



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 70

Rozeslána dne 1. srpna 2000

Cena Kč 19,60

O B S A H:

231. Nález Ústavního soudu ze dne 21. června 2000 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů
232. Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2000 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 250h odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Opatření ústředních orgánů

27. Opatření Českého statistického úřadu, kterým se mění Program statistických zjišťování na rok 2000

Sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskových chyb ve vyhlášce č. 173/2000 Sb. a vyhlášce č. 223/2000 Sb.

231

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 21. června 2000 v plénu o návrhu skupiny senátorů na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 31. 12. 2001.

Odůvodnění

Skupina 14 senátorů Senátu Parlamentu České republiky podala s poukazem na čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, v němž uvádí, že Ministerstvo financí vydalo dne 17. června 1993 vyhlášku o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu (dále jen „o nájemném z bytu“). Dnem 29. června 1993 nabyla tato vyhláška platnosti publikací ve Sbírce zákonů pod č. 176/1993 Sb. Dnem 1. července 1993 nabyla účinnosti ustanovení § 2 odst. 1 písm. c), odst. 2 a 3, § 6 a § 16 odst. 1 písm. b) a rovněž § 8 a 10 pro úpravu nájemného podle § 6 a § 16 odst. 1 písm. b). Ostatní ustanovení této vyhlášky nabyla účinnosti dnem 1. ledna 1994. K dnešnímu dni byla vyhláška č. 176/1993 Sb. přímo novelizována čtyřmi novelami, a to vyhláškami Ministerstva financí č. 30/1995 Sb., č. 274/1995 Sb., č. 86/1997 Sb. a č. 41/1999 Sb.

Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. byla vydána na základě zákonného zmocnění obsaženého v ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

Ustanovení § 20 zákona č. 526/1990 Sb., zmocňující Ministerstvo financí k vydávání prováděcích předpisů, bylo z tohoto zákona vypuštěno novelou – zákonem č. 135/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

Zákon č. 135/1994 Sb. s účinností od 29. června 1994 zrušil § 20 zákona č. 526/1990 Sb., a to bez výslovného určení jiného ustanovení v právním řádu České republiky, na základě něhož by byly vydávány a novelizovány nové nebo již platné a účinné prováděcí předpisy, tedy i vyhláška č. 176/1993 Sb. vydaná na základě vypuštěného ustanovení § 20 zákona č. 526/1990 Sb. Zákon č. 135/1994 Sb. ve svých přechodných ustanoveních problematiku derogace podzákonných právních norem výslovně neřeší. Tato právní úprava může mít za následek logickou interpretaci, že zrušením normy vyšší právní síly dochází ke zrušení normy nižší právní síly.

Přechod zmocňujícího ustanovení k vydávání obecně závazných právních předpisů v oblasti cen by bylo možné dovodit až z ustanovení vyhlášky Ministerstva financí č. 30/1995 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 176/1993 Sb., které odkazují na zmocňující ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. Zmocňující ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. bylo novelizováno zákonem č. 135/1994 Sb. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o zmocnění, které je nekonkrétní a výslovně neřeší přechod vyhlášky č. 176/1993 Sb. pod režim zákona č. 265/1991 Sb., nelze z tohoto zmocnění dovodovat automatické podřazení vyhlášky č. 176/1993 Sb. pod právní režim zákona č. 265/1991 Sb. V neposlední řadě je nutno konstatovat, že z obsahového hlediska se jedná o zmocnění, které není obsahově totožné se zmocňujícím ustanovením § 20 zákona č. 526/1990 Sb.

Zmocňující ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., ve smyslu změn provedených zákonem č. 135/1994 Sb., nespĺňuje základní podmínky právního státu a právní jistoty, neboť toto zmocnění je obecné a paušální, čímž je v přímém rozporu s ustanovením článku 79 odst. 3 Ústavy. Článek 79 odst. 3 Ústavy je třeba interpretovat restriktivně, což znamená, že zmocnění k vydávání podzákonných právních předpisů musí být konkrétní, jednoznačné a jasné. Z tohoto důvodu je neústavní i vyhláška č. 176/1993 Sb., neboť nemá oporu ve výslovném zákonném zmocnění. Tím odporuje principu (na který opakovaně poukazoval i Ústavní soud), že povinnosti lze

stanovit pouze na základě zákona, v jeho mezích a v případě podzákoných právních předpisů pouze na základě výslovného zákonného zmocnění.

Zákon č. 265/1991 Sb., v platném znění, upravuje pouze působnost vymezených orgánů České republiky v oblasti cen a taxativně stanoví okruh společenských vztahů, ve kterých tyto orgány musí vykonávat svoje pravomoci. Zákon č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 135/1994 Sb., pouze konkretizuje působnost orgánů v oblasti cen, nestanoví však pravomoc těchto orgánů v oblasti cen.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je možno současný stav interpretovat následujícími způsoby:

1. zákon č. 135/1994 Sb. mlčky derogoval vyhlášku č. 176/1993 Sb., přičemž každá novelizace této vyhlášky v budoucnosti je neúčinná. Při této interpretaci je nutno konstatovat, že pro účely právní jistoty je třeba, aby derogační klauzule jednoznačně stanovila, které právní předpisy byly zrušeny, nebo
2. zákon č. 135/1994 Sb. podřadil vyhlášku č. 176/1993 Sb. pod zákon č. 265/1991 Sb. V tomto případě lze však namítnout, že k tomuto podřazení došlo legislativně vadným a neústavním způsobem, nebo
3. zákon č. 135/1994 Sb. podřadil pod zákon č. 265/1991 Sb. pouze vyhlášky, které nabyly platnosti po účinnosti zákona č. 135/1994 Sb. (např. vyhláška č. 30/1995 Sb., vyhláška č. 274/1995 Sb., vyhláška č. 86/1997 Sb., vyhláška č. 41/1999 Sb.).

Z formálně právního hlediska tedy není zřejmé, zdali je vyhláška č. 176/1993 Sb. právně účinná a v jakém rozsahu. Skupina senátorů zastává právní názor, že protiústavnost vyhlášky č. 176/1993 Sb. vyplývá již z jejího vztahu k zákonu. Již z tohoto důvodu by měl Ústavní soud tuto vyhlášku zrušit (přiměřeně ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.).

Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. stanoví způsob určení maximální výše nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob sjednávání a placení nájemného a cen služeb mezi pronajímatelem a nájemcem, v § 2 vymezuje byty, na které se nevztahuje, čímž tak celou skupinu bytů na byty s regulací nájemného a bez regulace nájemného rozšiřuje, a dále stanoví způsob určení maximální výše nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu pro byty s regulací nájemného. V rámci této skupiny bytů rozlišuje byty s maximálním základním nájemným a byty s věcně usměrňovaným nájemným.

Příloha vyhlášky č. 176/1993 Sb. stanoví maximální základní nájemné a věcně usměrňované základní nájemné a maximální nájemné za vybavení bytu.

Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je z věcného (materiálního) hlediska v rozporu s jednotlivými, dále uvedenými, ustanoveními Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Tento rozpor navrhovatelé konstatují z následujících důvodů:

A) Vyhláška č. 176/1993 Sb. porušuje

- obecný princip rovnosti subjektů (v souvislosti s porušením obecného principu rovnosti vlastnického práva), neboť podle čl. 3 odst. 1 Listiny „základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“,
- obecný princip rovnosti vlastnického práva, neboť podle čl. 11 odst. 1 Listiny „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“

Obecně platí, že obsahem vlastnického práva je zejména možnost věc držet, disponovat s ní, užívat ji a brát z ní požitky. Ustanovení zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nelze interpretovat jako porušení principů rovnosti vlastnického práva, ačkoli vlastníky omezuje při absolutním výkonu vlastnického práva. Stát prostřednictvím zákona č. 526/1990 Sb. se mimo jiné snaží zamezit zneužívání postavení subjektů s monopolním, dominantním nebo výlučným postavením na trhu, a tím prakticky naplňuje ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, který zní: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

Zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen, je registrováno v seznamu, který se zveřejňuje v Cenovém věstníku. Na základě § 10 zákona č. 526/1990 Sb. zařazují rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami cenové orgány. Samotným zařazením ceny nájemného do seznamu zboží s regulovanými cenami, platnými pro fyzické i právnické osoby, které se v tuzemsku zabývají prodejem a nákupem zboží v něm uvedeného, kromě zboží určeného pro vývoz, stát deklaroval svůj zájem chránit nájemce bytů proti zneužívání postavení ze strany vlastníků – pronajímatelů bytů.

Vyhláška č. 176/1993 Sb. však chrání pouze skupinu nájemců v bytech s regulovaným nájemným. Zakládá tak rozdíl a nerovnost mezi vlastníky domů s nájemními byty, v nichž jsou byty s regulovaným nájemným, a vlastníky domů s byty, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran (pronajímatel – nájemce). Dále také zakládá rozdíl a nerovnost mezi nájemci bytů v domech s nájemními byty, v nichž jsou byty s regulovaným nájemným, a nájemci bytů v domech s byty, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran. V obou případech se tak děje na základě rozlišování subjektů dle majetku.

Vyhláška č. 176/1993 Sb. se totiž nevztahuje na byty bytových družstev zřízených po roce 1958, byty, se kterými hospodaří diplomatický servis, byty, je-li nájemcem osoba, která nemá sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky, a dále regulace nájemného neplatí pro byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků, pro které bylo vydáno kolaudační rozhodnutí po 30. červnu 1993, byty, o nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem; kromě případu zákonného přechodu nájmu.

Sama vnitřní struktura vyhlášky č. 176/1993 Sb. dělí skupinu bytů s regulací nájemného na byty, u nichž je stanoveno maximální základní nájemné, jakož i byty, u nichž je stanoveno věcně usměrňované nájemné (byty, jejichž výstavba nebo dostavba byla povolena po 30. červnu 1993 a na jejímž financování se podílejí veřejné prostředky, nebo která byla povolena i před tímto datem a na jejímž financování se od roku 1995 podílejí veřejné prostředky). Vyhláška č. 176/1993 Sb. tak činí neodůvodněné rozdíly mezi jednotlivými byty a svými normativními ustanoveními tak činí rozdíly ve skupině vlastníků bytů i ve skupině nájemníků. Umožňuje pronajímateli bytu, na který se nevztahuje regulace nájemného, uzavírat nájemní smlouvy na základě volné tvorby cen pronajímatele bytu, na který se regulace nájemného vztahuje, zavazuje dodržovat maximální cenu nájemného stanoveného touto vyhláškou. V konečném důsledku tak zvýhodňuje i nájemníky v bytech s neregulovaným nájemným.

Ústavní soud ČR navázal svou rozhodovací činností na judikaturu Ústavního soudu ČSFR, který ve svém nálezu z 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (č. 11 Sbírky usnesení a nálezu Ústavního soudu ČSFR) stanovil: „Rovnost občanů před zákonem nebyla chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy byla přičítána k určité právní normě, pojmána ve vzájemném poměru různých subjektů apod. Pokud bylo z rovnosti učiněno právo, je každý jednotlivec oprávněn, aby stát v mezích svých možností odstranil všechny faktické nerovnosti. Tato konstrukce však platí pouze tehdy, uvažujeme-li rovnost jako absolutní. Rovnost relativní, jak jí mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů.“ Dle navrhovatelů se v případě stanovení okruhu bytů, na něž se vztahuje regulace nájemného, jedná o stanovení neodůvodněných rozdílů mezi jednotlivými vlastníky bytů i nájemníky. Princip rovnosti je zde neodůvodněně porušen, a tím se vyhláška č. 176/1993 Sb. ocitá v přímém rozporu s citovaným nálezem Ústavního soudu.

B) Vyhláška č. 176/1993 Sb. porušuje i ustanovení Listiny o omezení vlastnického práva:

Podle čl. 11 odst. 4 Listiny „Vylvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ Existuje-li určitá skupina zboží a služeb, u něhož je z hlediska veřejného zájmu nutná regulace cen a takto zákonem stanovená regulovaná cena nedosahuje výše ceny obvyklé (tj. souhrn nákladů na pořízení, zpracování a oběh zboží, přiměřený zisk a příslušnou daň, či jiné dávky, povinně placené státu) a stát rozdíl mezi cenou zákonem regulovanou a cenou obvyklou nenahrazuje, lze vnímat takové omezení vlastnického práva (regulace ceny nájemného) jako porušení čl. 11 odst. 4 Listiny.

Jak vyplývá z oficiálních rozborů Ministerstva pro místní rozvoj, regulované ceny nájemného zjevně nedosahují výše ceny obvyklé, přičemž stát tento rozdíl nenahrazuje. Na základě ustanovení vyhlášky č. 176/1993 Sb. dochází k nucenému omezení výkonu vlastnického práva u skupiny vlastníků bytů s regulací nájemného, přičemž však není splněna podmínka existence veřejného zájmu. Nelze souhlasit se situací vytvořenou nynější právní úpravou, kdy je regulace cen nájemného povýšena na veřejný zájem. Naopak, regulace cen nájemného je v rozporu s veřejným zájmem, neboť neumožňuje tvorbu nového a udržování stávajícího bytového fondu (důsledkem je snižování bytového fondu), demotivuje subjekty podnikající v oblasti nájemního bydlení, ztěžuje mobilitu pracovních sil, brání vzniku fungujícího trhu s byty. V neposlední řadě regulace nájemného neadresně zvýhodňuje náhodně vybranou skupinu občanů bez ohledu na jejich sociální poměry. Ochrana vlastnictví, jako ústavně zaručený a chráněný veřejný zájem, je silnější než nárok jednotlivce na bydlení, případně zájem státu na blíže nespecifikované únosné sociální situace občanů – nájemců. O této skutečnosti například svědčí i rozhodnutí Parlamentu České republiky z roku 1995, kdy tento legislativní orgán nezařadil právo na bydlení do kategorie základních práv a svobod. V případě řešení únosné sociální situace občanů – nájemců se stát stanovením regulace nájemného snaží přenést svoji povinnost a odpovědnost stanovenou mu čl. 30 odst. 2 Listiny k tíži vlastníků bytů s regulací nájemného. Stát prostřednictvím regulace nájemného neoprávněně zvýhodňuje nájemce a nadřazuje jeho individuální zájem nad zájem vlastníka – pronajímatele. Činí tak omezením vlastnického práva (ve smyslu pronajímatel byt za cenu obvyklou) při neexistenci veřejného zájmu bez náhrady. Tím je tedy porušován i princip proporcionality a zákazu svévolé, který je, podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva a podle

evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jedním ze základních práv, které vnitrostátní řád musí garantovat. Je tedy zřejmé, že touto právní úpravou je zároveň porušena i zásada přiměřenosti zásahu podle čl. 4 odst. 4 Listiny: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

C) Vyhláška č. 176/1993 Sb. navíc porušuje i ustanovení o svobodě podnikání. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny „Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.“ Vyhláška č. 176/1993 Sb. svévolně a nepřiměřeně omezuje právo svobodně podnikat v oblasti nájemního bydlení a navíc nutí vlastníky nájemních bytů k porušování obecně závazných předpisů v oblasti bydlení tím, že není možné zajistit udržování bytů v zákonem stanoveném stavu z důvodu nedostatku finančních prostředků. Některých práv je možno se dovolávat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Podle čl. 26 odst. 2 „Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.“, zároveň ale platí, že podle čl. 4 odst. 3 Listiny „Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“

Navrhovatelé spatřují protiústavnost vyhlášky č. 176/1993 Sb. v neodůvodněném porušení principu svobody podnikání dle článku 26 odst. 1 Listiny a rovnosti subjektů dle článku 4 odst. 3 Listiny, při omezení možnosti svobodného podnikání v oblasti pronájmu nemovitostí vlastníků bytů s regulací nájemného. Vyhláška znevýhodňuje tyto vlastníky proti skupině vlastníků bytů, na něž se regulace nájemného nevztahuje.

D) Vyhláška č. 176/1993 Sb., vydaná na základě ustanovení § 20 zákona č. 526/1990 Sb., stanovuje způsob určení maximální výše nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu a způsob sjednávání a placení nájemného a cen služeb mezi pronajímatelem a nájemcem. Přitom však nerespektuje ustanovení zákona č. 526/1990 Sb., které v § 2 odst. 3 větě první stanoví, že „Prodávající nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk.“ Zároveň však platí i ustanovení věty druhé, podle které „Kupující nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů.“

I pouhý rozpor vyhlášky č. 176/1993 Sb. se zákonem je dostatečným důvodem pro zrušení tohoto podzákonného právního aktu rozhodnutím Ústavního soudu.

Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem skupina senátorů navrhuje, aby Ústavní soud vydal nález, kterým vysloví, že vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, porušuje ustanovení článku 3 odst. 1, článku 4 odst. 1, 2, 3 a 4, článku 11 odst. 1 a 4, článku 26 odst. 1 a článku 30 odst. 2 Listiny, a z toho důvodu ji dnem, který v nálezu určí, zrušuje.

Ministerstvo financí ve svém vyjádření uvádí, že nesouhlasí s návrhem skupiny senátorů, a navrhuje jej proto zamítnout, přičemž důvody k zamítnutí spatřuje v dále uvedených skutečnostech. K námitce, že napadená vyhláška porušuje čl. 3 odst. 1 Listiny, Ministerstvo financí konstatuje, že podle § 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb. platí státem regulované ceny pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží. Je-li určeným druhem zboží nájem takového bytu, který není vyhláškou č. 176/1993 Sb. z cenové regulace vyňat, platí cenová regulace pro všechny pronajímatele a nájemce takových bytů. Stát nezvýhodňuje určitou skupinu pronajímatelů bytů podle uvedených kritérií a žádnou skupinu pronajímatelů ani neznevýhodňuje.

Ministerstvo financí má za to, že podstatou cenové regulace je vždy určité omezení státem určené skupiny prodávajících a kupujících v právu volně sjednat cenu svého zboží. Právo na volné sjednání ceny není základním právem nebo svobodou ve smyslu Listiny. Stát může podle § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb. toto právo omezit v případech ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže, nebo pokud to vyžaduje mimořádná tržní situace. Ministerstvo financí se domnívá, že vzhledem k nezastupitelné povaze nájemního bydlení a s tím související specifické ochraně nájmu bytu předpisy občanského práva splňoval trh nájemního bydlení po roce 1989 obě podmínky pro cenovou regulaci. Mimořádná tržní situace vyplývala z právního stavu, za kterého nájemné v uzavřených nájemních smlouvách nepředstavovalo ekonomicky reálnou cenu poskytované služby, přičemž neexistovala možnost jednostranného zvýšení nájemného pronajímatelem, neboť smlouvu lze změnit pouze dohodou, jejíž dobrovolného dosažení nebylo možno od nájemce očekávat.

Aby stát umožnil pronajímatelům v platných smlouvách zvýšit nájemné na ekonomicky únosnou úroveň a zároveň ochránil nájemce před – pro většinu z nich finančně neúnosným – skokovým zvýšením nájemného, připustil § 696 odst. 1 občanského zákoníku podle novely provedené zákonem č. 509/1991 Sb. jednostranné zvyšování nájemného, ovšem na základě zvláštního právního předpisu.

Ministerstvo financí usuzuje, že bylo nezbytné, aby maximální zvýšení nájemného stát reguloval, neboť

zvláštní povaha nájemného bydlení spojená s nedostatkem cenově odpovídající nabídky neumožňovala nájemci využít možnosti hospodářské soutěže ke sjednání ceny odpovídající kvalitě poskytované služby a jeho koupěschopnosti. Pronajímatel naopak mohl snadno zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby na nájemci požadoval nepřiměřenou cenu. Nájemné je přitom ve smyslu § 877 občanského zákoníku cenou. Regulace cen obecně neurčuje konkrétní ceny, které se sjednávají, stanoví pouze pravidla, resp. omezení pro jejich sjednávání. Totéž platí pro nájemné, u něhož vyhláška ve stanovených případech určuje maximální výši, resp. u věcně usměrňovaného nájemného stanoví podmínky pro sjednávání ceny, mezi které patří i závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci. Regulace nájemného v bytech spadajících pod cenovou regulaci stanovuje cenu zboží určitého druhu bez rozdílu v tom, kdo je jeho prodávajícím nebo kupujícím. Nelze proto mluvit o diskriminaci určité skupiny obyvatel ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny. Zákon č. 526/1990 Sb. umožňuje státu regulovat ceny tam, kde došlo k ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže nebo kde to vyžaduje mimořádná tržní situace. Z výše uvedeného rozboru stavu trhu nájemního bydlení po roce 1989 vyplývá, že stát shledal v nájemním bydlení existenci obou podmínek pro uplatnění cenové regulace. Cenovou regulaci naopak neuplatnil tam, kde se mohl pronajímatel s nájemcem svobodně předem dohodnout na oboustranně přijatelném nájemném (nové nájemní smlouvy), nebo tam, kde nebyl důvod k ochraně nájemce před skokovým zvýšením nájemného („zahraniční“ právnické a fyzické osoby). Vedle stanovení maximálního nájemného v případech, kdy nájemce nemá možnost ovlivnit cenu jemu poskytované služby, byl zvolen odlišný způsob cenové regulace – věcné usměrňování – tam, kde nájemce buď má možnost určité kontroly nad náklady na bydlení (§ 6a vyhlášky), nebo u nových nájemních smluv v bytech vybudovaných za účasti veřejných prostředků (§ 6 vyhlášky), kde zachování cenové regulace zohledňuje podporu státu nájemnímu bydlení. Obdobná cenová regulace platí pro byty ve vlastnictví bytových družstev postavené v bývalé družstevní bytové výstavbě. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.“ I když právo volně sjednat cenu zboží není základním právem ani svobodou ve smyslu Listiny, je jeho omezení upraveno zákonem a v mezích zákona je regulováno vyhláškou.

Podle čl. 5 odst. 5 zákona č. 526/1990 Sb. platí cenová regulace pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží. Je-li určeným druhem zboží nájem bytu vymezený vyhláškou č. 176/1993 Sb., platí její ustanovení pro všechny pronajímatele a nájemce takových bytů. Úprava je plně v souladu s čl. 4 odst. 3 Listiny.

K aplikaci čl. 4 odst. 4 Listiny Ministerstvo financí konstatuje, že není právo na volné sjednání ceny základním právem ani svobodou ve smyslu Listiny. Přesto stát reguluje cenu jen v nezbytných případech a respektuje smysl a podstatu takových práv, která mohou být regulací ceny dotčena. Stát nemá zájem na nízkém nájemném, ale umožňuje nájemcům postupně překonávat rozdíl výše nájemného existující v době podpisu nájemní smlouvy a výše nájemného u nově sjednávaných smluv. Zabraňuje přenesení zanedbanosti bytového fondu pouze na nájemce. Stát má zájem na spravedlivém nájemném, proto umožnil pronajímatelům jednostrannou změnu smlouvy v jejich prospěch. Stát své kompetence nezneužívá ani ve svůj prospěch, ani ve prospěch některé z dotčených stran.

K námitce, že vyhláškou dochází k porušování čl. 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny, Ministerstvo financí uvádí, že cenová regulace nezabraňuje vlastnit majetek ani nenastoluje rozdíl mezi oprávněními plynoucími z různých forem vlastnictví. Nenarušuje rovněž právo majetek dědit. Regulace nájemného v žádném případě nenarušuje oprávnění předmět vlastnictví držet, užívat a požívat jeho plody a užitky. Regulací nájemného se neomezuje ani možnost vlastníka s předmětem svého vlastnictví nakládat (může ho tedy prodat, pronajmout apod.), je však omezen stanovenými pravidly při sjednávání ceny. Cenový orgán je však při regulaci cen omezen podmínkami stanovenými v § 1 odst. 6 zákona o cenách. Znamená to, že postupem státu se zabezpečuje dodržení ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož nesmí být vlastnictví zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými zájmy.

Poukaz na ochranu jen některých skupin nájemců není dle Ministerstva financí rovněž důvodný. K regulaci nájemného je používáno regulace cen jak způsobem stanovení maximální ceny, tak způsobem věcného usměrňování. Není pravdivé tvrzení, že regulace svědčí jen některým nájemcům. S výjimkou okrajových případů bytů Správy služeb diplomatickému sboru či bytů užívaných právníky a fyzickými osobami, které mají sídlo či trvalý pobyt mimo území České republiky, a nájemného, které obě strany při rovném postavení jako cenu volně sjednávají (nové nájemní smlouvy), platí cenová regulace formou věcného usměrňování ceny i pro byty uvedené v § 6a vyhlášky, pro byty nově stavěné s použitím veřejných prostředků i pro byty bytových družstev, pro které je regulace způsobem věcně usměrňované nájemné upravena samostatným právním předpisem. V obou posledních případech je důvodem cenové regulace účast veřejných prostředků na pořízení domů s byty ve vlastnictví jiných osob než státu a možnost nájemců konkrétní výši nájemného ovlivňovat. Tvrzení navrhovatelů o ochraně jen některých skupin nájemců tak není dle názoru Ministerstva financí pravdivé.

K námitce, že vyhláška porušuje rovná práva vlastníků, Ministerstvo financí poukazuje na nález Ústavního

soudu ČSFR, který se zabýval pojmem rovnosti občanů před zákonem, kterou chápal nikoli jako abstraktní kategorii, nýbrž jako rovnost relativní, která požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů (rozhodnutí č. 11/1992 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR). Ministerstvo financí poukazuje rovněž na řadu rozhodnutí Ústavního soudu ČR (např. nález ze 17. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 16/98 publikovaný pod č. 68/1999 Sb., nález z 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 vyhlášený pod č. 131/1994 Sb., nález ze 17. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 36/93 vyhlášený poč. č. 132/1994 Sb., nález z 28. 2. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 vyhlášený pod č. 107/1996 Sb.). Souvislosti s předloženým návrhem má rovněž nález Ústavního soudu z 22. 3. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 37/93 vyhlášený pod č. 86/1994 Sb. Cenová regulace není vyvlastněním ani nuceným omezením vlastnického práva podle § 123 odst. 1 občanského zákoníku, za které by vlastníku příslušela náhrada. V opačném případě by cenová regulace postrádala jakýkoliv smysl a stát by neměl možnost veřejný zájem na vyrovnaném trhu, zaručujícím spravedlivé sjednání ceny, chránit.

Pokud jde o čl. 26 odst. 1 Listiny, Ministerstvo financí je názoru, že cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost. Každý má možnost svobodně se rozhodnout, zda za podmínek stanovených státem bude v určité oblasti podnikat. Osoby podnikající v této oblasti tak mohou se znalostí věci rozhodnout o své další činnosti. Regulace nájemného se nevztahuje na nově uzavírané nájemní smlouvy, nebrání tedy nové bytové výstavbě.

Podle názoru Ministerstva financí zabránit možnosti požadovat na nájemci v netržním prostředí jakékoliv nájemné z bytu, který je jeho základní životní potřebou, není otázkou povinnosti státu pomoci v hmotné nouzi ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny. Nelze rozumně požadovat od státu, aby možnosti zneužití hospodářského postavení nebránil a výsledky tohoto počínání navíc saturel ze státních prostředků. Zanedbanost bytového fondu a nereálnou výši nájemného v minulosti nezavinil nájemce bytu. Stát mu proto umožnil, aby své výdaje na bydlení upravit postupně tak, aby to pro něho neznamenal finanční kolaps. Současně umožnil pronajímateli, aby měl právní nárok na nájemné vyšší, než bylo nájemné původně sjednané v nájemní smlouvě. Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, umožňuje postupné zvyšování nájemného v dříve uzavřených nájemních smlouvách, tzn. tam, kde jsou splněny podmínky dané ustanovením § 1 odst. 6 zákona o cenách. V nově uzavíraných nájemních smlouvách nájemné z bytu regulováno není. Z argumentace uvedené u jednotlivých ustanovení článků Listiny tedy dle názoru Ministerstva financí vyplývá, že omezení práva na sjednání ceny se děje v souladu s ústavním pořádkem, tzn. v souladu se zákonem, na základě jeho výslovného zmocnění a v jeho mezích. Cenovou regulací nájemného z bytů nejsou porušeny v návrhu uvedené články Listiny.

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy jsou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy oprávněny na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Na základě zmocnění uvedeného v ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, byla vydána vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, která umožnila pronajímateli jednostranně požadovat na nájemci maximální nebo věcně usměrňované nájemné ve smyslu § 5 a 6 zákona č. 526/1990 Sb. Vyhláška č. 176/1993 Sb. je právním předpisem regulujícím výši ceny. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, v § 1 odst. 7 a 8 stanoví, že ústřední orgány státní správy oprávněné k regulaci cen podle tohoto zákona (dále jen „cenové orgány“) jsou určeny zvláštními předpisy a že zvláštní předpisy určují, které další orgány (dále jen „místní orgány“) jsou oprávněny regulovat ceny způsobem stanoveným tímto zákonem. Takovým zvláštním předpisem je zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákonů č. 135/1994 Sb. a č. 151/1997 Sb. Tento zákon v ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zmocňuje Ministerstvo financí k vydávání právních předpisů pro regulaci a sjednávání cen.

Vyhláška č. 176/1993 Sb. přitom nepřekračuje meze zákona č. 526/1990 Sb. a uvádí jen zákonem přípustné způsoby cenové regulace, byla vydána na základě zákona (č. 265/1991 Sb.) a v mezích zákona (č. 526/1990 Sb., viz § 1 odst. 5). Z uvedeného je dle Ministerstva financí zřejmé, že vyhláška č. 176/1993 Sb. a její novely byly vydány v souladu s působností Ministerstva financí upravenou zákonem č. 265/1991 Sb. Protože vyhláška současně umožňuje zvolit maximální výši ceny, bylo její novely nezbytné vydat právě s odvoláním na zákon č. 265/1991 Sb., nikoliv s odvoláním na zákon č. 526/1990 Sb. Napadený nedostatek ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., které bylo zrušeno z důvodů nadbytečnosti, když působnost jednotlivých cenových orgánů je v souladu s ustanovením § 1 odst. 7 a 8 zákona č. 526/1990 Sb. obsažena ve zvláštním zákoně, a to v zákoně č. 265/1991 Sb., v platném znění, byl nahrazen ustanovením zákona č. 265/1991 Sb. Ministerstvo financí má za to, že zvláštní povaha cenové regulace vyžadující operativní zásahy státu na trhu ohroženém omezením hospodářské soutěže není slučitelná s detailním vymezením podmínek, ve kterých se musí rozhodování státního orgánu pohybovat. Cenová regulace je natolik diferencovaná oblastí, že podrobná právní úprava mezi by se nepochybně minula s požadovaným účinkem – rychlým a efektivním zásahem státu na nevyrovnaném trhu. Ministerstvo financí do budoucna předpokládá zrušení formální regulace nájemného z bytu

a již v minulém roce započalo s intenzivní přípravou nového zákona o nájemném z bytu. Zhodnotilo výsledky připomínkového řízení k věcnému záměru návrhu zákona, na kterém se podílely jak orgány veřejné správy, tak zástupci pronajímatelů a nájemců, a věcný záměr příslušným způsobem upravilo. Lze očekávat zrušení formální regulace nájemného z bytu v průběhu roku 2002.

Ministerstvo práce a sociálních věcí podalo k návrhu skupiny senátorů vyjádření, a to zejména k sociálnímu aspektu regulace nájemného a k některým obecným právním otázkám.

V části II. návrhu skupiny senátorů se dovozuje, že zrušením zákona, který obsahoval původní zmocnění k vydání vyhlášky č. 176/1993 Sb., došlo automaticky ke zrušení normy nižší právní síly a dále že nové zmocnění obsažené v zákoně č. 135/1994 Sb. je nekonkrétní, a tudíž v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

K těmto tvrzením Ministerstvo práce a sociálních věcí uvádí, že pokud podzákoný právní předpis byl řádně vydán na základě zákona, stal se součástí právního řádu České republiky a touto součástí je až do jeho výslovného zrušení. Pokud byl v době svého vydání podzákoný právní předpis vydán ve shodě s požadavky čl. 79 odst. 3 Ústavy, pak důvodem pro jeho zrušení (kromě výslovného zrušení z věcných či jiných důvodů dalším právním předpisem) by mohl být jen nesoulad se zákonem (tj. překročení „mezí“ zákona) v důsledku změny zákonné úpravy, nikoliv to, že zmocnění je obsaženo v jiném zákoně, než bylo původně (důležitý je rozsah zmocnění, nikoliv jeho „umístění“; při formálním závěru o důležitosti „umístění“ zmocnění by pak např. musela být vydána nová vyhláška v případě, že se změnil kompetence ministerstev, neboť i přes výslovné ustanovení, že určitá věc patří nyní do působnosti jiného ministerstva, by zmocnění znělo na jiné ministerstvo). V daném případě je třeba zdůraznit, že nedošlo ke zrušení normy vyšší právní síly, neboť zákon č. 526/1990 Sb. zrušen nebyl a platí stále, přičemž stále obsahuje ty principy, z nichž vyhláška č. 176/1993 Sb. vychází.

Pokud jde o formulaci zmocnění, je podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí věcí zákonodárce, zda zmocnění je zcela konkrétní nebo obecnější; z díkce § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 135/1994 Sb., plyne, že Ministerstvo financí má vydat právní předpisy, a to i pro regulaci a sjednávání cen, přičemž základní úprava regulace a sjednávání cen je obsažena v zákoně (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách). Z toho lze dovodit, že zmocnění k vydání vyhlášky je dáno a že „meze zákona“ jsou dány zejména zákonem č. 526/1990 Sb., který obsahuje základní principy, z nichž vyhláška č. 176/1993 Sb. vychází. K „mezím zákona“ Ministerstvo práce a sociálních věcí uvádí, že podle jeho názoru tyto meze nemusejí být dány jen tím zákonem, který obsahuje zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu, nýbrž že tyto meze zákona je třeba vztáhnout k ostatním zákonům; vyhláška musí být v souladu nejen se zákonem, na jehož podkladě je vydávána, ale i s jinými zákony – pojem „meze zákona“ nelze proto vykládat čistě gramaticky (tj. v mezích jednoho zákona), nýbrž smyslem čl. 79 odst. 3 Ústavy je soulad podzákoného předpisu se zákony (tj. se všemi zákony). V této souvislosti je třeba vzít v úvahu též ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytované s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis. Tímto zvláštním právním předpisem je pak vyhláška č. 176/1993 Sb., která tyto otázky upravuje. Rovněž se podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí nelze ztotožnit s tezí, že zmocnění k vydání podzákoného předpisu musí být obsaženo jen v tom zákoně, který obsahuje příslušnou meritorní úpravu – tento závěr nelze učinit ani z doslovného znění čl. 79 odst. 3 Ústavy (zde se nehovoří o provedení konkrétního zákona, nýbrž o vydávání právních předpisů na základě zákona, je-li k tomu v zákoně zmocnění); je také zcela běžnou praxí, že jedna vyhláška je vydávána na základě několika zmocnění obsažených v různých zákonech, tudíž jedna vyhláška provádí několik zákonů. Tak je tomu i s vyhláškou č. 176/1993 Sb., která se váže ke dvěma zákonům, tj. k zákonu č. 526/1990 Sb. a zákonu č. 265/1991 Sb.

V části III. návrhu skupiny senátorů se uvádí, že princip regulace nájemného porušuje obecný princip rovnosti subjektů (čl. 3 Listiny) a princip rovnosti vlastnického práva (čl. 11 Listiny), přičemž se však připouští, že zákon č. 526/1990 Sb. nelze interpretovat jako porušení principu rovnosti. Nerovnost se spatřuje v tom, že v některých případech je nájemné sjednáváno dohodou a že vyhláška vytváří neodůvodněné rozdíly mezi jednotlivými byty a mezi skupinami vlastníků bytů a nájemníků.

Podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí je především nutno konstatovat, že pokud se vyhláška nevztahuje na byty bytových družstev, není to její nedostatek a jí založená nerovnost, neboť družstevní bydlení je odlišné od nájemního bydlení (srov. § 685 odst. 2 občanského zákoníku).

Rozdíly v postavení mezi vlastníky domů s nájemními byty s regulovaným nájemným a vlastníky domů, ve kterých jsou byty, u nichž je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran, jakož i mezi nájemci bytů s regulovaným nájemným a nájemci bytů v domech, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran, hodnotí navrhovatelé jako rozdíly neodůvodněné a porušující ústavní princip rovnosti v právech. Dosavadní interpretace principu rovnosti v právech obsaženého v čl. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny Ústavním soudem, vede

k závěrům o jeho relativnosti (nález Ústavního soudu ze 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 vyhlášený pod č. 168/1995 Sb., nález Ústavního soudu ze 17. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 36/93 vyhlášený pod č. 132/1994 Sb.) a o nutnosti současného uplatnění principu spravedlnosti a přiměřenosti (nález Ústavního soudu z 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 vyhlášený pod č. 14/1994 Sb.) jako pojmových náležitostí právního státu. Ministerstvo práce a sociálních věcí zastává názor, že regulace nájemného je odůvodněna veřejným zájmem na zajištění bydlení jako základní životní potřeby široké skupiny obyvatelstva a že v tomto smyslu neporušuje princip rovnosti v právech. Bližší argumentace ve prospěch tohoto názoru bude zaměřena na osvětlení povahy nájemních vztahů v jejich společensko-historickém a právním kontextu posledních deseti let transformace naší společnosti. Obdobně má za to, že regulace nájemného neporušuje čl. 11 Listiny chránící vlastnické právo.

Pro charakteristiku situace v oblasti nájemního bydlení považuje Ministerstvo práce a sociálních věcí za podstatné následující skutečnosti:

Na struktuře bytového fondu v České republice se podílí podle údajů ČSÚ z roku 1998 vlastnický sektor přibližně 47 % (přičemž jen asi 5 % z toho je tvořeno jednotlivými byty ve vlastnictví, zbytek sestává z rodinných domků užívaných k bydlení majitelů), družstevní sektor 19 % (jde převážně o byty stavebních bytových družstev vzniklých v období let 1960 – 1990) a nájemní sektor cca 31 %, který sestává ze tří čtvrtin z bytového fondu obcí, tj. dřívějšího státního bytového fondu, jednu čtvrtinu tvoří nájemní domy ve vlastnictví fyzických osob (především restituentů) a ostatních soukromých osob. V absolutním vyjádření je možno uvést, že v rámci nájemního bydlení existuje 1 134 tisíc bytů, v nichž žije cca 1 097 tisíc domácností, což představuje téměř 3 milióny osob. Z tohoto počtu se regulace nájemného vztahuje na 97,7 % bytů.

Specifičnost nájemního sektoru spočívá i v jeho územním rozmístění; zhruba 55 % nájemních bytů je koncentrováno v obcích nad 50 tisíc obyvatel, téměř 45 % je soustředěno v obcích nad 100 tisíc obyvatel (v Praze je téměř 260 tisíc bytů s regulovaným nájemným, v ostatních obcích nad 100 tisíc obyvatel přibližně 155 tisíc těchto bytů). Nájemní bydlení je tedy soustředěno do míst s vysokou koncentrací pracovních příležitostí, do historicky vzniklých průmyslových a správních center, přičemž ze sociálního hlediska je významné, že přibližně v 400 tisících těchto bytů bydlí důchodci a nezaměstnaní.

V uplynulých deseti letech se podíl nájemních bytů na celkovém bytovém fondu snižoval zejména vlivem přeměny na nebytové prostory a transformací na byty družstevní (v menší míře na byty ve vlastnictví fyzických osob), a to v návaznosti na převedení tří čtvrtin původně státního bytového fondu do vlastnictví obcí (tento proces bývá označován jako privatizace bytů). Úbytek nájemních bytů nebyl v uplynulých letech kompenzován výstavbou bytů nových (analýza tohoto faktoru přesahuje kompetence Ministerstva práce a sociálních věcí).

Transformace trhu nájemního bydlení charakteristická přesunem majetku státu na nové vlastníky (vlivem restitucí a převedení do vlastnictví obcí) tedy probíhala za současného snižování podílu nájemních bytů na celkovém bytovém fondu, při výše naznačené koncentraci do velkých aglomerací a při významném podílu sociálně ohrožených skupin na tomto typu bydlení způsobem, který doposud neumožňoval a neumožňuje nájemci využít možnosti hospodářské soutěže ke sjednání ceny odpovídající kvalitě služby a jeho koupěschopnosti.

V této souvislosti Ministerstvo práce a sociálních věcí poukazuje na zásadní deregulaci cen energií, vody a služeb spojených s bydlením, která proběhla v uplynulých letech. Výdaje na bydlení v České republice již nejsou v porovnání s vyspělými zeměmi neúměrně nízké a v roce 1996 představoval jejich podíl na hrubém domácím produktu na 1 obyvatele 16,3 %, zatímco průměr 15 zemí západní Evropy (tj. země EU bez Řecka a Lucemburska při zahrnutí Švýcarska a Norska) byl pouze 12,7 %. Podíl výdajů na paliva a energie v celkových nákladech na bydlení je v České republice nejvyšší ze sledovaných západoevropských zemí včetně čtyř středoevropských transformujících se zemí. V absolutním vyjádření se výdaje na bydlení (nájemné a výdaje spojené s užíváním bytu) v České republice od roku 1990 téměř ztrojnásobily.

Sociální zatížení domácností bydlících v nájemních bytech je nejvyšší v domácnostech důchodců (podíl jejich výdajů na bydlení na čistých příjmech činí podle posledních údajů roku 1999 29,4 %, přičemž u některých skupin důchodců v některých aglomeracích, zejména v Praze, dosahuje téměř 40 %).

Právní řád České republiky nedisponuje právní úpravou, která by vymezila podíl výdajů na bydlení na příjmu domácnosti, který by neměl být překročen. Jednoznačně je však možno podle jeho názoru hranici sociální únosnosti transformačního procesu v této oblasti považovat za naplněnou u domácností důchodců a vzhledem k již dosaženému podílu výdajů na nájemní bydlení (zejména vlivem deregulací cen energií a souvisejících služeb) není ani u ostatních skupin obyvatelstva dán široký prostor pro uvolnění cen nájemného, nemá-li dojít k ohrožení takové základní sociální jistoty, jakou představuje bydlení. Náklady na bydlení představovaly v domácnostech zaměstnanců s dětmi v roce 1999 přibližně 18 % jejich čistých peněžních příjmů. Stát podporuje v současné době domácnosti, jejichž příjem nedosahuje úrovně 1,6násobku životního minima, příspěvkem na bydlení (zákon

č. 117/1995 Sb.) a dvěma příspěvky reagujícími dočasně – do 30. 6. a 31. 12. 2000 – na náhlé zvýšení cen nájemného a tepla (zákony č. 75/1997 Sb. a č. 132/1997 Sb.). Výše dávky s růstem příjmu klesá a na úrovni příjmu 1,6násobku životního minima je zanedbatelná.

Evropská praxe sociální politiky směřuje k státním zásahům v případech, kdy podíl výdajů na bydlení přesahuje 25 – 30 % celkových příjmů domácnosti. Přístup státu k transformujícímu se trhu s nájemními byty musí být podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí výslednicí řady opatření; přitom však nelze cestou rozsáhlých plošných zásahů realizovaných formou příjmově testovaných dávek podporovat příjem velkých sociálních skupin obyvatelstva. Důsledkem by bylo – vedle patrně nezvladatelných rozpočtových výdajů – i narušení sociální soudržnosti společnosti. Zvyšování nájemného musí tedy odpovídat růstu příjmů podstatné části společnosti. Jestliže tedy stát reguluje cenu nájemního bydlení, vyjadřuje jednoznačný veřejný zájem na postavení široké skupiny obyvatelstva, jež do právních vztahů souvisejících s nájmem bytu vstoupila v naprosté většině ještě před listopadem 1989. Ústavní soud ve svém nálezu z 22. 3. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 37/93 (č. 86/1994 Sb.) ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 871 odst. 1 občanského zákoníku potvrdil ústavnost ochrany všech dosavadních uživatelů bytů při transformaci osobního užívání bytu na chráněný nájem k 1. 1. 1992. Vytvoření přijatelného stavu právní jistoty pro všechny dosavadní právní vztahy k bytům označil Ústavní soud za veřejný zájem, který by vyvážil případné znevýhodnění vlastníků soukromých domů (které ale Ústavní soud ani nedovodil).

Veřejný zájem na podřízení ceny nájemního bydlení pravidlům stanoveným právním předpisem v souhrnu je tedy dán výše uvedenými charakteristikami nájemního bydlení, nedostatkem cenově odpovídající nabídky, sociální situací nájemců, stejně jako nutností ochrany práv nabytých ve vztazích, které ve většině případů vznikly za zcela odlišných právních a společenských okolností.

Ministerstvo práce a sociálních věcí zastává názor, že pokud by cenová regulace neexistovala, dosahovalo by tzv. místně obvyklé nájemné podle odhadu Ministerstva pro místní rozvoj např. v Praze výše 155 Kč/m² (nynější cena je 32,70 Kč/m²) a v ostatních obcích nad 100 tisíc obyvatel by cena byla v rozmezí 36 – 110 Kč/m². Při zvýšení nájemného v Praze, např. na 100 Kč/m², by se současné náklady na bydlení jednočlenné domácnosti důchodce v bytě o 40 m² zvýšily o 98,6 %, takže podíl nákladů na bydlení na čistých příjmech by představoval 77 %. V domácnostech zaměstnanců s dětmi by za stejných okolností převyšoval uvedený průměr všech vyspělých zemí. Důsledky tohoto razantního zvýšení by byly nástroji dávkových systémů sociálního zabezpečení neřešitelné a vedly by k efektům chudoby a sociálního vyloučení. Stranou ponechává Ministerstvo práce a sociálních věcí závažné důsledky, které by takový krok znamenal pro tržní ekonomiku obecně.

Ministerstvo práce a sociálních věcí tedy tvrdí, že regulace nájemného neporušuje ústavní princip rovnosti, neboť respektuje veřejný zájem a veřejné blaho vyjádřené nejobecněji žádoucí sociální soudržností společnosti. Respektuje též princip právní jistoty jako ústřední princip právního státu a neporušuje princip přiměřenosti zásahu.

Ve vztahu k navrhovateli tvrzenému porušení čl. 11 Listiny je nutno dle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí zkoumat, zda se právo na vlastnictví nedostává do kolize s jiným základním právem, a to nejen v rozsahu ochrany lidských práv daným Listinou, ale i v rozsahu, v němž je Česká republika vázána mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy. Jestliže na jedné straně má každý právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny), zakazuje se zneužívání vlastnických práv (čl. 11 odst. 2 Listiny) a připouští se nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny) ve veřejném zájmu, na straně druhé existuje ochrana poskytovaná právu obvykle označovanému jako „právo na přiměřenou životní úroveň“. Ochrana poskytovaná tomuto právu v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy (kterými je Česká republika vázána) se jeví širší než ochrana zaručená Listinou. Ústavní soud již několikrát aplikoval úmluvy o ochraně sociálních práv, zejména pokud jde o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech č. 120/1976 Sb. (dále jen „Pakt“), a když vymezoval mezinárodní dokumenty obsahující základní práva v sociální oblasti (nález Ústavního soudu z 23. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 13/94 vyhlášený pod č. 3/1995 Sb.), uvedl, že jimi jsou (mimo jiné) Všeobecná deklarace lidských práv a Evropská sociální charta. Všeobecná deklarace lidských práv v čl. 25 vyhláší právo každého „na takovou životní úroveň, která zajistí jeho zdraví a blaho i zdraví a blaho jeho rodiny, včetně potravy, ošacení, bydlení, lékařské péče a nezbytných sociálních služeb ...“. I při vědomí, že Deklarace má pouze doporučující povahu, má nesporně značný právně interpretační význam i význam pro formulaci univerzálních standardů lidských práv. Zjevně inspirován Deklarací Pakt v čl. 11 zakládá právo „každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnuje v to dostatečnou výživu, šatstvo a byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek.“ Smluvní stát Paktu se zavazuje podniknout odpovídající kroky, aby zajistil uskutečnění tohoto práva. Česká republika je Paktem vázána a v judikatuře Ústavního soudu lze nalézt oporu pro jeho jednoznačnou klasifikaci jako mezinárodní smlouvy o lidských právech podle čl. 10 Ústavy, která je bezprostředně závazná a má přednost před zákonem.

Česká republika ratifikovala dne 3. 11. 1999 Evropskou sociální chartu, Dodatkový protokol k Evropské

sociální chartě ratifikovala 17. 11. 1999, Protokol pozměňující Evropskou sociální chartu ratifikovala dne 17. 11. 1999 – ten ale zatím nevstoupil v platnost. Evropská sociální charta nabyla pro Českou republiku platnosti 3. 12. 1999, Dodatkový protokol k ní 17. 12. 1999. Evropská sociální charta je dokumentem Rady Evropy a nejvýznamnějším nástrojem ochrany sociálních práv na evropské úrovni. Uznává se za protějšek Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod v sociální oblasti.

Článek 16 Evropské sociální charty zajišťuje právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu. Smluvní strany se v něm zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytováním bydlení pro rodiny, dávek novomanželům a jinými vhodnými prostředky. Sociální ochrana poskytovaná tímto článkem Evropské sociální charty zahrnuje jako významnou součást opatření směřujících k podpoře rodin též opatření týkající se bydlení; základním smyslem je závazek státu působit v těch oblastech, kde se potřeby rodin v důsledku omezených prostředků, které mají na pokrytí těchto potřeb k dispozici, stávají obzvláště naléhavé. Výbor nezávislých expertů, který posuzuje zprávy smluvních stran o plnění jednotlivých závazků Charty, například požaduje podrobné informace o podílu rodinného příjmu na nájemném podle různých sociálněprofesních kategorií nájemníků proto, aby mohl usoudit, zda smluvní strana svůj závazek dodržuje. Dodatkový protokol k Chartě zmiňuje v čl. 4 týkajícím se sociální ochrany starších osob nutnost poskytnutí bydlení přiměřeného jejich potřebám nebo dostatečné podpory za účelem přizpůsobení jejich bydlení. Všechny uvedené závazky Česká republika v Evropské sociální chartě a v Dodatkovém protokolu ratifikovala.

Pro naznačení trendů, jimiž Rada Evropy směřuje k ochraně sociálních práv, je nutno uvést, že Revidovaná Evropská sociální charta z roku 1996 stanoví explicitní právo na bydlení v čl. 31 a bydlení považuje za součást ochrany nejohroženějších skupin (osob se zdravotním postižením, rodin, starších osob). Rada Evropy se věnuje otázkám práva na bydlení soustavně i v ostatních instrumentech; lze například zmínit Doporučení Parlamentního shromáždění 1074 (1988), o rodinné politice, Doporučení Výboru ministrů RE R (94) 124, o souhrnné rodinné politice, Rozhodnutí (68) 37 z 24. 11. 1968, o právní úpravě za účelem kompenzace rodinných závazků nebo Rozhodnutí 70 (1998), o sociální kohezi ve městech (přijaté Kongresem regionálních a místních autorit v Evropě). V těchto aktech lze nalézt řadu doporučení přímo se vztahujících k opatřením řešícím přístup rodin i ostatních členů společnosti k bydlení.

Česká republika tím, že ve svém katalogu základních práv neuvedla explicitně mezi sociálními právy právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení, nevybočila příliš z evropské praxe. Takové právo nalézáme pouze v ústavách Belgie, Portugalska, Španělska a Nizozemí. Přesto zastává Ministerstvo práce a sociálních věcí názor, že ze závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o základních lidských právech podle čl. 10 Ústavy lze ochranu bydlení na úrovni základního lidského práva dovozovat i pro Českou republiku.

Nalézají-li se přitom v kolizi dvě základní lidská práva, nejde o situaci neobvyklou a Ústavní soud ve své judikatuře již dostatečně osvětlil, jak takový střet poměřovat (nález Ústavního soudu z 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 vyhlášený pod č. 214/1994 Sb.).

Ve světle kritérií, které Ústavní soud označuje v posledně citovaném nálezu za určující pro poměrování takové kolize, opatření spočívající v regulaci ceny za užívání bytu umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, tj. sociální ochranu skupiny nájemníků, kteří nemohou sjednat cenu odpovídající své koupěschopnosti; jde tedy o opatření podle jeho názoru vhodné. Poněvadž stejného cíle nelze dosáhnout prostředky, které by nepřímou nezasáhly výnosy plynoucí z existence vlastnického práva k bytům, jde i o opatření potřebné. Z hlediska závažnosti v kolizi stojících práv je nutno podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí přihlídnout k tomu, že bydlení představuje jednu z esenciálních životních podmínek a jistot nezbytných k přežití.

Ministerstvo práce a sociálních věcí tedy dochází k závěru, že opatření učiněná ve veřejném zájmu spočívající v regulaci nájemného (navíc v rámci právních vztahů vzniklých v období před rokem 1994, ve většině případů pak před rokem 1989) respektují ústavněprávní limity omezení vlastnického práva obsažené v čl. 11 odst. 3 Listiny ve vztahu k čl. 4 odst. 3 Listiny.

Pro úplnost argumentace poukazuje Ministerstvo práce a sociálních věcí na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který posuzoval, zda postup některých smluvních stran Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) je konformní s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě v případě snížení nájemného stanoveného smlouvou (rozsudek ve věci Mellacher a ost. z roku 1989, A – 169). Soud shledal, že je v souladu s čl. 1 Dodatkového protokolu, když v rámci své politiky zákonodárce rozumně rozhodne, že nájemné stanovené smlouvou na základě tržních podmínek je nepřijatelné z hlediska sociální spravedlnosti. Judikatura k článku 1 Dodatkového protokolu potom významně osvětluje, jak Evropský soud nahlíží otázky obecného zájmu, veřejné prospěšnosti, proporcionality a spravedlivé rovnováhy spojené s úpravou užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

Pro ucelenost pohledu na věc předloženou k rozhodnutí Ústavnímu soudu zmiňuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, že i prvorepublikové předpisy obsahovaly významnou ochranu nájemníků (např. § 8 zákona č. 130/1922 Sb., § 8 a 9 zákona č. 44/1928 Sb. nebo § 7 vládního nařízení č. 228/1938 Sb.).

Ministerstvo práce a sociálních věcí má ze všech uvedených hledisek za to, že návrh skupiny senátorů na zrušení vyhlášky č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, není důvodný, a navrhuje proto jeho zamítnutí.

Ministerstvo pro místní rozvoj uvádí ve svém vyjádření, že návrh skupiny senátorů na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytované s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, není důvodný, a navrhuje, aby byl zamítnut.

Návrh především nebere podle jeho názoru v úvahu specifickou povahu bydlení, které jako jedna ze základních potřeb má svou nezastupitelnou hodnotu. Řešení bytových potřeb občanů je zájmem soukromým i veřejným a nelze je přenechat jen živelnému působení trhu. Proto musí být trh s byty státem usměrňován. Tento princip státní bytové politiky je v souladu s právem na bydlení, které je obsaženo zejména v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jakož i v dalších mezinárodních dokumentech. Deregulaci nájemného včetně cen za služby spojené s bydlením je nezbytné spojit s realizací celkové koncepce bytové politiky státu.

Ministerstvo pro místní rozvoj má za to, že regulaci nájemného je třeba posuzovat v kontextu s dosavadním vývojem a současným stavem právní úpravy nájmu bytu. V roce 1991 bylo v rámci rozsáhlé novelizace občanského zákoníku přistoupeno k nové právní úpravě nájmu bytu. Byl odstraněn dosavadní direktivní způsob hospodaření s byty, nerovné postavení vlastníků domů a provedeny další úpravy směřující k větší smluvní volnosti nájemních vztahů. Současně však bylo považováno za nezbytné umožnit jednostrannou úpravu výše nájemného s cílem dosažení rovnovážné tržní hladiny nájemného. Jiný přístup by s ohledem na smluvní charakter nájmu bytu vedl u transformovaných nájmu k zablokování stávajících cen bez možnosti další deregulace. Vzhledem k tomu, že nájemné nebylo v podstatě od roku 1964 zvyšováno, byla disproporce mezi nájemným vybíraným na základě platných nájemních vztahů a nájemným tržním značná. Účelem platné právní úpravy je umožnit nájemcům postupné překonávání rozdílu mezi výší původně sjednaného nájemného a výší přepokládaného rovnovážného nájemného při současném zohlednění zájmů pronajímatelů na postupném narovnávání cen. Protože občanský zákoník jako stabilní norma, která by neměla podléhat častým změnám, není optimální pro podrobnější úpravu sjednávání cen nájemného, bylo do zákona začleněno zmocnění k vydání zvláštního předpisu, který by oblast cen nájemného upravoval.

Toto pojetí se dle Ministerstva pro místní rozvoj zákonitě promítá i do oblasti ceny za bydlení, kterou je ve smyslu § 877 občanského zákoníku také nájemné. Za současné situace má pronajímatel na trhu nájemního bydlení svou nabídkou určité monopolní postavení. Pružnost nájemního sektoru s cenově dostupnými byty je pro nájemce velmi omezená, neboť zpravidla nenalezne jiné nájemní bydlení s nájemným odpovídajícím jeho možnostem, i když je ochoten svůj byt vyměnit za menší, odpovídající jeho možnostem. Tato situace, která u nás trvá několik desetiletí, neumožňuje nájemcům využít hospodářské soutěže ke sjednání ceny, která by odpovídala kvalitě služby a schopnosti poptávky. Bylo proto zapotřebí nezbytné míry zásahu státu do smluvní volnosti při stanovení cen nájemného. Regulace nájemného byla v minulosti prováděna direktivním způsobem jednak předpisy o tzv. stop nájemném, jednak pevnými a jednotnými cenami stanovenými podle kategorie bytu. Regulace sama o sobě však nemůže být protiústavní, regulace cen je uplatňována u celé řady dalších cen v našem právním řádu stejně jako v drtivé většině platných právních úprav v zahraničí. Typicky pak nájemné z bytů je i v zahraničí ve většině států v určité míře regulováno.

Současný způsob regulace nájemného neurčuje konkrétní ceny, které pronajímatel sjednává s nájemcem, ale stanoví pravidla pro jejich sjednávání v závislosti na způsobu financování výstavby a rozlišuje mezi dříve uzavřenými smlouvami a novými smlouvami, které se sjednávají s novými nájemci, kde regulace neplatí. U dříve uzavřených smluv bylo nutné respektovat požadavek právní jistoty účastníků existujících občanskoprávních vztahů a zajistit dostatečnou stabilitu těchto právních vztahů před zásahy státní moci a v neposlední řadě i jejich kontinuitu. Ta byla zajištěna ustanovením § 871 občanského zákoníku transformační povahy, na základě kterého se dosavadní právo osobního užívání k bytům přeměnilo na nájem bytu. Současně bylo třeba zajistit, aby nájem bytu byl chráněn do doby, než dojde k vytvoření plně fungujícího trhu s byty.

Ministerstvo pro místní rozvoj má za to, že z výše uvedeného vyplývá, že v žádném případě nejde o porušení rovnosti subjektů vlastnického práva ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť regulace cen je vázána na byty, a nikoli na osoby.

Pokud se jedná o rozpor s článkem 4 odst. 1, 2, 3 a 4, zákonné zmocnění obsažené v občanském zákoníku je

právě tím ustanovením, které má na mysli zmíněný článek Listiny, aby byl zachován soulad právního řádu s Listinou.

Úprava nájemného v nájemních vztazích vzniklých z práva užívání bytů nezasahuje podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj do podstaty práva vlastnit majetek, držet jej, disponovat s ním a brát z něj požitky. Vlastník, který disponuje s domem s nájemními byty, bere na sebe břímě povinností vyplývajících z platné právní úpravy nájemního vztahu. Tento vztah je chráněn, a jak již bylo výše uvedeno, postupná deregulace je v zájmu vlastníka, neboť neumožněním jednostranných úprav výše nájemného by došlo k jeho zmrazení.

Podle článku 26 odst. 1 Listiny má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Souvislost s vyhláškou č. 176/1993 Sb. není v tomto případě zcela zřejmá. Podmínky uvolnění obsazených bytů jsou dány občanským zákoníkem, a nikoli vyhláškou a u volných bytů je jejich další využití zcela věcí vlastníka.

K otázce, zda je platná právní úprava v rozporu s čl. 30 odst. 2 Listiny, ministerstvo konstatuje, že regulace výše nájemného je vázána na byt, a nikoli na osobu, a proto nelze říci, že dochází ke zvýhodňování určité skupiny osob.

Potřebné zmocnění k vydání zvláštního předpisu k regulaci nájemného z bytů a úhrad za plnění poskytovaná s užíváním bytu obsahuje přímo občanský zákoník. Vydání napadené vyhlášky je v souladu se zákonem o cenách a zákonem o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. O tom, že v naší republice dosud neexistuje zcela funkční trh bytů, jistě nikdo nepochybuje. Proto třeba považovat za správné, že nájemné je regulováno zvláštním předpisem a zařazeno do Seznamu zboží s regulovanými cenami. Obdobná regulace je předmětem vyhlášky č. 176/1993 Sb. a vyhlášky č. 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním těchto bytů, i pro zmiňované družstevní byty.

Ministerstvo pro místní rozvoj upozorňuje na to, že není bez zajímavosti, že podle § 696 občanského zákoníku zvláštní předpis upraví případy, v nichž může pronajímatel zvýšit nájemné jednostranným právním úkonem. Bude-li tento zvláštní předpis zrušen, aniž by byl dosavadní systém nahrazen novou právní úpravou, pak zůstane nájemné z bytů prakticky zmrazeno na úrovni stávajících nájemních smluv. Nastane tedy situace, která je v přímém protikladu s cílem, kterého zcela zřejmě chtěli navrhovatelé dosáhnout.

Konečně pak argumentem, nikoliv právním, přesto však dokreslujícím, je podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj skutečnost, že vláda připravuje v souladu s novou koncepcí bytové politiky schválenou dne 18. 10. 1999 návrh nového zákona o nájemném, který by s účinností od 1. 1. 2002 zrušil dosavadní administrativní a tvrdou (absolutní) regulaci nájemného z bytů a nahradil ji již standardním systémem smluvní ceny. Tento systém umožní samostatný a tržně autentický vývoj ceny nájemného, současně však účinnou ochranu nájemce jako spotřebitele před nepřiměřenými cenovými skoky a nepřiměřenými požadavky pronajímatele. Příprava zákona je inspirována německou právní úpravou.

Z těchto všech důvodů je Ministerstvo pro místní rozvoj toho názoru, že je nezbytné, aby Ústavní soud shora uvedený návrh senátorů zamítl.

Vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb. byla vydána na podkladě ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., podle kterého Federální ministerstvo financí, Ministerstvo financí České republiky a Ministerstvo financí Slovenské republiky vydají společně obecně závazné právní předpisy k metodice sjednávání cen, k vymezení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu získaného porušením cenových předpisů, k postupu při regulaci cen, cenové evidenci, poskytování cenových informací a k cenové kontrole. Zákonem č. 135/1994 Sb. bylo citované ustanovení § 20 sice vypuštěno, vypuštění tohoto ustanovení nemůže však mít samo o sobě za následek protiústavnost napadené vyhlášky proto, že již nemá oporu v zákonném zmocnění. Vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu, a to zejména v situaci, kdy toto zmocnění, a to v tomto směru duplicitně, je obsaženo i v pozdějším zákoně České národní rady č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a to v jeho ustanovení § 2 odst. 2.

Pokud jde o věcné aspekty, podle názoru Ústavního soudu cíl ochrany nájemníků, a to i pokud jde o zvyšování nájemného, je kontinuálně sledován již od 20. let (zákony č. 275/1920 Sb., č. 130/1922 Sb. a č. 44/1928 Sb. – plné znění posléze uvedeného zákona bylo vyhlášeno vyhláškou ministra sociální péče č. 62/1934 Sb.) a posléze i v poválečném období, kupř. vydáním občanského zákoníku č. 141/1950 Sb., č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti neobstojí jako relevantní odkaz navrhovatelů na to, že Parlament ČR nezařadil právo na bydlení do kategorie základních práv a svobod, naopak všechny dosavadní úpravy jeví se být v souladu s tím, co bývá v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika podle

čl. 10 Ústavy bezprostředně vázána, označováno jako „právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek“ (čl. 11 odst. 1 Paktu). Obdobně řeší otázku bydlení i čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě, jež byly Českou republikou ratifikovány a vyhlášeny (čl. 10 Ústavy). Právo na dostatečné (přiměřené) bydlení (čl. 11 odst. 1 Paktu) zahrnuje podle Obecných poznámek Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991 mimo jiné i aspekt schopnosti placení nájmu. Výše úhrady nájmu jednotlivcem nebo náklady na užívání bytu by měly být na takové úrovni, jež neohrožuje nebo nepodkopává uspokojování jiných podstatných potřeb. Smluvní státy by měly obecně postupovat tak, aby procento nákladů připadajících na bydlení nebylo v nepoměru k příjmům. Smluvní státy by proto měly upravit příspěvky na nájem ve prospěch těch, kteří nemají prostředky na placení nájmu, i modalitu a výši úhrady nájmu, které věrně reflektují potřeby v této otázce. V souladu s principem respektování schopnosti platit nájem by měli být nájemníci chráněni vhodnými opatřeními proti excesivním nájům nebo proti excesivnímu zvyšování nájmu. Toto právo zakotvené v čl. 11 Paktu považuje Ústavní soud z uvedených důvodů za nepochybnitelné, za cíl, k němuž ve znění tohoto článku i náš stát je povinen podnikat „odpovídající kroky“. Srovnatelná práva, byť zúžená ve prospěch rodiny, resp. starých osob, obsahují čl. 16 Evropské sociální charty (Právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu), jež se stala pro Českou republiku platnou dne 3. 12. 1999 a byla vyhlášena pod č. 14 Sbírky mezinárodních smluv, a čl. 4 odst. 2 písm. a) (Právo starých osob na sociální ochranu) Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě z 5. 5. 1998, který vstoupil pro Českou republiku v platnost dne 17. 12. 1999 a byl publikován ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 15/2000. Obdobnou problematikou se ostatně zabýval i Evropský soud pro lidská práva, a to konkrétně v případě Mellacher a ost. v. Rakousko (19. 12. 1989, A – 169). V rámci svého rozhodnutí, v němž neshledal porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě v případě stížnosti několika vlastníků nemovitostí proti zavedení regulace, a tedy i faktickému snížení nájemného, tento soud vyslovil některé obecné závěry aplikovatelné i v daném případě. Především dospěl k závěru, že opatření směřující k regulaci nájemného nelze považovat za formální ani faktické vyvlastnění, neboť zde nedošlo ani k převodu majetku sěžovatelů, ani nebyli zbaveni práva jej užívat, pronajímat nebo prodávat. Napadená opatření, která je nepochybně zbavila části výnosu z jejich majetku, lze za daných okolností chápat jako kontrolu užívání tohoto majetku. Druhý odstavce čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem („general interest“). Takové zákony jsou obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, která se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky. Aby bylo možno takovou politiku uskutečňovat, legislativa musí mít široký prostor k úvaze (hodnocení) („margin of appreciation“), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž co se týče výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření. Jak soud zdůraznil v případě James and others, zasahování státu musí respektovat princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy („fair balance“) mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Hledání této rovnováhy se promítá do struktury čl. 1 jako celku, a tudíž i do čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, jinými slovy, musí zde existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Lze uvést čl. 60 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví, že „Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, již je stranou“, stejně jako čl. 32 Evropské sociální charty, podle něhož „Ustanovení této Charty nebudou na újmu těm ustanovením domácího práva nebo jakékoli dvoustranné nebo mnohostranné smlouvy, které již platí nebo vstoupí v platnost, podle kterých je chráněným osobám poskytováno příznivější zacházení“. Mezi ústavními texty lze uvést např. Ústavu Ruské federace z r. 1993, jejíž čl. 55 uvádí, že ústavní katalog základních práv a svobod nesmí být vykládán způsobem, který by popřel nebo omezil ostatní všeobecně uznané práva a svobody. Obdobná ustanovení obsahují např. čl. 43 arménské ústavy z r. 1996 nebo čl. 17 odst. 2 albánské ústavy z r. 1998. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednatelce zaručeno „příznivější zacházení“ (v tomto případě podle mezinárodních smluv).

Zcela stranou podstaty věci zde jde proto v této souvislosti argumentace navrhovatelů, že vyhláška č. 176/1993 Sb. chrání pouze skupinu nájemců v bytech s regulovaným nájemným, a zakládá tak rozdíl a nerovnost

mezi vlastníky domů s nájemními byty, v nichž jsou byty s regulovaným nájemným, a vlastníky domů s byty, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran, stejně jako mezi nájemci bytů v domech s nájemními byty, v nichž jsou byty s regulovaným nájemným, a nájemci bytů v domech s byty, ve kterých je nájemné sjednáváno dohodou smluvních stran. To, že napadená vyhláška vzhledem k ustanovení § 2 odst. 2 písm. a), b) vylučuje regulaci nájemného v tomto ustanovení taxativně vymezených případech, lze považovat podle názoru Ústavního soudu za zcela přirozené a logické, neboť v obou zde vymezených případech jde o „vstupy“ do smluvního vztahu, vstupy řídicí se v podstatě principem smluvní autonomie. Kdyby tomu tak v zásadě nemohlo a nesmělo být, potom by kupř. právo podnikat v oblasti nájemního bydlení, tedy právo, jež ve své všeobecné podobě je zakotveno v čl. 26 odst. 1 Listiny, bylo pouhým „právem na papíře“.

Podle názoru Ústavního soudu princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy byl však v projednávané věci dotčen v jednom ze základních momentů, jenž nelze oddělit od napadené vyhlášky jako celku, a to potud, že napadenou vyhláškou nebyl vzat zřetel na proces destrukce vlastnického práva po únoru 1948. Již občanský zákoník č. 141/1950 Sb. zavedl rozlišení mezi tzv. osobním a soukromým vlastnictvím (§ 105, 106) a v ustanovení § 110 zakotvil ideologický slogan o tom, že vlastnické poměry k půdě jsou založeny na zásadě „půda patří těm, kdož na ní pracují“. Proces destrukce vlastnického práva byl prohlouben přijetím občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., jenž zavedl institut tzv. osobního užívání bytů, jiných místností a pozemků, posunul úpravu soukromého vlastnictví mezi závěrečná ustanovení a i v dalších směrech omezil a zpochybnil vlastnické právo způsobem odporujícím obecným právním zásadám uznávaným civilizovanými národy. K uvedenému procesu destrukce výrazně přispěla i podzákonná úprava nájemného obsažená ve vyhláškách č. 411/1950 Ú. l., č. 371/1952 Ú. l., č. 60/1964 Sb. a č. 217/1988 Sb. Zatímco totiž prvorepublikové zákonodárství v této oblasti upravovalo pouze zvyšování nájemného, aniž by se jinak dotklo výše již smlouveného nájemného, vyhláška Ministerstva práce a sociální péče č. 411/1950 Ú. l., o úpravě nájemného z bytů a jiných místností dokončených po 5. 5. 1945, v ustanovení § 2 kategoricky stanovila, a to jako základní ustanovení, že nájemné lze požadovat a platit toliko ve výši určené podle této vyhlášky. Vyhláška ministra financí č. 371/1952 Ú. l., o odvádění nájemného z budov na zvláštní účty u státních spořitelen, učinila pak z vlastníka spíše rukojmího v rukou státu, když v ustanovení § 1 stanovila povinnost vlastníka budovy za v tomto ustanovení blíže vymezených podmínek založit u státní spořitelny zvláštní účet nájemného, v ustanovení § 4 vlastníka odvádět vybrané čtvrtletní nebo měsíční nájemné spořitelně na tento zvláštní účet a v ustanovení § 5 s touto povinností vlastníka korespondující povinnost spořitelny s tím, že v ustanoveních § 10 a 11 byly současně stanoveny podmínky pro uvolňování částek potřebných na úhradu nákladů na opravy budovy, placení vlastnických veřejnoprávních závazků apod. Povinnost odvádění nájemného na zvláštní účty nájemného byla ponechána i vyhláškou Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 217/1988 Sb. Všechna tato omezení vlastnického práva, jež byla vyvolána tendencí politického systému zlikvidovat tzv. soukromé vlastnictví jako potenciální zdroj určité ekonomické autonomie, vedla k tomu, že od 50. let začalo v masivních rozměrech docházet k darování, zejména nájemních, domů jejich vlastníky státu, což v podmínkách fungujícího demokratického státu je stěžejně představitelné. Naopak po listopadových událostech roku 1989 a po vydání zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, byly rovněž ve značném počtu případů uplatněny restituční nároky na vrácení těchto objektů jejich bývalým vlastníkům, resp. jejich právním nástupcům. Je všeobecně známou skutečností, že nespočet těchto nemovitostí byl těmto bývalým vlastníkům, resp. jejich právním nástupcům vydán ve značně zchátralém stavu, takže určité kategorie vlastníků, tedy zejména vlastníků nájemních domů, nemohly dostát ani své základní povinnosti pronajímatele obsažené v ustanovení § 687 odst. 1 občanského zákoníku. Při řešení disproporce mezi kontinuální ochranou nájemníků a konstatovanými destruktivními vlny do vlastnického práva v období 50. – 80. let postupovala tedy napadená vyhláška zcela jednostranně. Aby již konstatovaným povinnostem vlastníci nájemních domů mohli dostát a aby se tak reálně dostalo ke slovu i právo jednotlivce na řádné bydlení ve smyslu čl. 11 Paktu, mohla být kupříkladu zvolena cesta, kterou šlo již prvorepublikové zákonodárství, které v ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 32/1934 Sb., ve znění pozdějších předpisů, umožňovalo zvýšení nájemného z důvodu úhrady nákladu učiněného na občasné nebo mimořádné nutné opravy a obnovy domu.

Souhrnně vyjádřeno, to, že již počínaje prvorepublikovým zákonodárstvím byla vcelku důsledně prosazována ochrana nájemníků, a to i pokud jde o zvyšování nájemného, zatímco na druhé straně od počátku 50. až do konce 80. let bylo podstatným způsobem zpochybňováno a v řadě vlastnických oprávnění eliminováno vlastnické právo, vyžadovalo odstranění již konstatované diskriminace některých kategorií vlastníků, a to tak, aby bylo naplněno jejich právo na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, jakož i právo zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny. Podstatou již uvedené diskriminace je totiž skutečnost, že, na rozdíl od jiných vlastníků, jsou posléze uvedené kategorie vlastníků nejen upírána některá z podstatných oprávnění tvořících obsah jejich vlastnického práva, ale že navíc jsou vmanévrováváni do situace, kdy v celé řadě případů, zejména tehdy, kdy kupř. v nájemních domech je zdrojem výnosu jen nájemné z bytů, ve skutečnosti jsou nuceni ze svého dotovat to, co se Ústavnímu soudu ukazuje jako věc celospolečenské povahy a odpovědnosti, tedy jako břemeno, jehož odstranění není v silách jen určité sociální skupiny a jehož závažnost a povaha

vyžaduje, jak je konstatováno v Obecných poznámkách Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991 (úprava příspěvků na nájem), skutečně odpovědný a vyvážený přístup i ze strany státu a celé společnosti. Jak již bylo konstatováno kupř. v nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 4/95 uveřejněném ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR ve svazku 3 ročník 1995 – I. díl pod poř. č. 29, 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, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny. Zatímco totiž svoboda je obsahově dána přímo podstatou jednotlivce, vyžaduje rovnost zpravidla „mezičlanky“, relaci k jiné sociální hodnotě. Podle názoru Ústavního soudu jde o takové porušení rovnosti v již konstatovaném pojetí i v projednávané věci, neboť napadenou vyhláškou je porušeno vlastnické právo ústavně zaručované v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, jakož i v čl. 11 odst. 1 Listiny. To proto, že kategorii vlastníků ve skutečnosti „dotýkajících“ nájemné – a do této kategorie dnes již v řadě případů spadají i obce vlastníci i nájemní domy – je, na rozdíl od ostatních vlastníků, obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, která tvoří obsah vlastnického práva, nezdůvodnitelně zpochybněn a odepřen. Jakkoli není pochyb o tom, že také tyto diskriminované kategorie vlastníků jsou povinny, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, se podřídit určitým omezením, může se tak stát jen při splnění podmínek vyplývajících z čl. 4 odst. 3, 4 Listiny. Podle odstavce 3 uvedeného článku zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, zatímco podle odstavce 4 tohoto článku při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Tak tomu však v projednávané věci není a napadená vyhláška je podle názorů Ústavního soudu v rozporu i s čl. 4 odst. 3, 4 Listiny, neboť určité kategorie vlastníků jsou nuceny se podrobit podstatným omezením jejich vlastnického práva, zatímco jiné nikoli, a k tomuto omezení dochází napadenou vyhláškou způsobem, jenž má sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva.

Podle názoru Ústavního soudu princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy vyžaduje, aby při respektování požadavků obsažených v čl. 11 Paktu byl vzat zřetel na proces destrukce vlastnického práva, zejména pokud se týče vlastníků nájemních domů, diskriminovaných v poměru k ostatním vlastníkům, kupř. tzv. rodinných domků tím, že je jim odepřeno požívat plody a užítky svého vlastnictví, neboť ve skutečnosti vzhledem k výši nájemného a výši nákladů nezbytných k provozu, často v katastrofickém stavu se nacházejících nemovitostí, jsou část nájemného, jaké by jinak s přihlédnutím ke všem okolnostem bylo možno považovat za přiměřené, nuceni hradit ze svého. Jinými slovy, v důsledku dosavadní právní úpravy existují dnes v naší společnosti sociální skupiny či subjekty, které hradí ze svého to, co v zájmu naplnění již konstatovaného čl. 11 Paktu má zajišťovat stát. Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby 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.

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

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

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

Odlišné stanovisko zaujal k rozhodnutí pléna podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, soudce JUDr. Vladimír Paul.

232

NÁLEZ

Ústavního soudu
Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 27. června 2000 v plénu o návrhu na zrušení části ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

Stěžovatel R. K. podal ústavní stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze 6. 11. 1998 č. j. 28 Ca 378/97-54, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby, kterým byl propuštěn ze služebního poměru. Spolu s ústavní stížností podal návrh na zrušení části ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“) vyjádřené slovy „; rozšířit je může jen ve lhůtě podle § 250b“.

Čtvrtý senát Ústavního soudu usnesením z 19. 5. 1999 sp. zn. IV. ÚS 146/99 řízení o ústavní stížnosti přerušil, když dospěl k závěru, že část ustanovení, jejíž ústavnost byla spolu s podáním ústavní stížnosti napadena, byla v řízení aplikována.

V odůvodnění napadeného rozsudku je totiž konstatováno, že pokud žalobce (stěžovatel) po uplynutí dvou měsíců po podání žaloby a uvedení žalobních důvodů (§ 250b odst. 1 o.s.ř.) uvedl novou dosud neuplatněnou žalobní námitku, tj. že v jeho případě nebyla dodržena propadná dvouměsíční subjektivní lhůta k rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru stanovená v § 40 odst. 3 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, nelze k této námitce přihlídnout pro uplynutí dvouměsíční lhůty.

Podle navrhovatelova názoru je napadené ustanovení, resp. jeho část v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který zakotvuje zásadu rovnosti účastníků soudního řízení. Navrhovatel uvedl, že řízení před správním soudem je řízením přezkumným a navazuje na řízení správní. Žalovaným je správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí. Do zahájení řízení před soudem mají správní orgány nadřazené postavení. Podáním žaloby správní orgán jako žalovaný své nadřazené postavení, které měl v průběhu celého správního řízení, ztrácí. Formálně mají tedy účastníci v řízení před soudem rovné postavení, podle navrhovatelova názoru však skutečně jen formálně. Část ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem o.s.ř. porušuje zásadu rovnosti účastníků v materiálním slova smyslu zcela jednoznačně. Toto ustanovení, které je předmětem návrhu, představuje omezení pouze pro jednu stranu řízení, a to pro žalobce. V souladu s ustanovením § 249 odst. 2 o.s.ř. musí žaloba obsahovat kromě obecných náležitostí označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, vymezení, v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, tj. v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu a jaký konečný návrh činí. Dle ustanovení § 250h odst. 1 o.s.ř. žalobce může rozsah napadení rozhodnutí omezit až do rozhodnutí soudu, rozšířit je však může pouze v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby. Pokud dispoziční právo s žalobou je ze zákona toliko jednostranné, pak část ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem o.s.ř. porušuje v Listině zakotvenou zásadu rovnosti účastníků řízení v tom, že jednostranně omezuje pouze jednoho z účastníků řízení, a to ještě toho účastníka, jehož postavení je v průběhu dosavadního řízení výrazně slabší (bere-li se v potaz i správní řízení, které musí řízení před soudem vždy předcházet). Žalovaný (v řízení před správním soudem) je ve správním řízení ve značné výhodě též tím, že je nositelem informací a potažmo důkazů, ke kterým žalobce nemá přístup. To vyniká ve stěžovatelově případě, kde podstatná část spisového materiálu správního orgánu podléhá utajení. Mnohé důležité informace tedy často nemůže žalobce získat dříve, než spisový materiál žalovaného soud (na základě žalobního návrhu) vyžádá, resp., než je soudu spisový materiál žalovaného doručen. V praxi se tak děje ve lhůtách delších než šedesát dnů.

Na svém případě pak navrhovatel demonstroval, že napadená část ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem o.s.ř. v podstatě umožňuje „konverzovat“ evidentně protiprávní postup.

Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření k návrhu poukázala zejména na to, že řízení podle části páté o. s. ř. je koncipováno jako specificky upravený proces. Soud vychází z právního stavu, který tu byl v době vydání správního rozhodnutí. Řízení je ovládáno dispoziční zásadou, což znamená především, že zahájení řízení a vymezení jeho předmětu je v dispozici pouze oprávněné osoby, tj. toho, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního

orgánu zkrácen na svých právech, nebo toho, kdo tvrdí, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, ačkoliv s ním takto jednáno být mělo. Žalobce se může dovolat ochrany jen těch práv, která mu náleží, a soud přezkoumává rozhodnutí jen v těch směrech, které jsou vytyčeny žalobou, nejde-li o skutečnosti, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti. Rozšířit rozsah napadení správního rozhodnutí může žalobce jen do konce lhůty stanovené zákonem (§ 250b o.s.ř.), tj. do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout. Nedodržení lhůty má za následek ztrátu možnosti úkon provést. Z toho vyplývá, že po uplynutí této lhůty nelze v průběhu řízení vznášet další výhrady proti správnímu rozhodnutí. Žalobce je v tomto případě vázán nejen lhůtou pro podání žaloby, ale i lhůtou pro uplatnění výhrad proti napadenému rozhodnutí.

Poslanecká sněmovna dále uvedla, že možnost rozšíření rozsahu napadení správního rozhodnutí pouze ve lhůtě podle § 250b o.s.ř. je rovněž zárukou pro účastníky řízení v tom smyslu, že soudní řízení nemůže být neustále prodlužováno. Znamená tedy posílení právní jistoty účastníků řízení. V závěru vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Federálního shromáždění dne 5. listopadu 1991, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen.

Senát na výzvu k vyjádření reagoval sdělením data, kdy začal působit, z čehož dovodil, že mu nepřísluší vyjadřovat se k návrhu na zrušení ustanovení, kterým byl o.s.ř. doplněn zákonem z roku 1991.

Ministerstvo spravedlnosti ve svém stanovisku k návrhu uvedlo zejména, že část ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem o.s.ř. je rozvedením tzv. dispoziční zásady. Je-li plně na uvážení žalobce, zda podá žalobu, a zpochybní tak pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné správy, či nikoliv, musí být v jeho dispozici i stanovení mezí přezkumu soudem, a to nejen kvantitativně, označením výroků, které napadá, ale i kvalitativně, tedy uvedením žalobních důvodů, v nichž soustředí své právní výtky proti napadenému rozhodnutí. V zájmu právní jistoty je nezbytné, aby zákonnou cestou byla vymezena doba, v níž lze správní rozhodnutí zpochybnit žalobou nebo opravným prostředkem u soudu ve správním soudnictví. O. s. ř. proto v případě žalob proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů stanoví v § 250b obecnou dvouměsíční lhůtu od doručení správního rozhodnutí, ve které je třeba zvážit případné podání žaloby, a současně i vytváří prostor pro to, aby pro případy, kde tato lhůta není vyhovující, bylo možno zákonem stanovit lhůtu k podání žaloby odchylně. Pokud by však současně touto lhůtou nebyla omezena oprávnění žalobce rozšiřovat žalobu na další výroky napadeného správního rozhodnutí a rozšiřovat žalobní důvody, pak by stanovení lhůty k podání žaloby postrádalo smysl, neboť by nebylo jasné, co vlastně má být předmětem soudního přezkoumání, vytvářel by se prostor pro neomezené, popřípadě i účelové protahování soudního řízení, což by ve svých důsledcích vedlo k prodlužování stavu právní nejistoty.

Dále Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že právo podat žalobu je právem výlučně spojeným s tím, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu; teprve podáním takové žaloby je zahájeno soudní řízení, pro které platí zásada rovného postavení účastníků, kterou zákonná úprava pravidel platných pro toto soudní řízení nevymezuje jen formálně, ale naplňuje i v materiálním slova smyslu. Dispoziční právo žalobce s rozsahem žaloby není tedy omezením jedné strany tohoto řízení, ale naopak právem výlučně spojeným s jednou stranou soudního řízení – žalobcem. Ministerstvo spravedlnosti proto nepovažuje právní úpravu obsaženou v § 250h odst. 1 větě za středníkem o. s. ř. za úpravu, která by porušovala čl. 37 odst. 3 Listiny.

Ve věci samé Ústavní soud dospěl k těmto závěrům:

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánů veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (tzv. generální klauzule s negativní enumerací). Přitom z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Zákon (o.s.ř.) pak tyto ústavní principy rozvádí v části páté – Správní soudnictví. Zákon zejména stanoví, kdo je legitimován k podání tzv. správní žaloby. Ten, kdo je oprávněn žalobu podat, tak musí učinit zcela specifickým způsobem. Zde již nastupuje aplikace napadené části ustanovení § 250h odst. 1 věty za středníkem o.s.ř., ve kterém, ve spojení o ustanovením § 249 odst. 2 o.s.ř. a dalšími, je vyjádřena zásada, která bývá, ne zcela přesně, označována jako zásada dispoziční. Při bližším rozboru je totiž zřejmé, že nejde ani tak o to, kdo určuje, o čem bude jednáno, jako spíše, o čem bude jednáno a v jaké lhůtě lze tento rozsah přezkumu vymezit, spíše tedy jde o koncentraci řízení.

Lze shrnout, že správní soudnictví je založeno na zásadě (ať již ji nazveme jakkoli), že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem, a nenahrazuje tedy žalobcovu iniciativu. Z názorů doktrinárních se dá usuzovat, že soud tak snad činit ani nemůže či dokonce nesmí, ačkoliv např. ustanovení § 250j odst. 1 o.s.ř. pro tak striktní názor nehovoří („Dojde-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je v souladu se zákonem, ...“).

Zvláštností procesu je dále povinné právní zastoupení žalobce, zásada vázanosti soudu zjištěným skutkovým stavem a řada dalších.

Uvedená omezení a specifický proces nastolují otázku, zda jsou jednotlivě i ve svých souvislostech ústavně akceptovatelné a podřaditelné pod požadavek vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny, tj., že u nezávislého a nestranného soudu je nezbytné se svých práv domáhat stanoveným způsobem. Především pak je v této souvislosti třeba odpovědět na otázku, zda se dispoziční zásada v některých případech nutně prolamuje, zejména tedy, zda soud musí k něčemu, a pokud ano, k čemu, přihlídnout, i když to žalobce nenamítá – tedy *ex officio*.

Z komentáře a judikatury k ustanovení § 250h o.s.ř. vyplývá, že není pochyb o nutnosti takového zásahu soudu u správních aktů nulitních. Připouští se však, a Ústavní soud tento názor sdílí, že není tak zcela jasno, co má být za takové akty považováno. Komentář k o.s.ř. (Bureš, Drápal, Mazanec, C. H. Beck Praha) připouští, že praxe bude nacházet i další otázky, k nimž budou muset správní soudy přihlídnout z moci úřední, a že nejde ani tak o principiální nemožnost zkoumat správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem, jako spíše o správné a stabilní stanovení okruhu otázek důležitých pro rozhodnutí, ke kterým soud musí přihlídnout, i když to žalobce nenamítá. Také tento názor Ústavní soud sdílí a pouze považuje za potřebné připomenout, že každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví *de facto* meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv – práva na soudní ochranu. Všechna taková ustanovení, a napadené ustanovení je jedním z nich, je proto nezbytné vykládat v duchu čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při aplikaci takových ustanovení šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. Jinak řečeno, existuje nepochybně více situací, nežli jen nulita správního aktu, které bude muset vzít správní soud na zřetel i bez návrhu, resp. na základě pozdního upozornění, tedy *ex officio* nebo spíše, lépe vyjádřeno – *ex aequo et bono*.

Ústavní soud předpokládá, že v naznačeném směru se bude judikatura správních soudů vyvíjet. Sám pak bude nucen při projednání ústavní stížnosti samotné zaujmout stanovisko k otázce, zda je povinností soudů přihlídnout i bez návrhu k případné prekluzi práva. Přitom je nucen znovu konstatovat, že takováto interpretační role by náležela především soudu, který existuje dle Ústavy, ale nikoliv *de facto* – Nejvyššímu správnímu soudu.

Ústavní soud, posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou dispoziční zásadu, resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny).

Na druhé straně však považuje Ústavní soud za svoji povinnost opětovně konstatovat, že správní soudnictví, ve kterém napadené ustanovení hraje jen parciální roli, jako celek neodpovídá principům zakotveným v čl. 6 odst. 1 uvedené Úmluvy a je jako systém vytvořený v období předústavním v rozporu s Ústavou již samou neexistencí Nejvyššího správního soudu. Není sporu o tom, že v soudobých vyspělých demokraciích je završení soustavy správních soudů společnou nadřízenou soudní instancí standardní a neodmyslitelnou součástí řádného chodu veřejné správy a naplnění principů právního státu. Nejsou-li však několikaleté apely Ústavního soudu pro zákonodárce dostatečnou motivací k naplnění Ústavy, prohlašuje Ústavní soud, že bude ve své rozhodovací činnosti důsledně hledat prostředky a možnosti, jak tento stav změnit.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

OPATŘENÍ ÚSTŘEDNÍCH ORGÁNŮ**27****OPATŘENÍ****Českého statistického úřadu**

ze dne 17. července 2000,

kterým se mění Program statistických zjišťování na rok 2000

Český statistický úřad podle § 10 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, mění Program statistických zjišťování na rok 2000¹⁾ v části I. Statistická zjišťování prováděná Českým statistickým úřadem takto:

1. poř. č. 17 – Roční výkaz v průmyslu, Prům 2-01, se v bodech

1. Účel statistického zjišťování za slova „mezinárodní statistiky“ doplňuje text „a k získání informací o struktuře zpravodajské jednotky podle místních činnostních jednotek, které budou sloužit jako podklad pro vytvoření souboru zpravodajských jednotek podle metodiky EUROSTATU.“;

v odstavci Charakteristika zjišťovaných ukazatelů se za slova „pracovní doby“ doplňuje text „údaje o struktuře zpravodajské jednotky podle místních činnostních jednotek (o mzdě, počtech zaměstnanců, produkci a pořízení hmotných investic v místní činnostní jednotce).“;

2. Okruh zpravodajských jednotek mění výběr OKEČ pro ekonomické subjekty s převažující neprůmyslovou činností na „(OKEČ 01, 02, 05, 45, 51, 52, 55 až 93)“;
4. Periodicita a lhůty k poskytnutí údajů mění lhůta k poskytnutí údajů zpravodajskou jednotkou na „do 15. 3. 2001“.

2. doplňuje statistické zjišťování č. 132:

- „132. NÁZEV STATISTICKÉHO ZJIŠŤOVÁNÍ:
Šetření ve stavebnictví

**ZNAČKA STATISTICKÉHO FORMULÁŘE:
Stav-2000**

1. Účel statistického zjišťování a jeho obsah

Účel statistického zjišťování:

Zabezpečení základních konjunkturálních informací o stavební výrobě pro státní a mezinárodní orgány (Nařízení EU 1165/98).

Charakteristika zjišťovaných ukazatelů:

Stavební práce provedené podle dodavatelských smluv v tuzemsku a v zahraničí, počet zaměstnanců a jejich mzdy, počet manuálně pracujících na stavebních pracích.

2. Okruh zpravodajských jednotek

Ekonomické subjekty s převažující činností stavební (OKEČ 45) a počtem zaměstnanců 10 až 19.

3. Způsob statistického zjišťování

Forma statistického zjišťování: výkaz

Použitá metoda: vyčerpávající zjišťování

4. Periodicita a lhůty k poskytnutí údajů

Periodicita statistického zjišťování: jednorázové zjišťování

Lhůta k poskytnutí údajů zpravodajskou jednotkou:

do 25. 10. 2000

5. Orgán provádějící statistické zjišťování

Český statistický úřad.“

Předsedkyně:

doc. Ing. Bohatá, CSc. v. r.

¹⁾ Program statistických zjišťování na rok 2000 byl uveřejněn v částce 85/1999 Sb., jeho změny v částce 48/2000 Sb.

SDĚLENÍ

Ministerstva vnitra
o opravě tiskových chyb

1. ve vyhlášce Ministerstva financí č. 173/2000 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva financí č. 279/1997 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění vyhlášky č. 127/1999 Sb.,
2. ve vyhlášce Ministerstva financí č. 223/2000 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva financí č. 183/1996 Sb., o plnění oznamovací povinnosti finančními institucemi

1. V čl. I bodu 56 v příloze č. 33 KOEFICIENTY PRODEJNOSTI – Kp^x) v tabulce u okresu Pelhřimov ve sloupci Byty mají místo čísel „1,091, 0,599, 0,850, 0,544, 0,544“ správně být čísla „0,558, 0,412, 0,405,

0,390, 0,395“ a u okresu Klatovy ve sloupci Byty má místo čísla „1,552“ správně být číslo „0,552“.

2. V čl. I chybějící návětí bodu 3 zní:

„3. Příloha č. 1 zní:“.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon (02) 792 70 11, fax (02) 795 26 03 – Redakce: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: (02) 614 32341 a 614 33502, fax (02) 614 33502 – Administrace: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon 0627/305 161, fax: 0627/321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel./fax: 00421 7 525 46 28, 525 45 59. Roční předplatné se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2000 činí 2000,- Kč) – Vychází podle potřeby – Distribuce: celoroční předplatné i objednávky jednotlivých částek – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 0627/305 179, 305 153, fax: 0627/321 417. Internetová prodejna: www.sbirkyzakonu.cz – Drobný prodej – Benešov: HAAGER – Potřeby školní a kancelářské, Masarykovo nám. 101; Bohumín: ŽDB, a. s., technická knihovna, Bezručova 300; Brno: GARANCE-Q, Koliště 39, Knihkupectví ČS, Kapucínské nám. 11, Knihkupectví M. Ženíška, Květinářská 1, M.C.DES, Cejl 76, SEVT, a. s., Česká 14; České Budějovice: PROSPEKTRUM, Kněžská 18, SEVT, a. s., Krajinská 38; Hradec Králové: TECHNOR, Hořická 405; Cheb: EFREX, s. r. o., Karlova 31; Chomutov: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; Kadaň: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; Kladno: eL VaN, Ke Stadionu 1953; Klatovy: Krameriovo knihkupectví, Klatovy 169/I.; Liberec: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; Most: Knihkupectví Šeříková, Ilona Růžicková, Šeříková 529/1057; Napajedla: Ing. Miroslav Kuččík, Svatoplukova 1282; Olomouc: BONUM, Ostružnická 10, Tycho, Ostružnická 3; Ostrava: LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Dr. Šmerala 27; Pardubice: LEJHANEC, s. r. o., Sladkovského 414, PROSPEKTRUM, nám. Republiky 1400 (objekt GRAND); Plzeň: ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; Praha 1: Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, KANT CZ, s. r. o., Hybernská 5, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Moraviapress, a. s., Na Florenci 7-9, tel.: 02/232 07 66, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7; Praha 2: ANAG – sdružení, Ing. Jiří Vítek, nám. Míru 9, Národní dům; NEWSLETTER PRAHA, Šafaříkova 11; Praha 4: PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405; Praha 5: SEVT, a. s., E. Peškové 14; Praha 6: PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; Praha 8: JASIPA, Zenklova 60; Praha 10: Abonentní tiskový servis, Hájek 40, Uhřetěves, BMSS START, areál VÚ JAWA, V Korytech 20; Písek: Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; Sokolov: KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22; Šumperk: Knihkupectví D-G, Hlavní tř. 23; Tábor: Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; Teplice: L + N knihkupectví, Kapelní 4; Trutnov: Galerie ALFA, Bulharská 58; Ústí nad Labem: Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 047/560 38 66, fax: 047/560 38 77; Zábřeh: Knihkupectví PATKA, Žižkova 45; Žatec: Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76. Distribuční podmínky předplatného: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. Reklamac: informace na tel. čísle 0627/305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). Podávání novinových zásilek povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.