

NÁJEMNÉ U NÁJMU BYTŮ S TZV.REGULOVANÝM NÁJEMNÝM

INGRID KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

Abstract in original language:

Příspěvek se věnuje zásadě autonome vůle z pohledu vztahů vznikajících u nájemních vztahů, kdy nájemce hradí tzv. regulované nájmené. Podává se stručný přehled vývoje rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Pozornost se věnuje plenárnímu nálezu Ústavního soudu Pl.Ús-st 27/09 a dále třem legislativním návrhům, které nyní jsou projednávány parlamentem, a to návrhu na prodloužení přechodného období pro deregulaci nájmeného do 31.12.2012, návrhu zákona o nájmeném a vládnímu návrhu novely občanského zákoníku.

Key words in original language:

Autonomie vůle, nájmené, regulované nájmené.

Abstract:

The paper is paid to the principle of the will autonomy from the point of view relationships between the flatowners and renters of the flats, when the renters paid the regulated rents. The paper gives the short summary of the decisions of the Constitution Court. The attention is paid to the decision no. Pl ÚS-st 27/09 and to the three bills, which are discussed by the Parliament now. The first one prolongates the rent deregulation till 31.12.2012, the second one is the bill of the Rent law and the third one is the government bill of the amendment of the Czech civil code.

Key words:

Will autonomy, rent, regulated rent.

Úvod

Realita vztahů pronajímatelů a nájemců bytů s tzv. regulovaným nájemným je taková, že nájemci v bytech s tzv. regulovaným nájemným tvoří menší skupinu v rámci skupiny nájemců bytů.¹ Již jako nájemci bytu jsou tyto osoby chráněny s ohledem na dikci ust. § 685 odst. 3 část věty před středníkem o.z., dříve, do 30.3.2006 dle ust. § 685 odst. 1 věta druhá o.z., a to ve vztahu k ukončení nájemního poměru. Právo stanoví prvek ochrany nájemce pouze ve

¹ Není dostupný žádný statistický údaj o tom, kolik bytů s tzv. regulovaným nájemným v ČR je, je k dispozici údaj o počtu bytů v ČR v r. 1991, který činí 3 705 681 bytů, v tomto počtu je zahrnut i počet bytů v rodinných domech, který činí 1 525 389 bytů, rozdíl 2 180 292 představuje počet bytu v ostatních obytných domech (www.csu.cz). V r. 2004 se uvádí počet bytů s tzv. regulovaným nájemným 747 000 (www.estav.cz/zpravy), v r. 2007 se setkáme a odhadem 800 000 bytů (www.sreality.cz), při akceptaci těchto čísel zjistíme, že při počtu bytů s tzv. regulovaným nájemným 800 000 bytů ve vztahu k celkovému počtu bytů, jde o 21,5% všech bytů. Existují však i byty s tzv. regulovaným nájemným v rodinných domech, přesto ve vztahu k počtu ostatních bytů představuje počet bytů s tzv. regulovaným nájemným 36,6% těchto bytů. Vypočtené údaje jsou ale velmi, velmi nepřesné, když nejsou dostupné údaje o aktuálním počtu všech bytů se zřetelem k masivní bytové výstavbě nových bytů a převodu obecních a družstevních bytů do osobního vlastnictví jejich původních nájemců, kdy dochází ke zvyšování počtu bytů v osobním vlastnictví, není dostupný údaj o počtu bytů, kde nájemní poměr byl zcela ukončen, či změněn dohodou účastníků daného právního vztahu. O jediném však tyto údaje svědčí. Svědčí o nezájmu exekutivy řešit vzniklý problém věcně v návaznosti na vydaná rozhodnutí Ústavního soudu.

vztahu k ukončení nájemního poměru, nikoli ke stanovování výše nájemného. Výše nájemného v jednotlivých bytech je různá. Vedle tzv. tržního nájemného placeného v případě nově uzavřených smluv o nájmu bytu, je to i nájemné tzv. volné, které stanoví pro nově pronajímané byty i obce a města, jde o částku nižší než je výše tržního nájemného a vyšší než je tzv. nájemné regulované.² Otázka tzv. regulovaného nájemného je i otázkou politickou, stává se oblíbeným tématem politických debat. Nelze pominout ani aspekty ekonomické, kdy pronajímatel bytu by měl provádět opravu pronajímané věci, udržovat ji ve stavu způsobilého předmětu nájmu dle ust. § 664 o.z. Argumentace se různí, je tendenční, záleží na tom, zda interpretem je pronajímatel, či nájemce takového bytu, zda arguemující stojí na straně nájemců, či pronajímatelů. Nelze než uzavřít, že je sneseno dostatek důvodů pro to, aby byla přijata pozitivní právní úprava, která bude řešit tuto situaci z pohledu práva, nezaujatě, standardně, metodami právními regulace tak, aby právní úprava vztahu pronajímatele a nájemce byla oprostěna od neprávních argumentů.

Cílem tohoto příspěvku je podat nejen pohled teoretický na daný problém, ale zejména na konkrétním typu sporu nastínit, jak v českém právu, české právní praxi jsou nacházena řešení právních problémů a zda tato řešení ve světle právní teorie obstojí. Zda při řešení tohoto konkrétního právního problému lze užít argumentaci právními zásadami, zásadou volní autonomie.

Stat'

Autonomie vůle stran je jednou ze zásad soukromého práva, lze říci, že zásadou dominantní. Autonomie je charakteristickým rysem soukromoprávních vztahů, vychází z obecného uznání osobnosti jako souboru hodnot, základní kategorií, z níž vychází, je svoboda individua. Vůle je kategorií psychologickou, jejím právně relevantním vyjádřením je její projev, s nímž právo spojuje konkrétní následky. Autonomie vůle má čtyři základní složky, volbu, zda učinit určitý právní úkon, volbu adresáta svého prvně relevantního jednání –právního úkonu, volbu obsahu svého právního úkonu a volbu formy právního úkonu.³ Autonomie vůle jednotlivce je garantována čl. 2 odst. 3 usnesení č. 2/1993 Sb. Předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny základních práv a svobod“, případně „Listiny“).⁴ Jednotlivá rozhodnutí soudu, pokud se zabývají autonomií vůle, vyznívají tak, že se šetří autonomie vůle jako projev dispozitivity občanskoprávních vztahů. Právní úkon by měl být vykládán tak, že se šetří autonomie vůle jednajícího subjektu. Upřednostňuje se výklad právního úkonu podaný tak, že nelze upřednostňovat výklad tohoto právního úkonu jako neplatného před výkladem právního úkonu jako platného.⁵ V rámci této právní zásady se pak

² Tržní nájemné u panelového bytu 3+1 činí 8.000,-Kč měsíčně, tzv. volné nájemné činí 5.000,-Kč měsíčně, tzv. regulované nájemné 4.000,-Kč měsíčně. Dále se setkáváme s tím, že i tzv. obecní byty jsou pronajímány na dobu určitou, jednoho roku, či dvou let, bez sjednání práva opce, či s tímto ujednáním. Nájemci v bytech s tzv. regulovaným nájemným odmítají ukončení nájemního vztahu bez dalšího a podmiňují případné ukončení nájemního vztahu výplatou tzv. poplatku za uvolnění bytu, který často převyšuje i částku 100.000,-Kč. Tyto údaje autorka získává průběžně při výkonu svého povolání.

³ Hurdík, J.: Zásady soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 54

⁴ dle čl. 2 odst. 3 Listiny každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

⁵ např. rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp.zn. I. ÚS 546/03, sp.zn. I. ÚS 625/03, sp.zn. I. ÚS 43/04, sp.zn. III. ÚS 104/04.

vyvinula postupně i zásada ochrany slabší smluvní strany, kdy se právo poskytuje ochranu jen jedné ze smluvních stran. Nicméně tuto zásadu nelze uplatnit existují-li jiné právní instrumenty, kterými je zaručen prostor pro realizaci slabší strany.

Autonomie vůle tak má vůdčí místo v systému závazkového práva, dané již římskoprávní tradicí a vyjádřenou premisou „pacta sunt servanda“. V právu vlastnickém autonomie vůle vlastníka představuje základ pro projev a realizaci panství nad vlastněnou věcí.

Zásadní problém nejen v právní teorii, ale i v právní praxi přináší střety. A to nejen střet v rovině závazkové, ale i střet, ve kterém jedním ze střetávajících se práv je právo vlastnické. Při střetu dvou základních práv musí být nejprve identifikována práva, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.⁶ Příkladem takového střetu jsou střety o výši tzv. regulovaného nájemného od doby zrušení cenové regulace nájemného Ústavním soudem ČR Pl.ÚS 3/2002 ze dne 21.6.2000 s účinností od 1.1.2002 až do doby současné, když dne 28.4.2009 byl vydán Ústavním soudem plenární nález Pl. ÚS- st. 27/09.

Při rozhodování sporů pronajímatelů bytů a nájemců bytů s tzv. regulovaným nájemným po zrušení cenové regulace, kdy předmětem řízení bylo zaplacení peněžité částky a dále sporů mezi pronajímateli bytů a státem o náhradu škody, když po vydání kasačního nálezu Ústavního soudu ČR nebylo možno využít zákonem presumované cesty dle ust. § 696 odst. 1 z.č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „ o.z.“ ve znění platném a účinném do 30.3.2006 .

Na základě právních závěrů Ústavního soudu lze vysledovat několik způsobů řešení dané kolize. Od 18.12.2002 bylo možné výši nájemného změnit dohodou vlastníka bytu a nájemce bytu. Pokud k dohodě nedošlo, mohla některá ze smluvních stran, nejspíše vlastník bytu, podat u soudu žalobu o výši nájemného, kterou by se domáhal nájemného ve výši obvyklé s odůvodněním, že nedošlo k dohodě o jeho výši (obecné ceně). Poté pronajímatelé bytů začali tyto žaloby skutečně podávat. Obecné soudy s poukazem na zásadu „pacta sunt servanda“ tyto žaloby zamítaly. Plenárním nálezem Pl.ÚS 20/05 ze dne 28.2.2006 vyhlášeným pod č. 252/2006 Sb. již Ústavní soud vyslovil, že obecné soudy, i přes absenci předvídané konkrétní úpravy, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách, po důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe. V dubnu 2006 pak Ústavní soud nálezem sp.zn. I. ÚS 489/05 rozhodl, že pokud pronajímatelův důvodný nárok vůči nájemci nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody. Následně však bylo v rozhodovací praxi obecných soudů uzavřeno, že nečinnost zákonodárce nezakládá odpovědnost státu za náhradu škody.

Po celou dobu až do účinnosti z.č. 107/2006 Sb., tedy do 30.3.2006 absentovala pozitivní právní úprava pro daný typ vztahů pronajímatel a nájemců bytů. Řešení bylo průběžně

⁶ rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp.zn. I.ÚS 343/04

hledáno, zejména rozhodovací praxí Ústavního soudu. Na základě jeho závěrů pak bylo možno pouze pro období od vydání kasačního nálezu do 30.3.2006 úspěšně podat žalobu na určení výše nájemného, která je svým charakterem žalobou na plnění dle ust. § 80 pís. b) o.s.ř., a to nejdříve od podání žaloby, resp. data jiného, následujícího po dni podání takové žaloby. Ústavní soud však toto řešení sám naznačil až plenárním nálezem Pl.ÚS 20/05 ze dne 28.2.2006.

Ve svém posledním plenárním nálezu ze dne 28.4.2009 se Ústavní soud zabývá rozhodováním ve věcech žalob na náhradu škody podaných pronajímateli bytů vůči státu, kdy Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy jsou povinny posoudit jejich nárok z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod analogicky dle ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. Toto rozhodnutí je přinejmenším diskutabilní již pro řadu separátních vót s ním spojených.

Stávající právní úprava vztahu pronajímatele a nájemce u bytů s tzv. regulovaným nájemným je ve vztahu k zásadě autonomii vůle následná. Pronajímatel bytu s tzv. regulovaným nájemným nemohl volit, zda učiní určitý právní úkon – setrvá v právním vztahu nájmu bytu se stávajícím nájemcem. V důsledku ust. § 871 odst. 1 o.z. došlo ke vzniku nájemního vztahu, tedy závazkového vztahu transformací z práva osobního užívání bytu. V tomto kontextu se jeví jako nepřiléhavá argumentace aplikací zásady „pacta sunt servanda“ o tom, že není možno tzv. regulované nájemné zvýšit jinak než dohodou. Výše nájemného totiž v těchto právních vztazích nikdy nebyla stanovena dohodou. V počátku byla stanovena a posléze měněna v důsledku autoritativního rozhodnutí orgánů spravujících bytový fond.

Pronajímatelé těchto bytů rovněž nemohli ovlivnit obsah tohoto právního vztahu, tedy dosáhnout změny výše nájemného s ohledem na ust. § 696 o.z. při absenci právní úpravy po zrušení vyhl.č. 176/1993 Sb. Právní úprava platná a účinná od 30.3.2006 tj. z.č.107/2006Sb opět umožnil pouze postupné zvyšování nájemného a ponechal rozdíl ve výši nájemného u těchto bytů a jiných pronajímaných bytů. Realizace volní autonomie v podobě volby adresáta právního úkonu a jeho formy pak je s ohledem na výše uvedené bez jakéhokoli významu, nerealizovatelná.

Plenární nález Ústavního soudu ze dne 28.4.2009 je odrazem prolínání všech výše naznačených neprávních vlivů do práva vedoucích k dlouhodobé nejednotnosti v ustálení společenského názoru na projednávanou věc projevující se ve vytvoření dvou táborů s protichůdnými až bojovnými názory, zastánců a odpůrců cenové regulace u tzv. regulovaného nájmu a jeho postupné deregulace či nederegulace. Je i odrazem zcela formalistického přístupu obecných soudů k výkladu práva, kdy se dlouhodobě argumentuje normami psaného pozitivního zákonného práva bez zřetele ve vztahu k jiným normám psaného pozitivního práva stojícího v doposud obecně přijímané teorii hierarchie právních norem⁷ nad zákony a zcela bez zřetele k základním právním principům. Bez toho, aby docházelo nejen k argumentaci pouze jedním z těchto principů, tedy zásadou volní autonomie a konkrétně premisou „pacta sunt servada“ bez zřetele k zásadám ostatním a zcela bez zřetel k vzniklé kolizi a možným způsobům jejího řešení z pohledu užití testu proporcionality.⁸

⁷ Weinberger, O: Norma a instituce. (Úvod do teorie práva). Brno: Masaryková univerzita , 1995, str. 278

⁸ Holländer, P.: Filosofie práva.Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 145 a násl

Za situace, kdy tedy nebylo přijato řešení, které by otázku výše nájemného řešilo mezi stranami tohoto vztahu, tedy mezi pronajímatelem a nájemcem. Byla přijata koncepce druhá, která přenášení vytvoření odpovědnostního vztahu státu k pronajímatelům bytů s tzv. regulovaným nájemným. Ústavní soud akceptuje, že nelze bez dalšího užít pro odpovědnostní vztah hypotézu právní normy obsaženou v ust. § 420 odst. 1 o.z. ani zvláštní právní úpravu z.č. 82/1998 Sb., když tu není žádný nesprávný úřední postup ani nezákonné úřední rozhodnutí, a to v souladu se závěry NS ČR přijatými v rozhodnutí sp.zn. 25 Cdo 2064/2005 ze dne 29.6.2007 ve vztahu k normotvorné činnosti vlády a rozhodnutí sp.zn. 25 Cdo 1220/2007 ze dne 4.6.2008 ve vztahu k normotvorné činnosti zákonodárského sboru zakládá odpovědnost státu dle ust. čl. 11 odst. 4 usnesení č. 2/1993 Sb. Listiny základních práv a svobod.⁹

Ve vztahu k nárokům pronajímatelů uplatněným za dobu od podání žaloby do 31.12.2006, pokud bylo těmto nárokům vyhověno jde o nárok subsidiární, pronajímatel se může domáhat touto cestou zaplacení rozdílu mezi nájemným tímto způsobem stanoveným a nájemným tržním. Současně pokud nebyl pronajímatelem nárok vůči nájemci uplatněn, může pronajímatel uplatnit proti státu tento nárok přímo ve výši rozdílu mezi tržním nájemným a nájemným skutečně obdrženým. Tento právní názor je závazný s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR.¹⁰

Nález Ústavního soudu vyvolává dvě otázky. Je tu nová koncepce odpovědnosti, která leží mimo výše citované právní předpisy? Je tedy právní norma čl. 11 odst. 4 Listiny, potažmo další ustanovení Listiny, přímo aplikovatelné? Takto vytvořená právní konstrukce není v souladu s ostatními relevantními ustanoveními psaného práva.

V případě neexistence právního předpisu presumovaného ust. § 696 odst. 1 o.z. jde o tzv. mezeru v právu pravou, resp. technickou. Jde o neúplnost psaného práva zákonodárcem zamýšlenou, či nezamýšlenou. Mezera zákonodárcem zamýšlená, je taková, která nastává po zrušení určitého právního předpisu z důvodu jeho neústavnosti Ústavním soudem. Zákonodárce nepřistoupí bezodkladně, resp. vůbec k přijetí nového právního předpisu.¹¹

Pro hmotněprávní posouzení nároku potenciálního žalobce soud musí postupovat standardními metodami výkladu a aplikace právních předpisů, konkrétně cestou analogie práva. Tedy bude nucen aplikovat ustanovení práva svým obsahem a účelem právní úpravy nejbližším, tedy ustanovení z.č. 82/1998 Sb. Za této situace pak není možný jiný postup, než v návaznosti na ust. čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR¹² podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto právního předpisu a následně dle ust. § 109 odst. 1 písm. c) z.č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu v platném a účinném znění (dále jen „o.s.ř.“)¹³ probíhající soudní řízení

⁹ Dle čl. 11 odst. 4 Listiny vyvlastnění nebo nucené mezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

¹⁰ Dle čl. 89 odst. 2 Ústavy vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

¹¹ Dílo citované v poznámce č. 12, s. 17

¹² Dle čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

¹³ Dle ust. § 109 odst. 1 písm. c) o.s.ř. soud řízení přeruší, jestliže dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při projednávání nebo rozhodování věci použito, nebo jeho jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním zákonem

přerušit. Je ale otazné, zda i v takovém případě půjde o situaci, kdy bude tento předpis přímo aplikován, či zda právě s ohledem na právní závěry citovaného plenárního nálezu, který sám vylučuje odpovědnost státu dle tohoto právního předpisu, půjde o aplikaci nepřímou pro to, aby Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení z.č. 82/1998 Sb. S ohledem na právní závěry Ústavního soudu se však jako pravděpodobnější jeví varianta druhá, tedy případný návrh na zrušení tohoto zákona by s největší pravděpodobností Ústavní soud odmítl.¹⁴

Následně bude obecný soud stát před další klíčovou otázkou. Je čl. 11 odst. 4 Listiny přímo aplikovatelný, je v českém právním řádu ústavní zákon, Listina základních práv a svobod, případně Ústava přímo aplikovatelná? Odpověď na tuto otázku není jednoznačná. V našem tradičně pozitivistickém právním řádu zřejmě dospějeme k odpovědi, že nikoli. Obecný soud tedy bude postupovat postupem výše popsáním.

Můžeme ale dospět k odpovědi kladné? Ochrana ústavnosti by neměla být jen úkolem Ústavního soudu, měla by být úkolem i soudů tvořících obecnou soudní soustavu. I obecné soudy ve všech instancích by měly dbát na dodržování právního řádu jako celku a sjednávat nápravu porušení norem práva ústavního; netřeba čekat až na zásah Ústavního soudu. Takový přístup by bezpochyby byl proti smyslu působení práva. Na druhé straně hrozí, že dojde k bezbřehé aplikaci těchto norem, vždy když obecný soud dospěje k případné kolizi mezi normami práva ústavního a jednoduchého.¹⁵ Důsledkem by mohlo být (a nepochybně by i bylo) narušení právní jistoty. Nebyl by tu předem jasně definovaný soubor právních norem, dle kterého by jednotlivé subjekty práva mohly řídit své právně relevantní chování. Dojití k stavu, kdy budeme uvažovat o přímé aplikovatelnosti norem Ústavy a Listiny, je ještě otázkou dlouhodobého vývoje s ohledem na nízké právní vědomí české společnosti a nízkou úroveň první kultury na našem území. Cestou, řešení, této situace je pouze cesta ústavně konformního výkladu norem jednoduchého práva, což vzhledem k výrokové části předmětného plenárního ústavního nálezu, je vyloučeno, když tu není žádný právní předpis, který by měl být tímto způsobem vykládán. Plenární náleží tak ze všech těchto důvodů představuje interpretační a aplikační problém.

Tento plenární náleží ale pouze z tohoto důvodu odmítat. Právní úvaha uvedená v doplňujícím odlišném stanovisku soudkyně Ivany Janů k odůvodnění stanoviska pléna, která dovozuje, že i v tomto případě je dána protiprávnost jednání státu, je správná. Ivana Janů dovozuje, že samotné nepřijetí zákona upravujícího jednostranné zvyšování nájemného v bytech s regulovaným nájemným je protiprávním jednáním přičitatelným státu, když ústavní soud opakovaně vyslovil, že nečinnost zákonodárce je protiústavní. Pokud je toto jednání protiústavní, je tedy i protiprávní, čímž je naplněn předpoklad odpovědnosti státu. Stát si sám uložil přijetí takové právní úpravy v ust. § 696 odst. 2 o.z. a současně nepřijetím takové právní úpravy byl porušen princip rovnosti a ochrany vlastnického práva. Byl porušen i

nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem, 33a) a podal-li u Ústavního soudu návrh na zrušení tohoto zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení;

¹⁴ vychází se z odůvodnění Pl.ÚS 7/2007 ze dne 14.8.2008 o návrhu Krajského soudu v Hradci Králové- pobočka v Pardubicích na zrušení části první z.č. 107/2006 Sb.

¹⁵ Holländer, P: Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu. Praha, Linde, 2005, str. 72

princip legitimního očekávání, když pronajímatelé spoléhali právě na přijetí takové právní úpravy.¹⁶

Zákonodárce přistoupil k vyplnění mezery v právu až přijetím z.č. 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného a o změně z.č. 40/1964Sb, občanského zákoníku ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o jednostranném zvyšování nájemného“) s účinností od 30.3.2009 zavedl tzv. postupnou deregulaci nájemného v bytech s cenově regulovaným nájemným. Proces deregulace tzv. regulovaného nájemného měl být dokončen dnem 31.12.2010, tomu byl uzpůsoben i výpočet způsobu výpočtu zvýšení nájemného.

Za situace, kdy Ústavní soud vydává výše uvedený plenární náleží však poslanecká sněmovna rozhoduje o dalších legislativních návrzích nové právní úpravy nájemného.

Jako sněmovní tisk č. 728/0 je projednávána novela zákona o jednostranném zvyšování nájemného, která byla ke dni 27.5.2009 schválena Parlamentem a podepsána prezidentem, zbývá publikace ve sbírce zákonů, předpokládána je účinnost tohoto právního předpisu od 1.6.2009. Ukončení přechodného období pro deregulaci regulovaného nájemného do doby 31.12.2010 do 31.12.2012, a to pouze v případě některých míst.¹⁷ Z důvodové zprávy se pak podává, že důvodem pro přijetí této novelizace jsou sociální dopady, ke kterým dochází v důsledku neočekávaného růstu cen nemovitostí, proto je nárůst ve vybraných obcích rychlý, proto je zapotřebí zpomalit tempo jeho nárůstu a prodloužit dobu právě do 31.12.2012. Dále se v důsledku této změny opouští postup při deregulaci nájemného, který činí postup deregulace závislým na vývoji tržních cen a fixuje zvyšování nájemného na stav v r. 2009 i pro období do r. 2012, argumentuje se tím, že hladina tzv. regulovaných nájmů se zvýšila v těchto obcích příliš rychle. Navrhovaná právní úprava je pak v důvodové zprávě hodnocena jako souladná s právním řádem, s mezinárodními smlouvami a jako právní úprava nemající nároky na státní rozpočet s tím, že naopak lze očekávat úsporu výdajů ze státního rozpočtu ve výši minimálně 0,5 mld. Kč v roce 2010 a 0,35 mld. Kč v roce 2011 na sociálních dávkách pro bydlení oproti situaci, kdy by novelizace neproběhla.¹⁸ Poslední argument lze považovat za nestoudný. Stát sám přenáší nepříznivé důsledky své nedostatečné bytové politiky na jinou skupinu subjektů, ať už osob fyzických či právnických. Takovýto postup nelze akceptovat. Přesto byl akceptován mocí zákonodárnou i mocí výkonnou, tj. prezidentem.

Současně pak ve druhém čtení je poslaneckou sněmovnou projednáván sněmovní tisk 631/0 návrh zákona o nájemném z bytů a jeho sjednávání. Ke dni 27.5.2009 byl tento sněmovní tisk zařazen ve druhém čtení, v obecné rozpravě. Zákon má být komplexní úpravou postupu při sjednávání a výpočtu nájemného z bytů a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění

¹⁶ Nález Pl. ÚS ze dne 28.4.2009 publikovaný na www.nalus.usoud.cz, str. 15

¹⁷ na konci odst. 1 se doplňuje věta „ U bytu v hlavním městě Praze, v obcích Středočeského kraje s počtem obyvatel k 1. lednu 2009 vyšším než 9 999 a městech České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Liberec, Hradec králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Olomouc a Zlín končí období, kdy lze uplatnit jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem , dnem 31.12.2012.“ dále se doplňuje nový odstavec 2 u § 4 , který zní „ Poslední sdělení podle odstavce 1 bude vyhlášeno a zveřejněno k 1. červenci 2009.“

¹⁸ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 728/0 dostupná na www.pspp.cz

poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy.¹⁹ Osnova zákona má několik problematických bodů.²⁰ Ve vztahu ke změnám nájemného upravuje dvě možnosti změny výše nájemného. Prioritním je postup, kdy dojde ke změně výše nájemného dohodou. Návrh na úpravu nájemného jsou pronajímatel i nájemce povinni předložit druhé straně písemně, výši nově navrhovaného nájemného, datum, od kterého má být nájemné upraveno, a zdůvodnění požadované úpravy nájemného. Návrh na úpravu nájemného jsou pronajímatel i nájemce povinni předložit druhé straně písemně, výši nově navrhovaného nájemného, datum, od kterého má být nájemné upraveno, a zdůvodnění požadované úpravy nájemného. Adresát návrhu, tedy nájemce, či pronajímatel je povinen ve lhůtě 30 dnů od obdržení návrhu povinen sdělit navrhovateli své stanovisko. Pokud své stanovisko ve stanovené lhůtě nesdělí, platí, že návrh byl přijat.²¹ Osnova zákona zavádí zcela nový způsob kontraktace, odlišný od obecné právní úpravy ust. § 43b odst. 1 pís. b) o.z.²² a zejména ust. § 43c o.z.²³ a okamžik uzavření dohody dle ust. § 44 odst. 1 o.z.²⁴ Tento způsob uzavírání dohody je opět velmi problematický, navrhovatel zákona nevysvětluje, které konkrétní motivy jej vedly k návrhu takovéto změny, která je z pohledu právního řádu nekoncepční, v rozporu se základy obligačního práva.

Pokud by výše popsáním způsobem k dohodě nedošlo, tedy adresát návrhu by sdělil svůj výslovný nesouhlas s návrhem změny nájemného, má mít pronajímatel právo na jednostranné zvýšení nájemného u smluv neobsahujících postup pro zvyšování nájemného, pokud nebylo nájemné zvýšeno po dobu 12 kalendářních měsíců bezprostředně předcházejících datu uvedenému v návrhu pronajímatele a současně navrhované zvýšení nájemného za byt nepřesahuje o více než 1 procentní bod průměrnou inflaci předchozího roku vydané Českým statistickým úřadem. Oznámení o jednostranném zvýšení nájemného musí mít písemnou formu, musí obsahovat novou výši nájemného, datum, od kterého má být nájemné zvýšeno a

¹⁹ návrh ust. § 1 sněmovní tisk 631/0 www.psp.cz

²⁰ např. návrh ust. § 2 odst. 3 sněmovního tisku 631/0: „Nájemné je cena za užívání bytu včetně jeho vybavení zařízovacími předměty pronajímatele.“ Zcela opomíjí rozdíl mezi nájemným za byt (bytovou jednotku) jako předmět právních vztahů a nájemné za užívání movitých věcí. Nedefinuje ani blíže samotný termín „zařízovací předměty pronajímatele“ a není zřejmé, zda se jedná o samostatně existující věci movité jako takové, nebo jde o příslušenství bytu, nebo se dokonce může jednat o součásti bytu. Dle laického názoru je totiž takovým typickým „zařízovacím předmětem“ klozetová mísa, sprchový kout, či umyvadlo.

²¹ návrh ust. § 4 odst. 1, 2

²² dle ust. § 43b odst. 1 pís. b) o.z. návrh, i když je neodvolatelný, zaniká uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel použil pro zaslání návrhu

²³ dle ust. § 43c o.z. (1) Včasné prohlášení učiněné osobou, které byl návrh určen, nebo jiné její včasné jednání z něhož lze dovodit její souhlas, je přijetím návrhu. (2) Včasné přijetí návrhu nabývá účinnosti okamžikem, kdy vyjádření souhlasu s obsahem návrhu dojde navrhovateli. Přijetí lze odvolat, jestliže odvolání dojde navrhovateli nejpozději současně s přijetím. (3) Pozdní přijetí má přesto účinky včasného přijetí, jestliže navrhovatel o tom bez odkladu vyrozumí osobu, které byl návrh učiněn, a to ústně nebo odesláním zprávy. (4) Jestliže z dopisu nebo jiné písemnosti, jež vyjadřují přijetí návrhu, vyplývá, že byly odeslány za takových okolností, že by došly navrhovateli včas, kdyby jejich přeprava probíhala obvyklým způsobem, má pozdní přijetí účinky včasného přijetí, ledaže navrhovatel bez odkladu vyrozumí ústně osobu, které byl návrh určen, že považuje návrh za zaniklý, nebo jí v tomto smyslu odešle zprávu.

²⁴ dle ust. § 44 odst. 1 o.z. smlouva je uzavřena okamžikem, kdy přijetí návrhu na uzavření smlouvy nabývá účinnosti. Mlčení nebo nečinnost samy o sobě neznamenají přijetí návrhu.

zdůvodnění zvýšení nájemného a výpočet nové výše nájemného. Takto může být nájemné zvýšeno až na úroveň nájemného ve srovnatelném bytě poté, co nájemci uhradil prostředky, které nájemce vložil v míře nutné do úpravy bytu, tedy poté, co tyto náklady budou oceněny a uhrazeny. Dále je jednostranné zvýšení nájemného vyloučeno pokud pronajímatel bezdůvodně odmítl udělit nájemci souhlas s výměnou bytů. Nájemce je pak povinen platit zvýšené nájemné ode dne uvedeného v jednostranném zvýšení, nejdříve první den kalendářního měsíce následujícího po uplynutí tří kalendářních měsíců od doručení jednostranného zvýšení. V téže lhůtě je nájemce oprávněn podat u soudu žalobu o určení neplatnosti zvýšení nájemného.²⁵ Osnova návrhu pak upravuje postup pro zvyšování nájemného u bytů s tzv. regulovaným nájemným, které nebylo dohodu změněno, nebo jednostranně zvýšeno dle z.č. 107/2006 Sb. a zrušuje z.č. 107/2006 Sb., účinnost osnovy je předpokládána dle jejího textu dnem 1.6.2009. S ohledem na postup legislativního procesu je tento termín nereálný.

Zvolený postup jednostranného zvyšování nájemného podmiňuje zvýšení nájemného vypořádáním nákladů vynaložených v nutné míře na úpravu bytu, nespecifikuje blíže, a to ani příkladmo onu nutnou míru, neřeší ani vztah k stávající právní úpravě - ust. § 667 o.z.²⁶ a ust. § 691 o.z.²⁷ Pouze odkazuje legislativně technicky poznámkou pod čarou na § 7 a § 8 z.č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku.²⁸ Důvodová zpráva dále konstatuje, že navrhovaná právní

²⁵ návrh ust. § 4 odst. 2, 3 sněmovní tisk č. 631/0

²⁶ dle ust. § 667 o.z. (1) Změny na věci je nájemce oprávněn provádět jen se souhlasem pronajímatele. Úhradu nákladů s tím spojených může nájemce požadovat jen v případě, že se k tomu pronajímatel zavázal. Nestanoví-li smlouva jinak, je oprávněn požadovat úhradu nákladů až po ukončení nájmu po odečtení znehodnocení změn, k němuž v mezidobí došlo v důsledku užívání věci. Dal-li pronajímatel souhlas se změnou, ale nezavázal se k úhradě nákladů, může nájemce požadovat po skončení nájmu protihodnotu toho, o co se zvýšila hodnota věci. (2) Provede-li nájemce změny na věci bez souhlasu pronajímatele, je povinen po skončení nájmu uvést věc na své náklady do původního stavu. Hrozí-li v důsledku prováděných změn na věci pronajímateli značná škoda, je pronajímatel oprávněn odstoupit od smlouvy.

²⁷ dle ust. § 691 o.z. 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.

²⁸ dle ust. § 7 z.č. 151/1997 Sb. oceňuje-li se stavba porovnávacím způsobem, stanoví vyhláška hlediska, která se při porovnání berou v úvahu. dle ust. § 8 z.č. 151/1997 Sb. byt, kterým se rozumí místnost nebo soubor místností určených k bydlení a jeho součástí a příslušenství, 8) se oceňuje včetně podílu na společných částech domu, 9) a to i v případě, jsou-li umístěny mimo dům, a včetně podílu na příslušenství domu a stavbách vedlejších a jejich příslušenství, určených pro společné užívání. Nebytový prostor, kterým se rozumí místnost nebo soubor místností včetně příslušenství 8) určených k jiným účelům než k bydlení, se oceňuje včetně podílu na společných částech domu, 9) a to i v případě, jsou-li umístěny mimo dům, jakož i včetně podílu na příslušenství domu a stavbách vedlejších včetně jejich příslušenství určených pro společné užívání; nebytovým prostorem nejsou příslušenství bytu ani společné části domu. Cena bytu a cena nebytového prostoru se zjistí jako podíl z ceny stavby. Velikost tohoto podílu se rovná poměru podlahové plochy bytu nebo nebytového prostoru k součtu podlahových ploch všech bytů a nebytových prostorů ve stavbě, do něhož se nezapočítávají plochy společného příslušenství stavby. Přitom se přihlíží k vybavení a stavu bytu nebo nebytového prostoru. Cena příslušenství stavby, které není stavebně její součástí, jako jsou zejména venkovní úpravy, studny a vedlejší stavby sloužící výhradně společnému užívání, se pro účely ocenění bytu nebo nebytového prostoru započte do ceny stavby. Jsou-li vlastnické vztahy ke stavbě a pozemku shodné, cena pozemku se rovněž započte do ceny stavby. Podlahová plocha bytu nebo nebytového prostoru je součet všech plošných výměr podlah jednotlivých místností a prostor tvořících příslušenství bytu nebo nebytového prostoru.

úprava nebude mít žádné ekonomické dopady na veřejné rozpočty. Tento příspěvek se zabývá právními argumenty navrhované právní úpravy, nikoli ekonomickými aspekty, tedy vázáním zvyšování nájemného pouze na stav inflace, zda tento postup lépe odpovídá např. současnému stavu na trhu, nebo zda je na místě zohledňovat např. i ekonomicky oprávněné náklady pronajímatele, či i ukazatele jiné.

Konečně je poslaneckou sněmovnou projednáván v prvním čtení ještě sněmovní tisk 805/0, vládní návrh novely občanského zákoníku předložen 16.4.2009, kterým má být změněno ust. § 696 o.z. tak, že se nově pro nedružstevní byty zavádí možnost jednostranného zvýšení nájemného, nedošlo-li k sjednání nájemného dohodou a neodpovídá-li nájemné nájemnému v místě a čase obvyklému. Na návrh pronajímatele rozhodne o zvýšení stávajícího nájemného soud, a to na nájemné ve výši v místě a čase obvyklé s tím, že změnu nájemného lze přiznat ode dne podání návrhu na soud. Dále má být zavedena možnost jednostranného zvýšení nájemného i u nájemních vztahů založených smlouvou na dobu neurčitou, byla-li výše nájemného sjednána dohodou a došlo-li k tak podstatné změně okolností a změna založila v právech a povinnostech stran hrubý nepoměr. Navrhovatel přitom musí prokázat, že změnu nemohl rozumně předpokládat ani ovlivnit.²⁹ Tato právní úprava by měla nabýt účinnosti dnem 1.1.2011. Dle důvodové zprávy má tento návrh za cíl posílit zásadu autonomie vůle při zachování nezbytné ochrany nájemce. Navrhovaná změna ust. § 696 o.z. by měla navázat na z.č. 107/2006 Sb.. Pronajímatel i nájemce budou mít právo domáhat se určení výše obvyklého nájemného u soudu. Výrokem soudu by byla nahrazena dohoda vztahující se k obvyklému nájemnému za daný byt. Obvyklým nájemným se rozumí nájemné, za které je možno byt pronajmout v daném místě, stavu bytu a čase. Do výše obvyklého nájemného nemohou být promítnuty mimořádné okolnosti trhu, osobních poměrů pronajímatele a nájemce, ani vlivy zvláštní obliby.³⁰ Tuto navrhovanou změnu právní úpravy lze označit za nejvíce zdařilou, konformní s dosavadními rozhodnutími Ústavního soudu.

Závěr

K jakým závěrům lze dospět na základě výše uvedeného? Do budoucna by měl předně zákonodárce přistoupit k vyplnění mezery v právu vzniklé v důsledku vydání zrušovacího nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 3/2002 tak, že bude do právního řádu zaveden právní instrument, vytvořena pozitivní právní úprava zvyšování nájemného u bytů s tzv. regulovaným nájemným. Absence takové právní úpravy je uváděna ve všech nálezech Ústavního soudu, při přijímání všech náhradních řešení zákonodárcem vytvořeného stavu. Existence takové právní úpravy nezasahuje do zásady autonomie vůle, když je zapotřebí vážit práva obou stran daného právního vztahu nájemce i pronajímatele jejich ústavně zaručená práva- právo na bydlení a právo vlastnické. Argumentace zvolená v důvodové zprávě již schváleného návrhu zákona – sněmovní tisk č. 728/0, kterým se mění z.č. 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného je nesprávná. Nedostatky sociální politiky státu, který nevytváří tzv. sociální bydlení, resp. dostatečně nekompensuje sociálně potřebným výši jimi placeného nájemného např. v rámci příspěvku na bydlení nelze přenášet na jiné, v tomto případě na pronajímatele bytů, a to plošně bez zřetele ke konkrétní sociální potřebnosti

²⁹ návrh nového ust. 696 o.z. dle sněmovního tisku 805/0 publikováno na www.psp.cz

³⁰ důvodová zpráva uvedená u sněmovního tisku 805/0 obecná část bod 1.2., zvláštní část k bodu 11.

konkrétního nájemce.³¹ Nelze tímto způsobem pozitivně diskriminovat skupinu nájemců bydlících v bytech s tzv. regulovaným nájemným.

Závěry de lege lata jsou obtížnější. Stávající spory o zvýšení nájemného za dobu do 30.3.2006 mají být dle obecně závazných názorů Ústavního soudu. Obecné soudy přitom jsou povinny plnit poučovací povinnost dle ust. § 5 o.s.ř. a ust. § 92 o.s.ř.

Za dobu od 30.3.2006 je možno zvyšovat nájemné pouze podle z.č. 107/2006 Sb. Je otazné, zda jde skutečně o jedinou cestu, a to vzhledem k posouzení ústavnosti tohoto právního předpisu. Zejména vzhledem k přijaté novele tohoto právního předpisu prodlužující období deregulace a fixující zvýšení na stav cen ve stavu ke dni 1.7.2009 je souladnost této právní úpravy s ústavním pořádkem velmi diskutabilní. Tam, kde se pronajímatel nedomohl svých nároků, tedy rozdílu mezi obvyklým nájemným a tzv. regulovaným nájemným, může uplatnit u soudu žalobu na náhradu škody, nyní dle plenárního nálezu ze dne 28.4.2009. Jde o řešení zdánlivě snadné. Jak je rozebráno výše, skutečně pouze zdánlivě.

Je zcela zřejmé, že plenární náleze Ústavního soudu ze dne 28.4.2009 je reakcí na dlouhodobou nečinnost zákonodárce, snahou o vytvoření mechanismu pro zachování rovnováhy mezi ochranou vlastnického práva pronajímatelů bytů a obecnými zájmy společnosti. Vytvoření sekundárního odpovědnostního vztahu vůči státu není řešením podstaty problému. Podstata problému může být vyřešena pouze mechanismem upravujícím závazkový vztah mezi účastníky dotčeného právního vztahu, tedy mezi pronajímatelem a nájemcem. Takovéto řešení je souladné s metodou právní regulace občanskoprávní vztahů.

Literature:

- Holländer, P: Filosofie práva, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 1 vydání, 303 stran, ISBN: 80-86898-96-2.
- Holländer, P: Ústavněprávní argumentace ohlednutí po deseti letech Ústavního soudu. Praha: Linde, 2003, 103 stran, ISBN : 80-86131-37-8.
- Hurdík, J.: Zásady soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 168 stran, ISBN: 80-210-2001-6.
- Weiberger, O: Norma a instituce (Úvod do teorie práva). Brno: Masaryková univerzita , 1995, 217 stran ISBN: 80-210-1123-8.
- Zoulík, F: Soukromoprávní ochrana slabší smluvní strany [Právní rozhledy 3/2002, s. 109] www.beck-online.cz
- sněmovní tisk 728/0 novela zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu, publikována na www.psp.cz

³¹ Občas se lze setkat i s argumentem, že ten který nájemce se přece nebude „doprošovat“ o dávky. Takovýto argument neobstojí.

- sněmovní tisk 631/0 návrh zákona o nájemném z bytů a jeho sjednávání, publikováno na www.psp.cz
- sněmovní tisk 805/0 novela občanského zákoníku, publikováno na www.psp.cz
- úst. z. 1/1993 Sb., Ústava ČR
- unesení č. 2/1993 Sb., kterým se vyhlašuje Listina základních práv a svobod
- z.č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- z.č. 107/2006 Sb., o jednsotranném zvyšování nájemného
- nálezy Ústavního soudu ČR: IV. ÚS 387/1999, I. ÚS 546/03, I. ÚS 625/03, I. ÚS 43/04, III.ÚS 104/04, I.ÚS 343/04, I.ÚS489/05, Pl.ÚS 3/2002, Pl ÚS 20/05, Pl. ÚS 7/2007, Pl ÚS –st. 27/09 publikované na www.nalus.usoud.cz
- rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 25 Cdo 2064/2005, 25Cdo 1220/2007 publikována na www.nsoud.cz

Reviewer:

Jan Hurdík

Contact – email:

ingird.kovarova@osoud.olc.justice.cz