odstranit z právního řádu neústavní omezení vlastnického práva pronajímatelů bytů, nikoliv fakticky zmrazit a petrifikovat protiústavní porušování vlastnických práv. Deformace trhu s byty, způsobená dlouhodobým neřešením problému nájemních bytů s tzv. regulovaným nájemným, nemůže být konzervována judikaturou soudů. Za situace autoritativně konstatované protiústavní nečinnosti zákonodárce - tedy v době rozhodování obecných soudů i v nyní řešeném případě - to proto byly obecné soudy, jejichž úkolem bylo zajistit ochranu práv (čl. 90 Ústavy ČR) a základních práv (čl. 4 Ústavy ČR) jednotlivce. K tomu však v souzené věci nedošlo.

Jelikož první senát Ústavního soudu nemá ani právo ani důvod se v daném případě odchylovat od odůvodnění nálezu pléna Ústavního soudu, které je pro něj i pro všechny orgány a osoby podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR závazné, ani od předchozího závěru vyjádřeného ve shora citovaném nálezu čtvrtého senátu, nezbyvá než konstatovat, že i v nyní zkoumané věci došlo napadeným rozsudkem, jímž odepřel odvolací soud poskytnout soudní ochranu vlastnickému právu stěžovatelů, k porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Proto Ústavní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil.

Pokud jde o výše zmíněný návrh - výslovně však formulovaný pouze „in eventum“ - na zrušení uvedených ustanovení občanského zákoníku (ust. § 671 odst. 1 a § 696 odst. 1), uvádí Ústavní soud následující. Podle znění petitu ústavní stížnosti navrhuje stěžovatelé uvedený postup jen pro případ, že Ústavní soud dospěje k názoru, že citovaná ustanovení nelze vykládat jinak než jak učinil v napadeném rozsudku obecný soud. Nutno konstatovat, že návrh stěžovatelů je tedy v této části poněkud nestandardní; jelikož však z petitu i z odůvodnění ústavní stížnosti zřetelně vyplývá, čeho se stěžovatelé domáhají, je zřejmé, že nejde o klasický návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákona spojený s ústavní stížností, ale je v zásadě ponecháno na Ústavním soudu, aby případně rozhodl o zrušení uvedených ustanovení občanského zákoníku, pokud nebude možná jejich ústavněkonformní interpretace. Jelikož však Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelů zcela vyhověl, nezabýval se - s poukazem na shora uvedené - návrhem na zrušení citovaných ustanovení občanského zákoníku; ostatně ve vztahu k ust. § 696 odst. 1 by musel být takový návrh stejně odmítnut jako nepřípustný, jelikož Ústavní soud ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 návrh na jeho zrušení zamítl.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. července 2006

Právo vlastnit majetek, nabytí majetku

I. ÚS 717/05

Regulace nájemného představuje omezení vlastnického práva, které je přípustné pouze tehdy, je-li stanoveno zákonem, sleduje-li legitimní cíl v podobě konkrétního ústavně aprobovaného veřejného zájmu a vyhovuje-li principu proporcionality. Omezit vlastnické právo lze, tak jako ostatně i jiná základní práva, především jen zákonem, který, pokud jde o stanovení výše nájemného, chybí, neboť normativní úprava regulace nájemného byla opakovaně zrušena Ústavním soudem. Vzhledem k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za zákon v materiálním smyslu také judikaturu soudů (srov. například rozhodnutí Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990, Müller a další proti Švýcarsku ze dne 24. 5. 1988, Markt

Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti SRN ze dne 20. 11. 1989 a další), je na soudech, aby svou judikaturou mezeru v právním řádu vyplnily, tj. aby vytvořily právo, které by bylo možno považovat za zákon v materiálním smyslu.

Smyslem předchozích rozhodnutí Ústavního soudu bylo odstranit z právního řádu neústavní omezení vlastnického práva pronajímatelů bytů, nikoliv fakticky zmrazit a petrifikovat protiústavní porušování vlastnických práv. Deformace trhu s byty, způsobená dlouhodobým neřešením problému nájemních bytů s tzv. regulovaným nájemným, nemůže být dále konzervována judikaturou soudů. Za situace nečinnosti zákonodárce jsou to proto obecné soudy, jejichž úkolem je zajistit ochranu práv (čl. 90 Ústavy ČR) a základních práv (čl. 4 Ústavy ČR) jednotlivce.

Ústavní soud

rozhodl dne 21. března 2006 v senátu ve věci ústavní stížnosti Ing. J. J., zastoupeného JUDr. J. N., advokátem, proti rozsudku Okresního soudu v Pardubicích ze dne 17. 3. 2004, č. j. 11 C 210/2003-35, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 5. 10. 2004, č. j. 23 Co 235/2004-62, a usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 9. 2005, č. j. 26 Cdo 819/2005-76, za účasti Okresního soudu v Pardubicích, Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích a Nejvyššího soudu ČR jako účastníků řízení, takto:

I. Postupem nerespektujícím čl. 36 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod bylo usnesením Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 9. 2005, č. j. 26 Cdo 819/2005-76, porušeno základní právo stěžovatele vlastnit majetek garantované čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Návrh na zrušení rozsudku Okresního soudu v Pardubicích ze dne 17. 3. 2004, č. j. 11 C 210/2003-35, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 5. 10. 2004, č. j. 23 Co 235/2004-62, se odmítá.

Odvodnění

I.

Včas a co do ostatních náležitostí řádně podanou ústavní stížností napadl stěžovatel v záhlaví označená rozhodnutí obecných soudů.

Napadeným usnesením Nejvyššího soudu ČR bylo odmítnuto pro nepřípustnost dovolání stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích. Tímto rozsudkem soudu druhé instance byl v rámci odvolacího řízení potvrzen rozsudek Okresního soudu v Pardubicích, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele na určení, že nájemní smlouva uzavřená dne 13. 10. 1995 mezi P. s. n., spol. s r. o. jako pronajímatelem a J. P. jako nájemcem je v ustanovení, které zní „Nájemce se zavazuje platit pronajímateli měsíčně nájemné a zálohy na služby, uvedené v rozpisu plateb, který je přílohou této smlouvy, a může být pozměněn podle platných vyhlášek a podle nárůstu cen služeb spojených s provozem domu“, neplatná. Rovněž pak byl rozsudkem soudu první instance zamítnut i návrh stěžovatele na určení, že nájemné za užívání bytu, který je předmětem výše uvedené nájemní smlouvy, činí částku ve výši 4.500 Kč měsíčně, a to počínaje dnem 1. 4. 2003.

Stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že napadenými rozhodnutími byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva, a to zejména čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 36, čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (stěžovatel měl však zřejmě na mysli čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který chrání právo na pokojné užívání majetku), obecné soudy pak měly podle stěžovatele rovněž porušit i čl. 95 odst. 1 a čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR.

Stěžovatel tato tvrzení podpořil následujícími argumenty. Je-li soudce při rozhodování vázán podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, potom při absenci konkrétní právní normy, musí nepochybně vycházet z normy nejvyšší právní síly, kterou je Ústava ČR, Listina či Úmluva. Tam, kde určitý právní předpis absentuje, má podle stěžovatele každý soudce nepochybně možnost právo „dotvářet“, a to cestou své vlastní úvahy v souladu s právem a se svým svědomím a přesvědčením o správnosti takového postupu. V daném případě by tak měl činit zvláště za situace, kdy od derogace vyhlášky č. 176/1993 Sb. uplynulo již pět a půl roku a po celou tuto dobu není tento stav protiústavní mezery v zákoně řešen. Ostatně sám Ústavní soud podle stěžovatele ve své rozhodovací praxi připustil, že tam, kde nedojde k dohodě mezi pronajímatelem a nájemcem o výši nájemného, bude rozhodovat příslušný soud o tom, jaké nájemné je v té které lokalitě nájemným obvyklým. Ústavní soud tedy podle stěžovatele v minulosti nastínil přesně tu situaci, která měla být řešena nyní ve stěžovatelově konkrétní věci. Obecné soudy se jí však odmítly zabývat s poněkud alibistickým

zdůvodněním, že absentuje-li právní norma, nemohou soudit a nemohou současně nahrazovat moc zákonodárnou či výkonnou.

Dále stěžovatel uvedl, že mají-li mít všichni účastníci řízení rovná práva, týká se to nepochybně nejen jejich postavení procesního, nýbrž i postavení ve smyslu práva hmotného. V daném případě nešlo o to, aby stěžovatel jako strana žalující cestou soudního rozhodnutí straně žalované něco vnutila, resp. diktovala (jak podle stěžovatele uvedl v odůvodnění rozsudku soud první instance), nýbrž o to, aby cenová regulace nepřesáhla meze ústavnosti a nesnížila nájemné z bytu jako cenu tak, aby vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala alespoň možnost jejich návratnosti. Právě o to šlo stěžovateli, tedy aby došlo k vyčíslení tzv. obvyklého nájemného z předmětného bytu s přihlédnutím k jeho kvalitě a umístění. Pokud všechny soudy, které ve věci rozhodovaly, tomuto požadavku nevyhověly, nepochybně tak jednostranně zvýhodnily nájemce jako stranu žalovanou a uměle tak prodloužily ve vztazích mezi pronajímatelem a nájemce, onu neúměrnou disproporci, kdy právo nájemců požívá mnohonásobně vyšší ochrany než právo pronajímatelů. Tímto postupem soudy navíc dále konzervovaly deformaci trhu s byty způsobenou dlouhodobým neřešením problému nájemních bytů s tzv. regulovaným nájemným, což kritizoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 524/03.

Má-li, podle názoru stěžovatele, mít vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu, musí se toto základní právo týkat všech vlastníků bez rozdílu. Základními atributy vlastnického práva přitom je věc držet, nakládat s ní jako s vlastní, užívat ji a těžit z ní případné přírůstky a užitky. Tímto užitkem je nepochybně i nájemné, avšak tam, kde nutně vynakládané náklady pronajímatelů toto nájemné převyšují, nelze v žádném případě hovořit o užitku z věci. Nelze na pronajímateli spravedlivě požadovat, aby takovou ztrátu nesl ze svého a aby takto prakticky bydlení nájemce dotoval. Je-li nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, je třeba mít především na zřeteli, že v daném případě dochází k omezení vlastnického práva pronajímatele nikoliv v zájmu veřejném, nýbrž v zájmu privátním týkajícím se zcela určité fyzické osoby. Takové omezení proto stěžovatel považuje za porušující čl. 11 odst. 4 Listiny.

Jestliže se pak každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a všechny tři obecné soudy takovou možnost odmítly, porušily potom i právo stěžovatele na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a takový postup není podle stěžovatele ničím jiným, nežli odmítnutím spravedlnosti.

S ohledem na všechny výše uvedené argumenty stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil.

Na základě výzvy Ústavního soudu reagovali na podanou ústavní stížnost účastníci řízení. Přitom Okresní soud v Pardubicích, stejně jako Nejvyšší soud ČR toliko odkázaly na znění odůvodnění napadených rozhodnutí. Svěbytnou obšírnější argumentaci k tvrzením stěžovatele Ústavnímu soudu předestřel toliko Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích. Ten ú sty předsedy senátu 23 Co uvedl, že si je vědom protiústavního stavu v této oblasti právní úpravy, který byl opakovaně vyslovován Ústavním soudem, ale žalobcem použitý procesní prostředek v souzené věci neshledal odvolací soud za způsobilý tomu, jak poskytnout stěžovateli ochranu jeho právům.

Z dosavadní rozhodovací činnosti Ústavního soudu na straně jedné plyne, že i přes zrušení předpisů regulujících výši nájemného a možnost jeho zvyšování je nájemné i nadále fixováno v takové výši, jež byla současně Ústavním soudem shledána protiústavní (tedy ve výši podle poslední úpravy regulace). Lze tak souhlasit s názorem stěžovatele, že takový stav je třeba sice hodnotit jako protiústavní, avšak je pouze na moci výkonné zavést do právního řádu ústavně konformní regulaci nájemného. Krajský soud přitom údajně nepřehlédl ani tu pasáž odůvodnění jednoho z nálezů Ústavního soudu, v němž tento soud pro případ nezavedení příslušné ústavně konformní regulace bude muset dostát svým povinnostem, jež pro něj vyplývají z Ústavy ČR, a alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku ČR. Ačkoliv tímto náznakem blíže neurčeného způsobu poskytnutí ochrany pronajímatelům pro případ nečinnosti výkonné moci je naznačena možnost ochrany práv pronajímatelů, nelze podle krajského soudu z toho dovodit, že by se tak mělo stát způsobem, jehož se dovolává stěžovatel a především že by obecné soudy měly nahrazovat moc výkonnou a mimo svoji pravomoc zakládat práva a povinnosti účastníků sporného řízení. Tyto závěry podle krajského soudu nejsou nijak v rozporu s případnou odpovědností státu za takový neústavní stav. V důsledku nečinnosti státu (ať moci výkonné či zákonodárné) tu od účinnosti nálezu Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. existuje protiústavní stav, kdy jsou vlastníci bytů diskriminováni ve výkonu svých vlastnických práv.

S ohledem na to považuje krajský soud podanou ústavní stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby byla Ústavním soudem zamítnuta.

Vzhledem k obsahu vyjádření Nejvyššího soudu ČR a Okresního soudu v Pardubicích, v nichž absentovala argumentace, již by se účastníci vyjádření vypořádaly s ústavně právními námitkami stěžovatele, seznámil se Ústavní soud s argumenty účastníků z odůvodnění napadených rozhodnutí.

Okresní soud v odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že má za prokázáno existenci nájemní smlouvy uzavřené mezi P. s. n., spol. s r. o., a žalovaným, dle které bylo nájemné v předmětném bytě sjednáno ve výši 297 Kč měsíčně. Stěžovatel pak nabyl vlastnické právo k bytu, čímž vstoupil do práv a povinností pronajímatele, k dohodě mezi nájemcem a stěžovatelem o jiné výši nájemného přitom nedošlo.

Okresní soud přitom založil svou argumentaci na tom, že účastníci občanskoprávních vztahů mají zásadně rovné postavení, tj. že žádný z účastníků není druhému účastníku nadřízen či podřízen. Proto žádný z nich nemůže sám o sobě určovat právní postavení druhého subjektu, např. mu uložit, vnucovat, resp. diktovat vznik povinnosti či založit právo. Subjekty občanskoprávních vztahů se musejí o právech a povinnostech dohodnout, ledaže tyto povinnosti na základě předvídatelné skutečnosti vznikají ze zákona. Zákon však v daném případě nestanoví povinnost nájemce akceptovat zvýšení nájemného dle představ pronajímatele pro případ, že sjednaná cena výrazně nedosahuje oprávněných nákladů pronajímatele. Naopak dle § 696 odst. 1 občanského zákoníku způsob úhrady nájemného, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, stanoví zvláštní právní předpis. Tak tomu však v daném případě nebylo, neboť takový zvláštní právní předpis prostor pro rozhodnutí dle představ stěžovatele nedává.

Nejvyšší soud ČR v napadeném usnesení uvedl, že otázka nastolená dovolatelem (nyní stěžovatelem), tedy zda v případě, že účastníci nájemní smlouvy k bytu nedospějí k dohodě o výši nájemného a nájemce neplatí tzv. obvyklé nájemné, může se pronajímatel při neexistenci pozitivní právní úpravy obrátit na soud a požadovat, aby tento soud určil, že nájemce je povinen platit nájemné v obvyklé výši, není otázkou zásadního právního významu ze smyslu ust. § 237 odst. 3 o. s. ř. Přitom odkázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 26 Cdo 867/2004, či usnesení ze dne 15. 9. 2005, sp. zn. 26 Cdo 80/2005, v nichž Nejvyšší soud ČR dovodil, že pronajímatel se po zrušení předpisů upravujících regulaci nájemného z bytu nemůže úspěšně domáhat určení nájemného soudem ve výši obvyklé. Vzhledem k tomu, že otázka nastolená stěžovatelem tedy již byla Nejvyšším soudem ČR v této judikatuře řešena, bylo dovolání odmítnuto pro nepřípustnost.

Nejvyšší soud ČR svou argumentaci v odůvodnění dále rozvedl tak, že se zřetelem k ustanovení § 871 odst. 1 občanského zákoníku, na jehož základě došlo k 1. 1. 1992 k transformaci práva osobního užívání na právo nájmu, je nutno nájem bytu založený touto transformací považovat za rovnocenný nájmu vzniklému po uvedeném datu smluvně. Nelze tudíž dovozovat, že mu chybí jeden z pojmových znaků - určení výše nájemného. Tento prvek totiž zůstal zachován z předchozího vztahu osobního užívání, kdy úhrada byla stanovena předpisem a logicky nemusela být účastníky sjednána. Jednostrannou změnu výše nájemného z bytů, jak předpokládá ust. § 696 odst. 1 občanského zákoníku, tak může stanovit zvláštní právní předpis, který však v současné době neexistuje. Občanský zákoník ani jiný zákon přitom neumožňuje soudu do závazkového vztahu zasáhnout změnou některého z jeho obsahových složek, včetně výše nájemného. Toto oprávnění podle Nejvyššího soudu ČR přísluší pouze moci zákonodárné a výkonné, do níž nejsou obecné soudy oprávněny se vměšovat, nebo ji suplovat. Jestliže byla cena nájmu regulována právním předpisem, který byl zrušen, je třeba z této ceny vycházet do okamžiku přijetí nové právní úpravy, kterou předvídá právě ust. § 696 odst. 1 občanského zákoníku.

Ústavní soud si vyžádal také vyjádření vedlejšího účastníka, který se však k ústavní stížnosti nevyjádřil.

Ústavní soud si pak k posouzení ústavní stížnosti rovněž vyžádal spis Okresního soudu v Pardubicích sp. zn. 11 C 210/2003.

V souladu s ust. § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), si Ústavní soud vyžádal od účastníků řízení souhlas s upuštěním od ústního jednání, neboť dospěl k závěru, že od ústního jednání již nelze očekávat další objasnění věci.

II.

Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 a contrario zákona o Ústavním soudu), je podána včas (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem (§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu), přistoupil k jejímu meritornímu projednání, přičemž dospěl k závěru, že je důvodná.

První senát Ústavního soudu předesílá, že otázkou ústavní konformity ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku se zabývalo Plénium Ústavního soudu v nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05. V tomto nálezu sice většina Pléna dospěla k

závěru, že toto ustanovení samo o sobě není protiústavní, protiústavní je však situace, kdy po opakovaném zrušení právních předpisů, do nichž byla tzv. regulace nájemného včleněna, zákonodárce na tuto situaci nereaguje a přetrvává protiústavní stav. Důsledkem nečinnosti zákonodárce je faktické zmrazení regulovaného nájemného, čímž se dále prohlubuje porušení vlastnického práva vlastníků těch bytů, na něž se regulace vztahovala.

Za takové situace dospělo Plénum Ústavního soudu k závěru, že flagrantní důsledky nečinnosti zákonodárce vedou k nutnosti nahradit instrumenty právní ochrany pronajímatelů chybějící na úrovni „obyčejného“ zákona využitím principů ústavně právní regulace. Proto Ústavní soud „trvá na plnění 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“.

Plénum Ústavního soudu pak v odůvodnění nálezu bezprostředně zhodnotilo také závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 26 Cdo 867/2004, tedy toho rozhodnutí, na které v nyní napadeném usnesení odkazoval Nejvyšší soud ČR. Plénum Ústavního soudu uvedlo, že závěry obsažené v tomto rozsudku představují porušení čl. 36 Listiny, že argumenty obsažené v tomto rozsudku jsou ryze pozitivistické až alibistické a naprosto odtržené od snahy řešit problémy, které ve společnosti dlouhodobě vytvářejí napětí. Přijatým řešením Nejvyšší soud ČR, podle Pléna Ústavního soudu, nejenže „nepomohl praxi obecných soudů, ale i zcela rezignoval na svoji pozici vrcholného orgánu soustavy obecných soudů, když zcela zjevně odhlédl od délky trvání protiústavních zásahů do postavení pronajímatelů“.

Plénum Ústavního soudu proto formulovalo povinnost obecných soudů, které jsou povolány poskytovat ochranu jak právům (čl. 90 Ústavy ČR), tak i základním právům (čl. 4 Ústavy ČR), které musí za daného stavu „rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách tak, aby nedocházelo k diskriminacím výše zmíněným“.

V této souvislosti lze odkázat i na další argumentaci obsaženou v nálezu sp. zn. IV. ÚS 611/05 (dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz), v němž Ústavní soud zformuloval povinnost soudů chránit základní práva jednotlivce cestou soudcovského dotvoření práva, ještě explicitněji.

Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že regulace nájemného představuje omezení vlastnického práva, které je přípustné pouze tehdy, je-li stanoveno zákonem, sleduje-li legitimní cíl v podobě konkrétního ústavně aprobovaného veřejného zájmu a vyhovuje-li principu proporcionality. „Omezit vlastnické právo lze, tak jako ostatně i jiná základní práva, především jen zákonem, který, pokud jde o stanovení výše nájemného, chybí, neboť normativní úprava regulace nájemného byla opakovaně zrušena Ústavním soudem. Vzhledem k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za zákon v materiálním smyslu také judikaturu soudů (srov. například rozhodnutí Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990, Müller a další proti Švýcarsku ze dne 24. 5. 1988, Markt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti SRN ze dne 20. 11. 1989 a další), je na soudech, aby svou judikaturou mezeru v právním řádu vyplnily, tj. aby vytvořily právo, které by bylo možno považovat za zákon v materiálním smyslu. Přitom budou muset vzít soudy v úvahu předchozí judikaturu Ústavního soudu a respektovat její účel a cíl, resp. smysl.“

Nelze však připustit takový výklad předchozích nálezů, jimiž Ústavní soud označil obsaženou formu regulace nájemného za protiústavní a zrušil příslušné právní předpisy (srov. nálezy ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, Pl. ÚS 8/02, Pl. ÚS 2/03), který směřuje k popření ochrany vlastnického práva vlastníků bytů. Smyslem předchozích rozhodnutí Ústavního soudu bylo odstranit z právního řádu neústavní omezení vlastnického práva pronajímatelů bytů, nikoliv fakticky zmrazit a petrifikovat protiústavní porušování vlastnických práv. Deformace trhu s byty, způsobená dlouhodobým neřešením problému nájemních bytů s tzv. regulovaným nájemným, nemůže být dále konzervována judikaturou soudů. Za situace nečinnosti zákonodárce jsou to proto obecné soudy, jejichž úkolem je zajistit ochranu práv (čl. 90 Ústavy ČR) a základních práv (čl. 4 Ústavy ČR) jednotlivce.“

Ústavní soud proto v tehdejších případech uzavřel, že je „na obecných soudech, aby naplnily podmínku čl. 4 odst. 2 Listiny, podle které mohou být meze základních práv stanoveny pouze zákonem, a při nečinnosti zákonodárce vyplnily mezeru v právním řádu svou judikaturou, kterou lze v takovém případě považovat za zákon v materiálním smyslu. Obecné soudy nemohou odepřít ochranu základnímu právu poukazem na mezeru v právním řádu, ale naopak jsou povinny ochranu základnímu právu důsledně poskytnout. A to současně takovým způsobem, kterým budou chránit podstatu a smysl vlastnického práva (v daném případě vlastnického práva k bytu), jak to má na mysli ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny“.

První senát Ústavního soudu nemá důvodu se v daném případě jakkoliv odůvodnění nálezu Pléna Ústavního soudu, které je ostatně pro něj i pro všechny orgány a osoby závazné podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR, ani od předchozího závěru vyjádřeného ve shora citovaném nálezu čtvrtého senátu, odchylovat.

Je tedy nepochybné, že v daném případě obecné soudy napadenými rozhodnutími nedostály své povinnosti poskytovat ochranu právům, resp. základním právům. Napadenými rozhodnutími, jimiž odepřely poskytnout soudní ochranu vlastnickému právu stěžovatele, tak proto porušily jak čl. 36 odst. 1, tak samotný čl. 11 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud v daném případě zvažoval, zda jsou zde případně důvody pro zrušení toliko posledního rozhodnutí o opravném prostředku, tedy usnesení Nejvyššího soudu ČR, a to za situace, kdy Nejvyšší soud ČR se věcí v předchozím řízení odmítl zabývat meritorně a dovolání stěžovatele odmítl jako nepřípustné.

Přitom Ústavní soud již v minulosti uvedl (viz náleze ve věci sp. zn. IV. ÚS 128/05, dosud nepublikován, dostupný v el. verzi na www.judikatura.cz), že dovolací soud si musí být při výkladu a aplikaci podmínek připuštění dovolání vědom toho, že účastník řízení jím vždy sleduje ochranu svých subjektivních práv bez ohledu na to, jaký jiný účel řízení o mimořádném opravném prostředku sleduje. Ochrana subjektivních práv proto nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážet nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdňuje a tento účastník se stává pouze jakýmsi „dodavatelem materiálu“ pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy. Podmínky připuštění dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 je třeba vykládat tak, aby byla naplněna jak ústavou stanovená povinnost soudů poskytovat jednotlivci ochranu jeho základních práv (čl. 4 Ústavy ČR), tak i účel daného typu dovolacího řízení, který směřuje ke sjednocení judikatury obecných soudů.

V daném případě proto Nejvyšší soud ČR při posuzování přípustnosti dovolání přehlédl právě shora popsany význam ochrany základních práv stěžovatele, pokud dospěl k závěru, že dovolání není přípustné, nehledě k tomu, že jeho závěr byl vadný z pohledu dřívější judikatury Ústavního soudu k regulaci nájemného, která byla v době rozhodování Nejvyššího soudu ČR závazná pro všechny orgány a osoby podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR. Jestliže tedy ani Nejvyšší soud ČR neposkytl ochranu základním právům stěžovatele, pokračoval v jejich porušení, jež bylo založeno rozhodnutím soudu prvního stupně.

Ústavní soud má proto za to, že je nyní na Nejvyšším soudu ČR, aby po zrušujícím nálezu Ústavního soudu dovolání připustil a naplnil tak oba shora uvedené požadavky, tedy aby poskytl ochranu základním subjektivním právům stěžovatele a současně v rovině jednoduchého práva položil základ pro sjednocení judikatury obecných soudů, pokud jde o soudcovské „dotvoření“ práva v oblasti stanovení ústavně konformní výše nájemného.

Ústavní soud dodává, že otázku neplatnosti ustanovení nájemní smlouvy o výši nájemného je třeba řešit jako otázku předběžnou, nicméně k formě petitu týkajícího se stanovení nájemného se musí vyjádřit právě z důvodu své povinnosti sjednocovat judikaturu obecných soudů právě Nejvyšší soud ČR. Ovšem vzhledem k absenci judikatury k této otázce a tedy existenci právní nejistoty nejen stěžovatele, nelze připustit, aby Nejvyšší soud ČR jen z důvodu formy žaloby dospěl k zamítavému rozsudku. Naopak, pokud se nebude stěžovatelem užitý petit shodovat s představou dovolacího soudu, musí být stěžovateli poskytnuta možnost úpravy petitu v dalším řízení před obecnými soudy. Tento požadavek plyne z priority ochrany základního práva stěžovatele vlastnit majetek.

S ohledem na shora uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zčásti vyhověl a napadené usnesení Nejvyššího soudu ČR podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona zrušil.

Za shora uvedené situace pak Ústavní soud odmítl návrh stěžovatele směřující proti rozsudkům Okresního soudu v Pardubicích a Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, neboť - jak uvedeno shora - nyní bude nejprve na dovolacím soudu, aby se rozhodnutími soudu prvního a druhého stupně znovu v dovolacím řízení zabýval.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 21. března 2006

Odlišné stanovisko Vojena Güttlera

1) Vůči výroku nálezu odlišné stanovisko nepředkládám, protože existuje většinový názor pléna vyjádřený v nálezu z 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05. Osobně se však domnívám - shodně s prof. Musilem - že řešit otázku zvyšování nájemného cestou soudních žalob je velmi riskantní, neboť je reálné nebezpečí nahodilého rozhodování a nejednotnosti judikatury mezi jednotlivými soudy.

2) Odlišné stanovisko však předkládám k odůvodnění v záhlaví uvedeného nálezu, neboť v něm postrádám dvě zásadní teze:

a) Povinnost soudů poskytovat výše popsanou ochranu pronajímatelům trvá přirozeně jen do okamžiku nabytí účinnosti zvláštního zákona, který rovněž upravuje zvyšování nájemného.

b) Bude věcí obecných soudů, aby zvážily, zda se lze domáhat soudní cestou zvýšení nájemného ode dne podání žaloby či od nabytí právní moci přisuzujícího rozsudku.

V Brně dne 21. března 2006