

# K NALÉHAVÝM PRÁVNÍM OTÁZKÁM NÁJEMNÍHO BYDLENÍ

**Mgr. Michal Pohl**

Studie č. 5.308  
únor 2011

Obsah:

<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>2. K OKAMŽIKU ZVÝŠENÍ NÁJEMNÉHO</b> .....	<b>3</b>
<b>3. K VÝŠI NÁJEMNÉHO, OBVYKLÝ NÁJEM</b> .....	<b>4</b>
3.1. VÝŠE NÁJEMNÉHO V JUDIKATUŘE ÚS .....	5
3.2. OBVYKLÉ NÁJEMNÉ .....	6
<b>4. K ÚSTAVNĚPRÁVNÍ PŘÍPUSTNOSTI REGULACE NÁJEMNÉHO</b> .....	<b>7</b>
<b>5. MOHOU ČI DOKONCE MUSÍ OBECNÉ SOUDY ROZHODOVAT O ZVÝŠENÍ NÁJEMNÉHO ZA SOUČASNÉ SITUACE?</b> .....	<b>8</b>
5.1 PROTIÚSTAVNÍ MEZERY V ZÁKONODÁRSTVÍ .....	9
5.2 DISKRIMINACE .....	10
<b>6. ZÁVĚR</b> .....	<b>11</b>
<b>PŘEHLEDOVÁ TABULKA:</b> .....	<b>13</b>

## 1. Úvod

Lze říci, že deregulace nájemného byla a stále je součástí transformace právního a ekonomického řádu na podmínky kapitalistické tržní ekonomiky. Právní stav před rokem 1989 byl v oblasti bydlení charakterizován především právem osobního užívání k bytu podle § 154 a § 155 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen O.Z.) ve znění účinném do 31.1.1992. Výše úhrady za užívání bytu nebyla stanovena dohodou stran, ale administrativně vyhláškou<sup>1</sup>. Uživací právo k bytu bylo zákonem č. 509/1991 Sb. transformováno na chráněný nájem, přičemž tato přeměna byla poté potvrzena Ústavním soudem.<sup>2</sup> V první polovině této dekády došlo k podstatným změnám právě v oblasti regulace výše nájemného. Ústavní soud se zabýval regulací ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20.11.2002 či sp. zn. Pl. ÚS 2/03-1 ze dne 19.3.2003, přičemž zrušil předpisy, které stanovovaly výši nájmu, pro rozpor s českým ústavním pořádkem a mezinárodními závazky. Prostor, který byl Ústavním soudem dán státu k vytvoření právního rámce, jenž by byl v souladu s ústavním pořádkem, nebyl využit. Zákonodárce dlouhodobě setrval v nečinnosti. Tento stav, jehož hodnocení není předmětem této práce, byť s ním do určité míry také souvisí, trval až do přijetí zák. č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájmu.<sup>3</sup>

Na základě tohoto zákona byl pronajímatel oprávněn uplatnit zvýšení nájemného v zákoně stanovených mezích. Vzhledem ke skutečnosti, že na základě právní úpravy stanovené v zák. č. 107/2006 Sb. ke dni 31.12.2010 skončilo v některých oblastech v ČR období, po které mohl majitel jednostranně uplatnit zvýšení nájemného, přičemž neexistuje jiný speciální předpis, který by na základě delegace obsažené v § 696 O.Z. výši nájemného stanovil, je vhodné zhodnotit dosavadní judikaturu Ústavního soudu tak, aby nájemníci i pronajímatelé mohli náležitým způsobem upravit své vzájemné vztahy.

K 1. 1. 2011 tedy jakoby na první pohled nastávala ve městech, která nejsou zahrnuta do § 3 odst. 1 zák.č. 107/2006 Sb., staronová realita v nájemních vztazích. Neexistence

<sup>1</sup> Vyhláška Ústřední správy pro rozvoj místního hospodářství č. 60/1964 Sb.

<sup>2</sup> Sp. zn. Pl. ÚS 37/93 ze dne 22.3.1994

<sup>3</sup> Více k rekapitulaci viz např. *Herc, Tomáš*. Soudní ochrana pronajímatelů ve věcech regulace nájemného. Právní rozhledy 17/2009, str. 601 – 610. Praha: C.H.Beck 2009 či nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28.2.2006

zvláštní právní úpravy, na kterou odkazuje § 696 O.Z. nepochybně snižuje právní jistotu účastníků nájemního vztahu a to především nájemníků, jako slabší smluvní strany.

Z hlediska budoucího vývoje existují dvě možnosti. První možností je, že obecné soudy seznají současný stav jako totožný se stavem před účinností zák. č. 107/2006 Sb. a budou aplikovat judikaturu Ústavního soudu, která jim umožnila rozhodovat o výši nájemného i přes neexistenci předvídané úpravy. Druhou možností je, že soudy se rozhodnou, na základě podstatné změny podmínek, pro uplatnění určité clausule rebus sic stantibus a žaloby na určení výše nájmu budou vzhledem ke své ústavně vymezené roli odmítat. Posléze zmiňovanou možnost ostatně jako reálnou připustil předseda soudcovské unie Tomáš Lichovník.<sup>4</sup>

Připustíme, že obecné soudy budou rozhodovat na základě dosavadní judikatury Ústavního soudu, aniž by tato rozhodnutí konfrontovaly se současným stavem. V tom případě vyvstávají dvě naléhavé otázky. První se týká okamžiku zvýšení nájemného a druhá jeho výše, přičemž výklad se věnuje také otázkám tzv. obvyklého nájemného.

## 2. K okamžiku zvýšení nájemného

Ústavní soud přisoudil rozhodnutí o zvýšení nájemného jednoznačně konstitutivní povahu<sup>5</sup>. Z toho plyne charakter jeho účinků pouze *pro futuro*, tedy, „že na hmotněprávní vztahy může mít účinky pouze do budoucna, tedy od okamžiku kdy nabude právní moci, ledaže by zákon výslovně upravil jeho účinky jinak.“ Nicméně v této souvislosti zdůraznil, že vzhledem k mimořádným podmínkám spočívajících v existenci zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného pronajímatelem, jenž by měl za následek zamítání žalob o zvýšení nájemného, je přípustné, aby soudy rozhodovaly i za období od podání žaloby<sup>6</sup>. V případě neexistence zákonné regulace, která by stanovila výjimku z konstitutivních účinků, nahrazuje tuto podle stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09<sup>7</sup> ze dne 28.4.2009 nález Ústavního soudu Pl. ÚS 20/05, jenž tak reagoval na mimořádnou situaci do účinnosti zák. č. 107/2006 Sb. Ústavní soud si v tomto zcela mimořádném případě přisvojil roli pozitivního zákonodárce – výslovně přiznává nálezu Pl. ÚS 20/05 zákonnou funkci. Naopak, za období před podáním žaloby soudy nájemné zvyšovat podle Ústavního soudu nemohou, protože tomu brání samotná povaha konstitutivního rozhodnutí.

Co se týče charakteru účinků rozhodnutí pro období po 31.12.2010, lze se domnívat, že obecné soudy budou vycházet z výše zmíněných úvah. Rozhodnutí bude mít konstitutivní charakter. Není však zcela zřejmé, zda toto konstitutivní rozhodnutí bude mít účinky *pro futuro*, ve smyslu účinků od právní moci rozsudku, či zda obecné soudy budou moci zvýšit nájemné i za období od podání žaloby. Vycházíme-li z argumentace Ústavního soudu, který připouští zvýšení nájemného za období od podání žaloby pouze za mimořádných podmínek (t.j. existence zák. č. 107/2006 Sb., který znemožnil po dobu jeho platnosti rozhodování o zvýšení nájemného), lze argumentací *a contrario* dovodit, že při neexistenci mimořádných podmínek, které by znemožňovaly efektivně uplatnit nároky žalobců u soudu, budou obecné soudy rozhodovat o zvýšení nájemného v souladu s jeho konstitutivním charakterem *pro futuro* od právní moci, resp. vykonatelnosti rozsudku.

Teoreticky atypické pojetí konstitutivního rozhodnutí je podle Ústavního soudu odůvodněno především praktickými hledisky – v případě odmítnutí žalob na zvýšení nájemného projednávaných během účinnosti zák. č. 107/2006 Sb., avšak podaných před

<sup>4</sup> Dostupné z (www): <http://www.ct24.cz/domaci/110964-deregulovane-najemne-k-soudu-ani-tam-zatim-pomoc-necekejte/>. (7.1.2011)

<sup>5</sup> Sp. Zn. Pl. ÚS-st 27/09 bod č. 10, či Sp. Zn. Pl. ÚS 20/05

<sup>6</sup> Sp. Zn. Pl. ÚS-st 27/09 bod č. 12

<sup>7</sup> Sp. Zn. Pl. ÚS-st 27/09 bod č. 12

účinností tohoto zákona, tedy do 31.3. 2006, by se totiž soudy dopustily ve vztahu k žalobcům odmítnutí přístupu ke spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).<sup>8</sup>

Těmto úvahám lze přisvědčit i vzhledem k úpravě *de lege ferenda*. Budoucí komplexní právní úprava občanského práva v připravované kodifikaci občanského zákoníku by měla v souladu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu rovněž zakotvit možnost stran navrhnout soudu zvýšení či snížení nájemného, jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky<sup>9</sup>, přičemž možnost soudu stanovit výši nájemného i za období po podání žaloby předcházející právní moci rozsudku zde v souladu s konstitutivním charakterem takového rozhodnutí zakotvena není.

Odlišné pojetí pak nabízí připravovaná novela občanského zákoníku. Poslanecké sněmovně byl 24.11.2010 předložen vládní návrh novely občanského zákoníku pod tiskem 188<sup>10</sup>. Kromě dílčích změn v oblasti nájemních vztahů přináší návrh novely v § 696 explicitní zakotvení možnosti soudu stanovit, odkdy se nájemné určuje, přičemž soud bude moci určit výši nájemného nejdříve ke dni podání žaloby. Vládní návrh tedy nepodmiňuje korekci účinků konstitutivního rozhodnutí existencí mimořádných okolností tak, jak to vyžaduje výše zmíněný nálezn. Z tohoto důvodu je koneckonců na místě uvažovat nad případnou proporcionalitou takového ustanovení – v současné době neexistuje zásadní důvod pro odchýlení se od typických účinků konstitutivních rozhodnutí, které, jak už bylo zmíněno výše, zásadně nastupují *pro futuro* od právní moci rozhodnutí.

Lze tedy uzavřít, že co se týče období, na které dopadají účinky soudně určeného nájemného, počínaje 1.1.2011, při zachování dosavadního právního stavu, soudy by měly v souladu se stanoviskem<sup>11</sup> pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st 27/09<sup>12</sup> a všeobecnou právní naukou rozhodovat o zvýšení nájmu pouze za období po právní moci rozsudku. To platí i v případě rekodifikace občanského práva (nebude-li do té doby pozměněna). Naopak, v případě přijetí výše zmíněné novelizace občanského zákoníku, budou moci soudy rozhodnout o výši nájemného i za období po podání žaloby.

### 3. K výši nájemného, obvyklý nájem

Výše nájemného obecně (nikoliv v případě nájmu z bytu) se podle § 671 O.Z. určuje smluvně. Pokud tomu tak není, je nájemce povinen platit nájemné obvyklé v době uzavření smlouvy s přihlédnutím k hodnotě pronajaté věci a způsobu jejího užívání.

Co se týče nájemného za užívání bytu, O.Z. v souladu se zásadou dispoziční autonomie přiznává prioritu dohodě mezi nájemcem a pronajimatelem, pokud není stanoveno jinak v O.Z. či jiném zákoně. Zvláštním předpisem, který opravňuje pronajímatele jednostranně zvyšovat nájemné je zákon č. 107/2006 Sb. V současné době se účinky této normy vztahují na pouze určité byty, které se nacházejí v zákoně vymezených obcích. Na byty v jiných obcích účinky tohoto zákona nedopadají. Na tyto byty se tak v současné době nevztahuje žádná speciální norma předvídaná v § 696. A právě neexistence zvláštního zákona v období do účinnosti zák. č. 107/2006 Sb. byla jedním z důvodů zásahu Ústavního soudu do

<sup>8</sup> I.ÚS 566/05

<sup>9</sup> Eliáš Karel, Havel Bohumil. Osnova občanského zákoníku. Osnova zákona o obchodních korporacích. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 574 s.

<sup>10</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník; sněmovní tisk 188.

<sup>11</sup> K rozhodným obdobím pro zvýšení nájemného viz také např. sp.zn. II.ÚS 122/08.

<sup>12</sup> K charakteru konstitutivního rozhodnutí srovnej též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2008, č. j. 2 As 51/2007-82.

oblasti nájemního bydlení, který stanovil obecným soudům povinnost rozhodovat o zvýšení nájmu a zároveň jim poskytl některá vodítka pro určování výše nájemného.

Pokud jde o právní úpravu de lege ferenda, předpokládá se, že vodítkem pro soudní určení nájmu z bytu bude rovněž nájem obvyklý, tak jak je tomu v § 671 O.Z. De lege lata tedy není pojem obvyklého nájemného z bytu v občanském zákoníku upraven, nicméně, za určitých podmínek ho lze s výhradami dovozovat z jiných zákonů, především ze zákona o cenách či zákona o oceňování majetku. Ustanovení těchto předpisů však, vzhledem k tomu, že nejsou lex specialis ve smyslu § 696 O.Z., nelze pro určení nájmu z bytu přímo uplatnit. Následující odstavce se podrobněji zabývají právě otázkami spjatými s určováním nájemného.

### 3.1. Výše nájemného v judikatuře ÚS

Ústavní soud ve své judikatuře týkající se regulovaného nájemného nastínil směr, kterým by se zvyšování nájmu mělo ubírat. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/03-1 se zabýval mimo jiné i stanovením nájemného. Poukázal na ustanovení občanského zákoníku upravující stanovení nájmu (nikoliv z bytu), kdy nájemné se sjednává dohodou či eventuálně se platí nájemné ve výši obvyklé v době uzavření smlouvy. Základem nájemního vztahu je obecně podle Ústavního soudu skutečný či alespoň hypotetický konsensus obou smluvních stran v otázkách ceny či nájemného. Ve specifických případech (rozuměj při existenci protiústavní regulace) pak Ústavní soud musí zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku. Nastínění způsobu určení nájemného obsahovaly i předcházející judikáty sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 či sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

Tato judikatura, která nicméně neposkytovala dostatečně jasná vodítka pro rozhodování o výši nájmu obecnými soudy, byla následována nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05. V tomto nálezu Ústavní soud potvrdil již dříve deklarovanou zdrženlivost stanovit konkrétní rozhodovací postup pro určení výše nájemného. Určení nájemného je podle Ústavního soudu věcí obecných soudů při nalézání a aplikaci jednoduchého práva. Pro jejich rozhodování pak Ústavní soud stanovil relativně abstraktní kritéria. Soudy musí podle Ústavního soudu rozhodnout o zvýšení nájemného v závislosti na místních podmínkách tak, aby nedocházelo k diskriminaci ve smyslu vytváření dvou skupin vlastníků bytů – jedněch s tržním příjmem z nájmu a druhých z minulosti administrativně určených. Tato kritéria Ústavní soud dále obohatil o povinnost soudů při rozhodování o výši nájemného „vyvarovat se libovůle, rozhodování soudů by se mělo zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností daného případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené konformní soudní praxe.“

Ačkoliv se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 bránil konkretizaci kritérií pro určení výše nájmu v případě neexistence právní úpravy, v nálezu 282/05 tato kritéria dále precizoval. Zopakoval podmínky vyslovené v sp. zn. Pl. ÚS 20/05, tedy „racionální argumentaci, zvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěry právní nauky a ustálenou ústavně konformní soudní praxi.“ Dále doplnil že „konkrétní výše nájemného musí vyplynout především z procesu dokazování, v němž obecné soudy poskytnou sporným stranám dostatečný prostor pro předložení relevantních podkladů, jež mohou výši nájemného ovlivnit. S ohledem na mimořádnost postupu při dotváření práva se pak také musí žalobci i žalovanému dostat od obecného soudu vhodného poučení, a to i nad rámec obecné poučovací povinnosti zakotvené v § 5 občanského soudního řádu.“

V judikatuře Ústavního soudu je možné nalézt také další kritéria určování výše nájemného. V nálezu ze dne 6.4.2005 sp. zn. I. ÚS 489/05 označil situaci zvyšování nájemného za „sociálně citlivou.“ Nález pak v návaznosti na posléze jmenované určil jako

jedno z možných kritérií také sociální situaci nájemníka, které má navýšení nájemného zohledňovat.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že přes určitou počáteční zdrženlivost Ústavní soud vytvořil relativně jasná obecná vodítka pro rozhodovací činnost soudu. Za pozornost jistě stojí skutečnost že, navzdory všeobecnému povědomí, Ústavní soud v těchto souvislostech explicitně nestanovil tržní či obvyklý nájem jako kritérium pro určení výše nájmu.

### 3.2. Obvyklé nájemné

Navrhovaná právní úprava obsažená v tisku č. 188/0<sup>13</sup>, podobná kritéria neobsahuje. Podle § 696 odst. 1 novely se výše nájemného určuje tak, že „nedošlo-li ke sjednání nájemného dohodou a neodpovídá-li nájemné v místě a čase obvyklému nájemnému, rozhodne soud na návrh pronajímatele nebo nájemce o určení nájemného, které je v daném místě a čase obvyklé. V rozhodnutí soud též stanoví, od kdy se nájemné určuje; výši nájemného soud určí nejdříve ke dni podání návrhu k soudu.“ Kritériem pro určení výše nájemného je tak podle návrhu zákona v místě a čase obvyklé nájemné. Návrh zákona neobsahuje legální definici pojmu v místě a čase obvyklého nájemného, avšak v důvodové zprávě k navrhovanému znění § 696 předkladatel odkazuje na analogické použití zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů.<sup>14</sup>

Pojem obvyklého nájemného z bytu není v občanském zákoníku upraven, nicméně, za určitých podmínek lze dovodit analogická ustanovení z občanského zákoníku (§ 671), či jiných zákonů, především ze zákona o cenách či zákona o oceňování majetku. Ustanovení těchto předpisů však, vzhledem k tomu, že zákon o cenách či zákon o oceňování majetku nejsou lex specialis ve smyslu § 696 O.Z., nelze pro stanovení výše nájmu uplatnit přímo.

Obvyklý nájem (resp. obvyklá cena nájmu) z hlediska navrhované úpravy by pak podle představy předkladatele vzhledem k zákonu o oceňování majetku odpovídal ceně, která by byla dosažena v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Při stanovení ceny se zvažují okolnosti, které mají vliv na její výši. Nezahrnují se do ní vlivy mimořádných okolností na trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby. Přímá aplikace tohoto zákona je vyloučena vzhledem k omezenému předmětu úpravy, jež je stanoven v § 1; nicméně nelze vyloučit aplikaci na základě analogie. Restriktivní interpretace věcné působnosti tohoto zákona je zcela na místě - podle rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2010 sp. zn. 28 Cdo 1568/2010 zákon o oceňování majetku omezuje své použití pro účely stanovené zvláštními předpisy a nelze jej proto bez dalšího vztahovat i na jiné případy.

V této souvislosti je třeba zmínit, že zákon č. 151/1997 Sb. není jediný zákon, ze kterého lze přeneseně dovodit (viz výše) obsah pojmu obvyklého nájemného. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách definuje obvyklou cenu jako cenu „shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednávanou mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže.“

Jak vyplývá ze zákona o cenách, nájemné lze z obsahového hlediska přirovnat k pojmu cena podle tohoto zákona, nicméně tyto pojmy nejsou souznačné. Cena podle § 1 odst. 2 zákona o cenách je definována jako „peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až 13 zákona o cenách zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než k prodeji.“ V případech převodu práv či převodu a přechodu vlastnictví k nemovitostem

<sup>13</sup> Vzhledem k politickému rozložení poslanecké sněmovny je přijetí tohoto návrhu zákona oproti opozičním návrhům nejpravděpodobnější. Z tohoto důvodu se článek bude věnovat pouze návrhu zákona obsaženému v tisku 188/0.

<sup>14</sup> Ceny či postupy při uplatnění způsobů oceňování stanoví k provedení tohoto zákona stanoví vyhláška ministerstva financí č. 3/2008 Sb. (oceňovací vyhláška).

včetně užívacích práv k nemovitostem se podle §1 odst. 3 použije postupů zakotvených v zákonu o cenách. Lze tedy říci, že zákon neklade rovnítko mezi pojmy cena a nájemné, nicméně postup pro jejich stanovení je stejný. V zásadě shodný přístup k této problematice zastává i Nejvyšší soud, který mezi pojmy (obecná) cena nájemného a nájemné nečiní zásadnějšího rozdílu.<sup>15</sup> Zákon o cenách opět nelze aplikovat přímo, vzhledem k omezenému předmětu působnosti, aplikaci na základě analogie však nelze vyloučit.

Judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu objasnění pojmu obvyklého nájmu, až na ojedinělé výjimky<sup>16</sup>, rovněž nepřináší. Nelze tak hovořit o „fakticky závazném“ či konstantním chápání tohoto pojmu v judikatuře.

To v zásadě platí i pro literaturu, která se věnuje problematice nájemního bydlení. O definici obvyklého nájmu se pokusili autoři publikace *Místně obvyklé nájemné*.<sup>17</sup> Ti považují obvyklý nájem za souznačný s nájmem tržním. Vycházejí především ze znění zákona o cenách, zákona o oceňování majetku a zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Obsah pojmu konstruuji dále z korespondence s ministerstvem financí<sup>18</sup> a z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2401/2008. Do konstrukce nezahrnují pronájmy u obcí, u velkých firem s byty, či u družstev.

Takový přístup nebude pravděpodobně soudy aprobován. Jak už bylo naznačeno, výše zmíněné zákony mají omezený předmět působnosti, a tak je nelze přímo aplikovat na nájemní vztahy. Pojmy tržní a obvyklé nájemné nemají totožný obsah; logicky vyplývá, že pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit nájem jako tržní, zajisté by tak explicitně učinil. Tím, že charakterizoval nájemné jako obvyklé, implicitně vyloučil jeho charakteristiku jako tržní. Jak už bylo zmíněno, rozsudek sp. zn. 28 Cdo 2401/2008 představuje spíše výjimku. Nezahrnutí výše nájmu v obcích jako vlastnicích či dalších subjektech by také zřejmě kolidovalo s čl. 11 Listiny, který zaručuje rovný zákonný obsah vlastnického práva všech vlastníků.

Obsah pojmu obvyklého nájmu z bytu tak bude naplňovat budoucí judikatura vyšších soudů. Inspiraci lze najít např. v německé úpravě, kde východiskem pro určení obvyklého nájemného je např. zjištění nájemného ve srovnatelných bytech, či „cenové mapy nájemného“, se zahrnutím nájmu v bytech vlastněných obcemi. V této souvislosti je na místě poznamenat, že přehledy cen nájemného, do kterého jsou zahrnuty nájmy v domech vlastněných obcemi, již připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

Lze tedy shrnout, že oproti judikatuře ÚS nabízí zmiňovaná úprava *de lege ferenda* kodifikaci nájmu z bytu stanoveného soudem jako obvyklého nájmu. Definici obvyklého nájmu z bytu, ze které by plynul obsah tohoto pojmu, však nepřináší. Strany tak budou ve vztahu k obvyklému nájemnému z bytu odkázány především na doplnění tohoto pojmu soudní judikaturou. Komplementárně se pak nabízí analogické definice zakotvené v zákoně o oceňování majetku či v zákoně o cenách. Přímá aplikace těchto zákonů je vyloučena vzhledem k omezenému předmětu úpravy.

#### 4. K ústavněprávní přípustnosti regulace nájemného

Stav, kdy výše nájmu po jednostranném navýšení může na některých místech přesahovat i tržní nájem, je zcela odlišný od stavu, kdy nedosahoval výše nutné pro zákonem požadovanou údržbu nemovitosti a nesplňoval tak požadavky formulované Evropským soudem pro lidská práva (dále jen ESLP). ESLP v souladu se svou dosavadní judikaturou

<sup>15</sup> Sp. zn. 28 Cdo 1568/2010

<sup>16</sup> Rozsudek NS ze dne 27.5.2009 sp.zn. 28 Cdo 2401/2008

<sup>17</sup> Šimeček Tomislav, Bradáč Albert, Kadlecová Milada, Mičúch Marek, Poledník Milan, Vích Zdeněk, Zajíček Miroslav. *Místně obvyklé nájemné*. Praha : Občanské sdružení majitelů domů bytů a dalších nemovitostí 2010.

<sup>18</sup> Obsah dopisu je dostupný v Bradáč A. *Problematika názvosloví ceny obvyklé*. Soudní inženýrství 3/2010

zdůraznil<sup>19</sup>, že regulace vztahů souvisejících s nájemním bydlením není v rozporu s právy garantovanými Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>20</sup> (resp. dodatkového protokolu k Úmluvě), pokud je odůvodněná a přiměřená cílům sledovaným v obecném zájmu a dočasná. Minimálním požadavkem naplňujícím tyto principy vyplývající z rozhodnutí Mellacher<sup>21</sup> je taková regulace, která umožňuje vlastníkům navyšovat nájemné tak, aby pokryly náklady na údržbu a opravy nemovitosti. Lze tak v zásadě říci, že regulace nájemních vztahů při splnění určitých podmínek není v rozporu s moderním pojetím vlastnického práva a jeho lidsko-právních aspektů.

V zásadě shodný pohled na problematiku regulace nájemného zastává i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 Ústavní soud se ztotožnil s přístupem ESLP, přičemž naznačil, že měřítko, která zamýšlí uplatňovat vůči státu, mohou být přísnější než kritéria obecně uplatňovaná ESLP. Dále Ústavní soud v tomto nálezu v souladu s předchozími nálezy<sup>22</sup> dovodil, 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, přičemž je nutno bedlivě zvažovat jak existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž výběr podrobných pravidel pro uskutečňování takových opatření. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“ Dále konstatoval, že regulaci nelze chápat jako vyvlastnění, byť se dotýká obsahu vlastnického práva. Vlastnické právo nelze chápat jako absolutní či neomezené, nicméně omezení vlastnického práva podléhají určitým podmínkám. Omezeno může být podle Listiny pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví, přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace. Tyto úvahy byly dále mnohokrát zopakovány a potvrzeny v následujících rozhodnutích Ústavního soudu souvisejících s problematikou nájemného.

## **5. Mohou či dokonce musí obecné soudy rozhodovat o zvýšení nájemného za současné situace?**

Ústavní soud shledal protiústavnost stavu ke dni vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ve dvou navzájem propojených rovinách. V první rovině spatřuje protiústavnost v diskriminaci vlastníků dotčených bytů, resp. neodůvodnitelně nerovném postavení jednotlivých skupin vlastníků. V rovině druhé pak spatřuje protiústavnost mezery v právu spočívající v tom, že nebyla přijata občanským zákoníkem předpokládaná zvláštní úprava, která by upravovala zvyšování nájemného. Protiústavnost v obou těchto rovinách pramení ze stejných zdrojů - dlouhodobé nečinnosti zákonodárce, diskriminace jedné skupiny vlastníků a z faktického vyprázdnění obsahu vlastnického práva majitelů bytů s regulovaným nájemným. Jinými slovy, oběma rovinám protiústavnosti je společná kumulace několika prvků – tj. dlouhodobá nečinnost zákonodárce a nelegitimní omezení vlastnického práva určité skupiny vlastníků a z toho plynoucí diskriminace.

<sup>19</sup> Viz rozhodnutí velkého senátu ESLP ve věci Hutten-Czapska proti Polsku (žaloba č. 35014/97). Autor dále čerpal z českého překladu dostupného na internetových stránkách [www.justice.cz](http://www.justice.cz).

<sup>20</sup> Č. 209/1992 Sb.

<sup>21</sup> Věc Mellacher a další proti Rakousku (žaloba č. 10522/83, 11011/84, 11070/84).

<sup>22</sup> Viz sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (č. 167/2000 Sb.), Pl. ÚS 3/2000 (č. 231/2000 Sb.), Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.).



## 5.1 Protiústavní mezery v zákonodárství

Je jistě legitimní klást si otázku, zda je v současné době zmíněná mezera v právu relevantní, resp. zda vůbec mezera v právu v daných souvislostech existuje a jestli je tedy na místě za odlišných podmínek předmětnou judikaturu ústavního soudu zohlednit či nikoliv. Jinak řečeno, zda zákonodárce úmyslně neoponechal výši nájemného neupravenou vzhledem k úpravám provedených v zákoně o jednostranném zvyšování nájmu, které znamenaly prudké navyšování dosud regulovaných nájmu směrem k tržním nájmu.

V případě dočasného nepřijetí právní úpravy upravující stanovení nájemného by se tak jednalo o krátkodobou „faktickou regulaci“, jejíž účel může koneckonců být zcela legitimní a ústavně konformní.<sup>23</sup> Ostatně, v zahraničních právních úpravách, jež upravují nájemné bydlení, je obvyklé, že jednostranné navyšování nájmu je přípustné pouze v určitých dlouhodobějších intervalech v závislosti na výši nájemného<sup>24</sup>. Podobné pojetí zvyšování nájmu obsahuje i návrh nového občanského zákoníku, který omezuje zvyšování nájemného o nejvýše 20% během tří let.<sup>25</sup> Ovšem, pokud by „faktická regulace“ pozbyla dočasný charakter, stala by se trvalou a přitom petrifikovala, či dokonce prohlubovala porušení vlastnického práva vlastníků bytů, na něž se regulace vztahuje, nezbylo by než se ztotožnit s názorem Ústavního soudu, který takovýto stav v nálezu 20/05 prohlásil za neslučitelný s požadavky právního státu a tedy protiústavní.

Ústavní soud se odhodlal k překročení své ústavně vymezené role negativního zákonodárce a „vytvořil prostor pro zachování práv a svobod“ tím, že povolal obecné soudy k rozhodování o výši nájemného, čímž se fakticky pasoval do role zákonodárce. Důvodem pro prolomení takto ústavně vymezené role, byly mimořádné okolnosti vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 a spočívající v kumulaci několika prvků, jež dohromady vytvářely stav v rozporu s ústavním pořádkem a jeho základními principy. Těmito prvky byly především dlouhodobá nečinnost zákonodárce spočívající v nepřijetí předvídané úpravy, nelegitimní zásah do vlastnického práva a s tím související diskriminace určité skupiny vlastníků.

Je zřejmé, že Ústavní soud tak učinil naprosto mimořádný krok, který podstatným způsobem vychyluje ústavně zakotvený systém dělby moci. Takovýto postup odůvodnil mimořádnými dlouhotrvajícími okolnostmi, které v konečných důsledcích samy znamenaly porušení principu dělby moci. Podle Ústavního soudu je takovýto krok aprobován skutečností, že naopak zákonodárce svou nečinností ohrožoval řádné fungování soudní moci, doslova konstatoval, že „jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úkoly, a tím brání v řádném fungování druhé v posuzovaném případě soudní moci, musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování, který je do systému dělby zabudován.“

Tyto předpoklady však aktuálně nemusí platit. Současný stav, zdá se, v celku neodpovídá stavu, během kterého Ústavní soud učinil svá průlomová rozhodnutí v oblasti regulace nájemného. Je otázkou, zda lze shledat protiústavnost současného stavu, když navýšení nájemného prostřednictvím zákona č. 107/2006 Sb. na mnoha místech proběhlo nad úroveň tzv. nákladového nájemného a naplnilo tak kautely vyžadované Ústavním soudem i ESLP. Ostatně, jednou ze skutečností, kterou Ústavní soud podmiňuje odklon od vlastní judikatury je „změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními

<sup>23</sup> Nicméně dlouhodobě deklarovaný požadavek Ústavního soudu, že regulace nájemného může být provedena pouze zákonem, by tak z formálního hlediska naplněn nebyl.

<sup>24</sup> Christine Whitehead and Kathleen Scanlon, eds. *Social Housing in Europe*. LSE: London 2007. P. 15 či Kavěna Martin, Částecký Michal. *Právní úprava nájmu bytu ve vybraných evropských státech*. Srovnávací studie č.5.277, květen 2007, Parlamentní institut. Str. 6 či str. 19. Dostupné na (www): <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20961>

<sup>25</sup> Eliáš Karel, Havel Bohumil. *Osnova občanského zákoníku. Osnova zákona o obchodních korporacích*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 574 s., § 2088

normami.“<sup>26</sup> V takovém případě je úkolem obecných soudů, aby neaplikovaly judikaturu Ústavního soudu pokud shledají, že aktuální stav neodpovídá stavu přijetí rozhodnutí Ústavního soudu a staly se tak iniciátorem této změny. Tento postup však soudy nemohou uplatnit svévolně; základním požadavkem je dostatečné a opodstatněné odůvodnění takového kroku.<sup>27</sup>

Tyto úvahy platí i pro Ústavním soudem vytykanou dlouhodobost jako hlavního důvodu nezákonné nečinnosti zákonodárce. V době psaní této statě je v Poslanecké sněmovně navrženo k projednání několik tisků, jejichž předmětem úpravy je mimo jiné také zvyšování nájemného. Jedná se o tisky 218/0, 188/0, 163/0. Kromě těchto návrhů se ve fázi připomínkového řízení nachází návrh na nový občansko právní kodex, který rovněž upravuje problematiku spojenou s navyšováním nájmu. Zdá se, že zákonodárny sbor vzal vážně apel Ústavního soudu učiněný ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09, aby se znovu a systematicky zabýval řešením otázek souvisejících s regulací nájemného. Zahrneme-li do požadavku aktivity zákonodárce v otázkách nájemného i zákon č. 107/2006 Sb., nelze v současné situaci hovořit o jeho dlouhodobé nečinnosti.

## 5.2 Diskriminace

Další dimenzí, ve které Ústavní soud shledal svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS. 20/05 rozpor s ústavou je diskriminace (neospravedlnitelná nerovnost) určité skupiny vlastníků. V případech spojených s otázkami rovnosti zaujímá Ústavní soud specifický postoj. V rozhodnutích, ve kterých se Ústavní soud zabývá otázkou rovnosti, klade především důraz na její akcesorický charakter. V nálezu Pl. ÚS. 4/95 vyjádřil přesvědčení, že „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. Tak se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva.... . Zatímco totiž svoboda je obsahově dána přímo podstatou jednotlivce, vyžaduje rovnost zpravidla "mezičlánek", relaci k jiné sociální hodnotě.“ Tyto teze dále Ústavní soud potvrdil v rozhodnutích sp. zn. Pl. Ús. 42/04 ze dne 6.6.2006 či sp. zn. Pl. Ús. 5/95 ze dne 8.11.1995.

V těchto souvislostech lze jednoznačně říci, že z hlediska *de lege lata* i přes účinnost zák. č. 107/2006 Sb. nebyla odstraněna nerovnost spočívající v odlišném postavení určité skupiny vlastníků bytů<sup>28</sup>. Tento zákon nerovné postavení určité skupiny vlastníků neodstranil, ale pouze zhojil diskriminační důsledky tím, že umožnil pronajímatelům zvýšit neospravedlnitelně nízké nájemné.

Z výše uvedeného plyne, že ne každé odlišné postavení jedné skupiny vlastníků od druhé lze apriori považovat za protiústavní vzhledem k akcesorickému charakteru požadavku zákazu diskriminace. Protiústavní by ovšem mohla být příčina, tedy Ústavním soudem vyžadovaný „mezičlánek“ vztahující se k této nerovnosti v podobě nelegitimního omezení vlastnického práva, čímž by byla založena i protiústavní nerovnost. Odstraněním tohoto „mezičlánku“, tedy odstraněním nelegitimního omezení (i prostřednictvím zákona č. 170/2006 Sb.), zejména tím, že výše nájemného bude pokrývat náklady na údržbu bytu, případně zajišťovat přiměřený zisk, dojde k odstranění diskriminace jako takové. Možné přetrvávající rozdíly, které vyplývají ze specifického socioekonomického vývoje společnosti

<sup>26</sup> Nález ze dne 11.6.2003 sp. zn. Pl.ÚS 11/02

<sup>27</sup> Např. nález ze dne 13.11.2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05-2. Dále srovnej Kühn Zdeněk, Bobek Michal, Polčák Radim (eds.) *Judikatura a právní argumentace – teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*, str. 220, 224. Praha : Auditorium 2006 či Melzer F. *Metodologie nalézání práva – úvod do právní argumentace*. Praha : C.H. Beck 2010, str. 24

<sup>28</sup> Dlužno dodat, že Ústavní soud se ústavní konformitou tohoto zákona meritorně nezabýval, byť bylo podáno několik návrhů na jeho zrušení – I.ÚS 643/09, III. ÚS 157/10, I. ÚS 2187/09 či Pl. ÚS 7/07. V rozsahu týkající se zrušení tohoto zákona byly žaloby odmítnuty.

či jiných legitimních důvodů, bude lze považovat za společensky přijatelné a ústavně konformní (viz dále).

Z komparativního hlediska lze v těchto souvislostech poznamenat, že nerovnost mezi různými skupinami nájemníků a vlastníků je v rámci EU naprosto obvyklý jev. Právní regulace a doktrína<sup>29</sup> v některých zemích EU tak rozlišuje např. „nové“ nájemníky a „sedící“ (v češtině spíše „stávající“) nájemníky.<sup>30</sup> Legitimním důvodem pro toto rozlišení mohou být vysoké externí transakční náklady<sup>31</sup>, které musí „sedící“ nájemci na rozdíl od nových nájemců při navyšování nájmu nést, zahrnujíc v to především finanční, ale i citové náklady na stěhování v případě příliš vysokého nájmu či mnohé jiné socioekonomické aspekty. Samotné rozlišování určitých skupin, ať už pronajímatelů či nájemníků je tedy z komparativního pohledu naprosto běžné.

Shrme-li výše uvedené, v případě odstranění protiústavního stavu, který spočívá v nelegitimním omezení vlastnického práva, se lze domnívat, že nemusí být nadále možné shledávat Ústavním soudem vyjádřenou dvouúrovňovou neústavnost tj. - protiústavní mezeru v zákonodárství, stejně jako protiústavní nerovnost (resp. diskriminaci) jedné skupiny vlastníků. Nebude proto ani možná subsumpce případů pod výše zmíněná kritéria, jimiž Ústavní soud otevřel prostor pro rozhodování obecných soudů v těchto věcech, protože právě tyto mimořádné okolnosti byly předpokladem k mimořádnému postupu Ústavního soudu. Obecným soudům pak zřejmě nezůstane než v souladu s ústavními principy a judikaturou Ústavního soudu žaloby majitelů bytů na zvýšení nájemného odmítat. V opačném případě by mohl hrozit stav soudcovského aktivismu, který by ve svých důsledcích zasahoval do výsostného prostoru moci zákonodárce a překračoval tak Ústavou zavedené limity jednotlivých složek moci. Ústavním soudem odmítaná a zák. č 107/2006 Sb. odstraňovaná libovůle zákonodárce by byla nahrazena libovůlí soudní. Pro případný odklon obecných soudů od dosavadních požadavků Ústavního soudu pak platí již jednou uvedené – takovýto krok musí být důkladně a opodstatněně odůvodněn.

## 6. Závěr

Existuje celoevropský, potažmo celosvětový elementární konsensus, že právo na bydlení je jedním ze základních lidských práv. Bytí není explicitně vyjádřeno v Listině, jeho existence vyplývá z mezinárodních dohod o lidských právech, ke kterým Česká republika přistoupila. Takovéto pojetí zastává i Ústavní soud, který prohlásil v nálezu z 21.6.2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 právo na bydlení jako nezpochybnitelné i v kontextu právního řádu ČR. Právo na bydlení se skládá z mnoha složek, jejichž některé elementy lze dohledat i v soukromoprávní regulaci nájemného z bytu. Nelze proto nahlížet na celou problematiku pouze prizmatem ochrany vlastnického práva či tržních principů, ale je na místě zvažovat další, z různých hledisek relevantní okolnosti.

Ústavní soud za určitých specifických podmínek uložil obecným soudům břímě, jež je obvykle kladeno na zákonodárce. Tedy rozhodovat o vztazích, jež jsou navýsost sociálně citlivé, a které se dotýkají základních existenčních podmínek jedince či rodiny. Takovéto oprávnění, ze své podstaty naprosto mimořádné, se může zrodit pouze ve zcela výjimečných

<sup>29</sup> Viz např. Haffner Marieta, Elsinga Marja, Hoekstra Joris. *Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries*. European Journal of Housing Policy. June 2008, Vol. 8 Issue 2, p217-233 či Lind Hans. *Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis*. European Journal of Housing Policy, 1-2001, p. 41-57

<sup>30</sup> „*Sitting tenant*“, doslova „sedící nájemník“ (či „stávající“ nájemník) je nájemník, který v bytě, z něhož platí nájem, jenž je předmětem regulace, již bydlí. Zatímco „nový“ nájemník je nájemník, který uzavřel smlouvu, na kterou se regulace nevztahuje.

<sup>31</sup> Lind Hans. *Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis*. European Journal of Housing Policy, 1-2001, p. 41-57

podmínkách a na trvání těchto podmínek je závislé. Zda takové podmínky nadále trvají, ukáže až budoucí judikatura.

Máme-li shrnout shora uvedené do několika vět, lze říci, že, není naprosto zřejmé, zda soudy jsou za dosavadních podmínek oprávněny rozhodovat o zvýšení nájmu. Pokud připustíme, že ano, pak co se týče období zvyšování nájmu, soudy za současného stavu budou rozhodovat ke dni právní moci rozsudku. Výše nájmu bude odpovídat kritériím určeným judikaturou Ústavního soudu, přičemž v případě přijetí návrhu změny občanského zákoníku se bude výše nájmu odvíjet od tzv. ceny obvyklé, jejíž obsah bude upřesněn judikaturou. V úvahu také připadá situace, kdy soudy budou žaloby pronajimatelů odmítat s odůvodněním, že jim takovéto rozhodování nepřísluší a to vzhledem k neexistenci protiústavního stavu, jenž je k takovému postupu opravňoval.

**Přehledová tabulka:**

<b>Přímá aplikace</b>	
ÚS	
<p><i>-racionální argumentace</i>  <i>-důkladné uvážení všech okolností daného případu</i>  <i>-použití přirozených zásad</i>  <i>-použití zvyklostí občanského života,</i>  <i>-použití závěrů právní nauky</i>  <i>-použití ustálené konformní soudní praxe.“</i>  <i>-relevantní podklady</i>  <i>-zohlednění sociální situace nájemníků</i>  <i>-zvýšení nájemného v závislosti na místních podmínkách bez diskriminace</i></p>	
Cena obvyklá (viz tisk 188/0) – analogie	
Zák. č. 151/997	Zák.č. 526/1990
<p><i>cena, která by byla dosažena při prodejkch stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní oblíby.</i></p>	<p><i>cena shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednávaná mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Nelze-li zjistit cenu obvyklou na trhu, určí se cena pro posouzení, zda nedochází ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení, kalkulačním propočtem ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku.</i></p>