

Pl.ÚS 8/02 ze dne 20.11.2002
528/2002 Sb.
N 142/28 SbNU 237
Cenový výměr o regulaci nájemného

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Plénium Ústavního soudu rozhodlo ve věci návrhů spojených ke společnému řízení, a to:

1) návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupených JUDr. R. V., Ph.D., advokátem, na zrušení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu a Senátu Parlamentu, jako účastníků řízení, a o návrhu téhož navrhovatele na zrušení výměru Ministerstva financí č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě a mění výměr Ministerstva financí č. 01/2002, a

2) návrhu Veřejného ochránce práv JUDr. O. M., na zrušení položek č. 5 a č. 6 části I. oddílu A a položky č. 9 části II. výměru Ministerstva financí č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, za účasti Ministerstva financí, zastoupeného JUDr. A. K., advokátem, jako účastníka řízení, a skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupených JUDr. R. V., Ph.D., advokátem, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Návrh na zrušení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, se zamítá.

Výměr MF č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě a mění výměr MF č. 01/2002, se zrušuje.

Řízení o návrhu na zrušení ustanovení položky č. 5 a položky č. 6 části I. oddílu A a položky č. 9 části II. výměru MF č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, se zastavuje.

Odůvodnění

I. A

Dne 4. března 2002 obdržel Ústavní soud návrh Veřejného ochránce práv na zrušení ustanovení položky č. 5 (Nájem bytu), položky č. 6 (Služby poskytované s užíváním bytu) části I. oddílu A a položky č. 9 (Nájem bytu kromě nájmu podle položky č. 5 části I. a č. 10 části II. tohoto výměru) části II. výměru MF č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen "výměr č. 01/2002"). Tento výměr byl vydán dne 28. listopadu 2001, uveřejněn v Cenovém věstníku dne 5. prosince 2001 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2002.

Svůj návrh Veřejný ochránce práv odůvodnil tak, že výměr č. 01/2002 byl vydán na základě § 10 zákona č. 526/1990 Sb.,

o cenách. Toto ustanovení podle jeho názoru zmocňuje cenové orgány rozhodnutím zařazovat zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen ve formě úředně stanovené ceny podle § 5 a věcného usměrňování cen podle § 6 zákona o cenách, do seznamu zboží s regulovanými cenami a uveřejňovat tento seznam v Cenovém věstníku. Působnost Ministerstva financí v oblasti regulace cen je dána § 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého Ministerstvo financí vydává právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidenci, poskytování cenových informací, kontrolu cen.

Veřejný ochránce práv navrhl v části I. oddílu A výměru č. 01/2002 (seznam zboží, u něhož se uplatňují úředně stanovené ceny) zrušit položku č. 5, kde se v bodě 1 stanoví, že od 1. ledna 2002 do 30. června 2002 je maximálním měsíčním nájemným v bytě včetně bytu v rodinném domě, ve kterém bylo k 31. prosinci 2001 nájemné regulováno maximální cenou podle vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "vyhláška o nájemném") nájemné platné k 31. prosinci 2001 s případnými úpravami podle bodu 5 až 7. V bodu 2 položky č. 5 je s účinností od 1. července 2002 stanoven nový způsob výpočtu úředně stanovené maximální ceny.

Dále navrhl zrušit rovněž v části I. oddílu A výměru č. 01/2002 položku č. 6, podle jejíhož bodu 1 lze ceny za služby poskytované s užíváním bytu, k nimž se řadí také služby, na které se k 31. prosinci 2001 vztahovala regulace cen služeb poskytovaných s užíváním bytu podle vyhlášky o nájemném, sjednat mezi dodavatelem služby a pronajímatelem nebo u služeb poskytovaných přímo pronajímatelem mezi pronajímatelem a nájemcem maximálně ve výši stanovené rozhodnutím cenového orgánu nebo do výše ceny obvyklé v daném místě a čase, není-li cena služby regulována rozhodnutím cenového orgánu.

Konečně navrhl zrušit v části II. výměru č. 01/2002 (seznam zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny) položku č. 9, kterou se mezi věcně usměrňované ceny zařazuje rovněž nájem bytu kromě nájmu bytů, u nichž je nájemné regulováno podle položky č. 5 části I. a položky č. 10 části II. výměru. Nájemné sjednané v nájemních smlouvách uzavřených do 31. prosince 2001 na byty, jejichž výstavba nebo dostavba byla povolena po 30. červnu 1993, a na jejichž financování se podílely veřejné prostředky, se podle tohoto ustanovení nemění.

Podle Veřejného ochránce práv je výměr č. 01/2002 z formálně-právního hlediska právním předpisem a vykazuje atributy normativního právního aktu jak z formálních (způsob přijetí, publikace, platnost a účinnost), tak především z obsahových hledisek (regulativnost, obecná právní závaznost). Poukazuje přitom na závěry Ústavního soudu, podle kterého je třeba klasifikaci pramenů práva odvíjet od materiálního pojetí právní normy, stejně jako na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí Špaček, s. r. o., v. Česká republika), podle níž nutno chápat pojem zákona v materiálním, a nikoli ve formálním smyslu. Regulace nájemného podle navrhovatele je natolik podstatným zásahem do právního postavení vlastníků bytů a nájemců, že nemůže být upravena formou cenového výměru, bez ohledu na to, zda je svou povahou aktem aplikace práva či pramenem práva. V této souvislosti poukázal na čl. 79 odst. 3 Ústavy České

republiky (dále jen "Ústava") a uvedl, že zákonná delegace v § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je příliš obecná, když blíže nespecifikuje způsob a formu cenové regulace. Ustanovení § 10 zákona o cenách pak jako formu stanoví rozhodnutí. S ohledem na význam a obsah takové regulace je právní úprava regulace nájemného v podobě cenového výměru podle Veřejného ochránce práv v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, když cenový výměr sice splňuje znaky právního předpisu v materiálním, nikoli však formálním smyslu. Tento rozpor obsahu a formy nelze odstranit ani výkladem. Postup Ministerstva financí je proto neústavní a odporuje základním principům demokratického právního státu. Kromě toho výměrem č. 01/2002 dochází k prolongaci právní úpravy v podobě vyhlášky o nájemném, zrušené Ústavním soudem nálezem č. 231/2000 Sb., a dále k přibližnému přenesení jejího obsahu, nyní však již formou cenového výměru, a nikoli formou vyhlášky. Odkladná lhůta k přijetí nové právní úpravy do 31. prosince 2001 nebyla využita a neústavní stav popsán v uvedeném nálezu Ústavního soudu přetrvává. V této souvislosti upozornil na čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který upravuje právo na přiměřenou životní úroveň včetně rovného přístupu k bydlení. Toto ustanovení má sice aproximační charakter (čl. 2 odst. 1 Paktu), nicméně i v takovém případě je stát povinen zajistit rovný přístup k výkonu tohoto práva a nevytvářet neodůvodněný rozdíl mezi různými vlastníky vymezených kategorií bytů, stejně jako jejich nájemci. I v tom lze podle Veřejného ochránce práv spatřovat důvod neústavnosti této formy regulace. Regulace nájemného nepůsobí adresně, nýbrž paušálně a plošně, takže nerozlišuje, zda je zvýšená sociální a ekonomická ochrana toho kterého nájemce vůbec nutná. Tím je zpochybněn i její účel v podobě zachování sociálního smíru jako obecného společenského zájmu, když je porušována zásada proporcionality, která jako základní normativ staví poskytování ochrany těm, kteří nemají prostředky na placení nájmu. Důsledkem takové regulace je paralelní existence uměle udržovaných rozdílných úrovní nájemného a z toho vyplývající nerovné podmínky v přístupu k nájemnímu bydlení. Stejně tak je deformován trh s byty, kde je poptávka po bytech s regulovaným nájemným, přičemž z povahy věci vyplývá, že takové byty mohou být předmětem toliko černého trhu. To rovněž neúměrně zvyšuje nájemné na volném trhu s byty, což je také projevem nerovného přístupu k nájemnímu bydlení.

Dále Veřejný ochránce práv upozornil na možnou neústavnost § 10 zákona o cenách s poznámkou, že k návrhu v této věci však není legitimován.

I. B

Dne 3. dubna 2002 obdržel Ústavní soud návrh skupiny 18 senátorů v čele s R. K. a M. Ž. na zrušení výměru č. 01/2002 v části "týkající se nájmu bytu", tj. v části, která již byla dříve napadena návrhem Veřejného ochránce práv ze dne 4. března 2002. Dále podání obsahovalo návrh na zrušení § 10 zákona o cenách.

O tomto návrhu vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 10/02 Ústavní soud usnesením I. senátu č. j. Pl. ÚS 10/02-13 ze dne 15. května 2002 rozhodl tak, že v části, ve které se navrhuje zrušení ustanovení položek č. 5 a č. 6 části I. oddílu A a položky č. 9 části II. výměru č. 01/2002, se návrh odmítá pro nepřipustnost. Současně bylo rozhodnuto, že skupina senátorů má právo účastnit se podle § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jednání v věci Pl. ÚS 8/02 jako vedlejší účastník. Dále Ústavní soud

usnesením č. j. Pl. ÚS 8/02, Pl. ÚS 10/02-16 ze dne 28. května 2002 rozhodl o spojení obou věcí ke společnému řízení a stanovil, že toto řízení bude nadále vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 8/02.

Skupina senátorů ve svém návrhu spojila argumentaci o neústavnosti jak výměru č. 01/2002, tak § 10 zákona o cenách, přičemž námitky vůči ústavnosti výměru jsou v podstatě shodné s výše uvedenou argumentací Veřejného ochránce práv sub I. A. Konkrétně uvádí, že výměr č. 01/2002 odkazuje z hlediska formálního na zmocňující ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., na základě něhož je vydán. V souladu s ustanovením § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze usměrnit tvorbu cen pouze v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace. Ani jedna z těchto podmínek však nebyla naplněna. To dokazují i výsledky sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001, podle kterých je v České republice přes 500 000 bytů, v nichž není nikdo trvale hlášen. Stav nájemního bydlení v České republice nevykazuje znaky vzniku náhlé mimořádné tržní situace, je dlouhodobě konstantní a pouze odráží koncepčně neupravenou a neřešenou bytovou a sociální situaci od počátku devadesátých let. Z hlediska uznávaných principů právního státu je stát oprávněn činit pouze to, co je mu svěřeno zákonem. V případě neoprávněné a bezdůvodné regulace maximálního měsíčního nájemného prostřednictvím cenového výměru č. 01/2002 se Ministerstvo financí podle navrhovatelů dopustilo porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Nezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického podle čl. 11 odst. 1 Listiny (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za přísně omezených podmínek respektujících strukturu regulované ceny, jež zahrnuje jak oprávněné náklady, tak i přiměřený (obvyklý) zisk, srovnatelný s úrokovou mírou dlouhodobých vkladů. Nájemné je podle občanského zákoníku zejména úplatou za dočasné přenechání bytu nájemci k užívání s přihlédnutím k hodnotě bytu. Cenová regulace by měla být zakotvena vždy v postavení subsidiárním, tj. pouze pro případ, kdy nedojde k dohodě smluvních stran. Současná regulace nájmu je nespravedlivá, neboť paradoxně poskytuje největší subvence nejlépe bydlicím domácnostem na úkor sociálně slabších, zejména mladých rodin, vytváří podmínky pro vznik nelegálního trhu s byty a nájemními právy, zvyšuje regionální nezaměstnanost a je příčinou, nikoliv řešením bytové krize.

Sporné a dle názoru skupiny senátorů i protiústavní je již samotné vymezení zmocňujícího ustanovení § 10 zákona o cenách. Vymezení práv a povinností na základě zákonné delegace obsažené v ustanovení § 10 zákona o cenách vede k situaci, ve které mohl být vydán napadený výměr. Vymezení uvedené delegace je však pouze obecné. Zmocnění však musí být dostatečně konkrétní tak, aby podzákoný předpis upravoval určitou problematiku pouze v jeho rámci. V případě ustanovení § 10 zákona o cenách se jedná o zmocnění paušální, které navíc z formálního hlediska vede k vydávání jakýchsi quasi prováděcích předpisů.

Dále skupina senátorů uvedla, že konkrétní odkazující normu, zabývající se úpravou nájemného a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, nalezneme v ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku (dále jen "o. z."). Vztah mezi ustanovením § 696 odst.

1 o. z. a ustanovením § 10 zákona o cenách však není vztahem obecného a speciálního právního předpisu, nýbrž vztahem speciální normy a obecného zmocnění k vydávání (zřejmě) nenormativních aktů. Vnitřní vztah mezi těmito právními normami neexistuje. Z povahy věci a z ustanovení § 696 odst. 1 o. z. přitom zřejmě vyplývá, že zvláštním právním předpisem upravujícím problematiku maximálního měsíčního nájemného má být zákon, což podle názoru navrhovatelů prokazuje i nálezy č. 231/2000 Sb. K úpravě dané problematiky je zmocněna i vláda na základě generálního zmocnění obsaženého v čl. 78 Ústavy.

Pokud tomu tak není a danou problematiku nemusí nezbytně upravovat zákon, případně nařízení vlády, potom je nutno nastalou situaci zřejmě vykládat tak, že ustanovení § 696 odst. 1 o. z. obsahuje obvyklé a Ústavou předvídané zmocnění pro příslušné ministerstvo k vydání podzákonného právního předpisu upravujícího maximální měsíční nájemné. Tímto právním předpisem, předvídaným v ustanovení § 696 odst. 1 o. z., je pak nutně výměr č. 01/2002, který i podle judikatury Ústavního soudu splňuje znaky právního předpisu v materiálním, nikoli však ve striktně formálním smyslu. Ustanovení § 696 odst. 1 o. z. z obsahového hlediska nerozlišuje byty, ve kterých je realizováno nájemní bydlení, na různé skupiny těchto bytů, a nezmocňuje tak státní orgány k úpravě nájemného pouze pro určitou skupinu těchto bytů. I z tohoto pohledu je podzákonná právní úprava nezákonná a protiústavní, jdoucí nad rámec zákonné právní úpravy. V této souvislosti bylo poukázáno i na účelovost výměru č. 01/2002, když v roce 2001 chtěla tuto problematiku vláda upravit zákonem, jehož návrh však byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut. Protože však vláda neprosadila vlastní návrh zákona, měla být situace vyřešena výměrem Ministerstva financí. Toto řešení je v podmínkách právního státu zcela neakceptovatelné. Tímto postupem podle názoru navrhovatelů dochází ke zjevnému obcházení samotného smyslu a podstaty tvorby norem a - ve vztahu k nálezu Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. - rovněž k otevřenému porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, podle něhož vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.

Ustanovení § 10 zákona o cenách pro takový postup vytváří předpoklady, protože není podle navrhovatelů dostatečně konkrétní a zřejmé. Tím vzniká situace, kdy se otevírá dostatečně přesně nevymezený prostor orgánům státní správy pro vydávání soudně nepřezkoumatelných normativních právních aktů, které v některých případech suplují dokonce funkci zákonů - jak se tomu stalo v daném případě. Zde navrhovatel poukazuje na nálezy č. 96/2001 Sb., ve kterém Ústavní soud vymezil zásady odvozené normotvorby exekutivy - vydání oprávněným subjektem, nezasahování do věci vyhrazených zákonu, zřejmost vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard.

V daném případě je však podle navrhovatele zjevné, že judikovaná ústavní pravidla pro odvozenou normotvorbu nebyla respektována, a to ve vztahu k ustanovení § 10 zákona o cenách (není v něm obsažena "zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard") a především ve vztahu k výměru č. 01/2002. Navíc nebyly naplněny ani zákonné podmínky aplikace uvedeného ustanovení, předvídané v ustanovení § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb. Napadené ustanovení § 10 zákona o cenách ve vztahu k úpravě nájemného rovněž nekoresponduje s ustanovením § 696 odst. 1 o. z. a pro účastníky právních vztahů tak vzniká obtížně předvídatelná situace značné právní nejistoty.

Proto pro případ, že Ústavní soud dospěje k závěru, že vzniklou situaci není možno interpretovat tak, že výměr č. 01/2002 je právní předpis, navrhla skupina senátorů rovněž zrušit celé ustanovení § 10 zákona o cenách a zároveň též předmětný výměr. Důvod ke zrušení tohoto zákonného ustanovení spatřuje pro takový případ především v tom, že na jeho základě stát vydává jakési protiústavní quasi rozhodnutí s veškerými materiálními znaky normativního právního předpisu, významně ovlivňující práva a povinnosti subjektů, což není v právním státě možné a přípustné. Jinými slovy, ustanovení § 10 zákona o cenách vytváří při své aplikaci situaci, kterou jednoznačně nepředpokládá čl. 79 odst. 3 Ústavy. Podle tohoto článku totiž ministerstva mohou "na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněna". Neexistuje tedy ústavní předpoklad pro to, aby ministerstva vydávala jiná rozhodnutí normativního obsahu, s výjimkou individuálních právních aktů. Pokud dospěje Ústavní soud k závěru, že výměr č. 01/2002 není právním předpisem, potom jde kompetence obsažená v ustanovení § 10 zákona o cenách nad rámec ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, a je proto důvodem pro zrušení tohoto ustanovení. Návrh na zrušení § 10 zákona o cenách pro tento případ podává skupina senátorů i proto, že v případě, že by se Ústavní soud odchýlil od své judikatury a výměr č. 01/2002 za právní předpis nepovažoval, stala by se zjevně neoprávněným návrhovatelem.

Závěrem proto skupina senátorů navrhla, aby Ústavní soud zrušil "výměr Ministerstva financí ČR č. 01/2002 a ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů," pro jejich rozpor s čl. 89 odst. 2 a čl. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika demokratický právní stát, a dále v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, čl. 1, čl. 3, čl. 4 a čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"). Protizákonnost napadeného výměru č. 01/2002 navíc vyplývá rovněž z jeho rozporu s ustanovením § 10 zákona o cenách a s ustanovením § 696 odst. 1 o. z. Zrušení by mělo být provedeno bez odkladu, neboť Ústavní soud podle návrhatele při zrušení vyhlášky o nájemném (Pl. ÚS 3/2000) poskytl legislativě dostatečný čas ke kvalitnímu vypracování nového právního předpisu.

V petitu svého návrhu tak skupina senátorů již návrh na zrušení § 10 zákona o cenách neformuluje jen in eventum pro případ, že by se Ústavní soud odchýlil od své ustálené judikatury a výměr č. 01/2002 nepovažoval za právní předpis.

II.

Soudce zpravodaj si v souladu § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění zákona č. 77/1998 Sb. a zákona č. 18/2000 Sb., vyžádal vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, neboť § 10 zákona o cenách byl přijat Federálním shromážděním v roce 1990. Dále si vyžádal vyjádření Ministerstva financí jednak podle výše uvedených ustanovení zákona o Ústavním soudu k návrhu na zrušení citovaných položek výměru č. 01/2002, jednak podle § 48 odst. 2 téhož zákona vyjádření k návrhu na zrušení § 10 zákona o cenách.

Za Poslaneckou sněmovnu zaslal vyjádření její předseda PhDr. L. Z., který pouze uvedl okolnosti přijetí zákona o cenách dne 27. listopadu 1990 a konstatoval, že je na Ústavním soudu, aby věc

posoudil a vydal příslušné rozhodnutí.

Za Senát zaslal vyjádření jeho předseda Doc. JUDr. P. P., který uvedl, že § 10 zákona o cenách byl Federálním shromážděním schválen 27. listopadu 1990, tj. před konstituováním Senátu. K jeho novelizaci dosud nedošlo, a proto nelze vyjádření podložit argumentací vzešlou z rozpravy v orgánech Senátu. Nicméně zaujal za Senát kvalifikované stanovisko, ve kterém poukázal na skutečnost, že § 10 zákona o cenách je pouze ustanovením o formálním způsobu zařazování a uveřejňování rozhodnutí cenových orgánů do "seznamu zboží", nikoli zmocňovacím ustanovením, když samo zmocnění je obsaženo v § 1 odst. 6 zákona o cenách. Upozornil na skutečnost, že Ministerstvo financí může postupovat podle § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle kterého Ministerstvo financí vydává i právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen. Jelikož čl. 79 odst. 3 Ústavy nepředepisuje formu právního předpisu, lze mít za to, že zákon o cenách řeší regulaci cen ústavně konformním způsobem, stejně jako některé další zákony. Využití zmocnění § 1 odst. 6 je legitimní i ve vztahu k § 696 odst. 1 o. z., neboť zákon o cenách je průřezovým zákonem a má obecnou platnost v případech, kdy zde není jiná odchylná zákonná úprava. Systém regulace cen neodporuje čl. 4 odst. 1 Listiny, což lze dovodit i z judikatury Ústavního soudu. Usměrnováním cen stát pouze stanoví rámec, ve kterém se dohoda smluvních stran může pohybovat. Pokud však jde o možnost jednostranného zvýšení nájemného pronajímatelem, bylo by to možné jen dohodou nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis (§ 696 odst. 1 o. z.). Tím by měl být zákon, neboť podle účastníka by úprava podzákonou normou mohla být shledána jako řešení neodpovídající ústavnímu pořádku. Konečně se předseda Senátu obsáhle vyjádřil k možným důsledkům zrušení výměru č. 01/2002, kde podle jeho názoru pouze dojde k zakonzervování stavu do doby, než Parlament přijme novou úpravu předpokládanou § 696 odst. 1 o. z. Co se týče důsledků zrušení § 10 zákona o cenách, uvedl, že forma uveřejnění rozhodnutí o cenové regulaci by se stala neupravenou, a proto by v takovém případě bylo třeba dát zákonodárci i Ministerstvu financí dostatečný čas k vyřešení vzniklé situace.

Za Ministerstvo financí se k návrhu skupiny senátorů na zrušení § 10 zákona o cenách a výměru č. 01/2002 vyjádřil podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ministr financí Ing. J. R. podáním, ve kterém polemizuje s jejími vývody ohledně neuspokojené poptávky po bytech, zvýhodnění nejlépe bydlicích rodin, diskriminace mladých rodin s dětmi, důvodu existence volných bytů (jsou nepřiměřeně drahé). K povaze vydávání cenových výměrů uvádí, že nejsou právním předpisem nižší právní síly, jimi stanovená práva a povinnosti mají zákonnou povahu. Není tedy neoprávněným aktem zasahujícím do věci náležející svou povahou k úpravě zákonem. Přímou úpravou zákonem však cenovou regulaci řešit nelze, neboť by to bylo pro její operativní výkon neschůdné. K tomu zřizuje stát odborné cenové orgány. Popírání těchto skutečností pouze vzhledem k údajně nedostatečné výši státem regulovaného nájemného by bylo proto nevyhnutelně popřením celého systému státem regulovaných cen všude tam, kde nemůže vzniknout trh s vyrovnanou nabídkou a poptávkou (např. energetika, plynárenství, kanalizace atd.). Zhroucení tohoto systému v důsledku neadekvátních zásahů do zákona o cenách by mělo nedozírné následky pro celou ekonomiku státu. Kromě toho zrušením § 10 zákona o cenách nebude Ministerstvu financí odňato právo rozhodovat o cenách, pouze bude přechodně ztížena publikace cenových

rozhodnutí. Nájemné přitom není nespécifikovanou odměnou pronajímateli, jak tvrdí navrhovatel, která se vymyká státní kontrole. Podle § 877 o. z. jde o cenu ve smyslu zákona o cenách. Cenovým rozhodnutím realizuje stát své nadřazené postavení v oblasti správního práva. Pokud souhlasí s navrhovatelem, je to v tom, že cenové rozhodnutí není předpisem podle § 696 odst. 1 o. z. Sám Ústavní soud přitom uvedl, že v případě nájemného z bytu musí stát zajistit ochranu před zneužitím vlastnictví. V této souvislosti Ministerstvo financí poukázalo na skutečnost, že nález č. 231/2000 Sb. nebyl dostatečně odůvodněn, aby bylo možno z názoru Ústavního soudu vycházet. Na jedné straně to je podle něj pochopitelné, neboť Ústavní soud není cenovým orgánem a nemůže proto správnou kalkulaci provést, na druhé straně je pak nález snadno zneužitelný i proti veřejnému zájmu, jak jsme toho podle Ministerstva financí nyní svědky.

Dále je ve vyjádření poukázáno na problematický přístup ke kalkulaci nájemného skupinou senátorů. Bez konkrétního způsobu výpočtu údajů nemůže Ministerstvo financí zaujmout stanovisko. V této souvislosti uvedlo výsledky svých šetření v této věci u obcí, které podle jeho názoru prokazují ziskovost nájemného. Pokusilo se rovněž takové šetření provést u soukromých pronajímatelů bytů. Z 220 dotázaných odpovědělo jen 48, ostatní odmítli cenovou informaci sdělit, z toho jeden za tento postup ministerstvo napadl u Ústavního soudu. Ze získaných odpovědí pak podle jeho názoru plyne, že regulované nájemné umožňuje dosahování přiměřeného zisku, nikoli ovšem maximálního zisku jako na statem neregulovaném trhu, což je cílem snah soukromých pronajímatelů.

Ministerstvo závěrem svého vyjádření konstatovalo, že navrhovatel neuvedl žádné číselné údaje na podporu svých tvrzení o skutečnostech rozhodných pro výpočet ekonomicky oprávněného nájemného, a požádalo o jejich doplnění. Navrhovatelé by měli Ústavnímu soudu předložit i svou představu, jak bude v případě jejich úspěchu postupováno vůči nájemcům s platnými nájemními smlouvami, neboť jde o záležitost mimořádné společenské důležitosti, ve které stát nemůže hazardovat s veřejným zájmem a nesmí ztratit možnost ho kontinuálně ochraňovat. Ministerstvo financí proto jako orgán státu odpovědný za tuto oblast požaduje, aby Ústavní soud jednoznačně a nezpochybnitelně uvedl veškeré důkazy, které obdržel a uvedl, jak je zhodnotil. Dále požaduje, aby Ústavní soud dal jednoznačně návod, jak nájemné zvyšovat - kalkulačně i právně - v nájemních smlouvách uzavřených za jiných cenových podmínek v minulosti, a konečně, aby před svým rozhodnutím ověřil ekonomickou průchodnost svého rozhodnutí, neboť jeho dosah bude zcela mimořádný.

Pokud jde o spojený návrh Veřejného ochránce práv na zrušení příslušných ustanovení výměru č. 01/2002, zaujalo Ministerstvo financí jako účastník řízení své stanovisko podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu podáním ministra financí Ing. J. R. V tomto podání účastník uvedl, že se ztotožňuje s nálezem Ústavního soudu ze 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97, podle kterého cenové rozhodnutí Ministerstva financí není právním předpisem. Tudíž na něj nelze aplikovat čl. 79 odst. 3 Ústavy. Stejně tak nesouhlasí s argumentací Veřejného ochránce práv ohledně § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť jde o kompetenční předpis, jehož aplikace závisí na předpisu hmotněprávním. Cenové rozhodnutí přitom nemůže mít formu vyhlášky, neboť je svou povahou odborné, musí být vydáno

rychle (i z hodiny na hodinu) a nelze je činit závislým na publikaci ve Sbírce zákonů. Podrobit je připomínkovému řízení by zcela degradovalo jeho účinnost. Ustanovení § 10 zákona o cenách je obecným zmocněním pro veškerou cenovou regulaci všemi cenovými orgány. Po jeho zrušení by stát neměl možnost cenové regulace, za což účastník odmítá nést ekonomickou odpovědnost s ohledem na nepředvídatelné ekonomické a sociální důsledky. Význam a nutnost cenové regulace přitom uznávají všechny vyspělé státy. Takový zásah by byl v evropských podmínkách bezprecedentní.

Dále účastník zdůraznil právo na ochranu veřejného zájmu před zneužitím vlastnictví (čl. 11 odst. 3 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě). Vyhovuje-li proto cenová regulace uskutečňovaná na podkladě § 10 zákona o cenách obecně uznávaným pravidlům spravedlnosti a vykazuje-li opodstatněný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli, nemůže být podle názoru účastníka neústavní. K nálezu č. 231/2000 Sb., kterého se navrhovatel dovolává, účastník uvedl, že Ústavní soud přisvědčil tehdejšímu navrhovatelům, aniž umožnil veřejně zhodnotit důkazy, kterými se řídil při svém závěru, že cenová regulace obsažená ve zrušené vyhlášce o nájemném snižovala cenu tak, že vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň návratnosti vynaložených nákladů a v takovém případě popírala účel a funkci vlastnictví. Ústavní soud rovněž nevěděl, jak regulovat nájemné, aby k porušení ústavnosti nedošlo. Proto účastník pokračoval ve způsobu regulace, za niž nese ekonomickou i právní odpovědnost.

Nález č. 231/2000 Sb. přitom nelze interpretovat tak, že regulace nájemného diskriminuje různé kategorie vlastníků, neboť některým upírá podstatná oprávnění vlastnického práva, jak tvrdí navrhovatel. V nálezu č. 231/2000 Sb. v této souvislosti Ústavní soud poukázal na princip smluvní autonomie a uvedl též, že cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, 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. Cenová regulace se uplatňuje pouze v bytech pronajatých ke dni účinnosti této vyhlášky. Takové zboží nelze nájemci odejmout, neboť jeho nájemní smlouva je platná a musí být státem respektována. Nemůže tak učinit ani pronajímatel, neboť nájem bytu je chráněný právní vztah, který lze ukončit z důvodů, mezi něž zvýšené nájemné nenáleží. Stejně tak je mylný názor navrhovatele, že po zrušení výměru č. 01/2002 bude mít pronajímatel možnost stanovit nájemné podle vlastní úvahy. Podle účastníka byla cenová regulace od počátku opatřením ke zvyšování nájemného výhradně ke prospěchu pronajímatelů, když stát umožnil v uzavřených smluvních vztazích jednostranné zvýšení nájemného, i když nebylo smluvně sjednáno, musel pak cenovou regulací omezit jeho rozsah. Uvedl v této souvislosti, že zanedbanost bytového fondu, který od státu převzali restituenti a obce, nezavinil stávající nájemce bytu, proto tuto otázku nelze řešit na jeho úkor stanovením ceny vysoce ziskové. Zisk nebyl zpravidla akumulován a byl spotřebován mimo dům, takže restituenti a obce neobdrželi od státu společně s domy i akumulované finanční prostředky. Ani za těchto okolností však nelze požadovat od státu, aby deformovanou cenou zajistil pronajímateli možnost urychleně obvykle dlouhodobě akumulované zdroje vytvořit. Předmětem cenové regulace pak není náhrada škody za dobu státního vlastnictví domů nynějších

vlastníků.

Dále účastník poukázal na výsledky jím prováděných šetření (viz výše) u obcí a soukromých majitelů domů s nájemními byty. V této souvislosti uvedl, co hradí nájemci podle nařízení vlády č. 258/1995 Sb., kterým se provádí občanský zákoník, ze svého (drobné opravy, běžnou údržbu, plnou cenu služeb poskytovaných s užíváním bytu, plnou cenu nového vybavení bytu), a položil otázku, jaké jsou potom provozní náklady - podle nálezu Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. prokazatelně a oprávněně vynaložené - které hradí pronajímatel ze svého.

Posléze dne 11. listopadu 2002 zaslalo Ministerstvo financí Ústavnímu soudu informaci, ve které upozornilo, že připravuje aktualizaci cenového výměru č. 01/2002, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Dne 15. listopadu 2002 byl vydán v Cenovém věstníku výměr MF č. 06/2002, kterým se stanoví maximální nájemné z bytu, maximální ceny služeb poskytovaných s užíváním bytu a pravidla pro věcně usměrňované nájemné v bytě a mění výměr MF č. 01/2002 (dále jen výměr č. 06/2002"). V jeho bodě 4 jsou zrušeny s účinností od 15. listopadu 2002 položky č. 5 a č. 6 části I. oddílu A a č. 9 části II. výměru č. 01/2002, tedy položky, které byly napadeny Veřejným ochráncem práv návrhem ze 4. března 2002 na jejich zrušení. Nastala tak situace, kdy právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Tuto situaci řeší § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. tak, že stanoví, že v takovém případě se řízení zastaví.

V průběhu řízení rozšířil právní zástupce navrhovatele (skupiny senátorů) ve smyslu ustanovení § 63 zákona č. 182/1993 Sb. a § 95 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen "o. s. ř.") původní návrh o návrh na zrušení výměru č. 06/2002. Rozšíření návrhu o požadované zrušení výměru č. 06/2002 bylo v souladu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu po přerušení ústního jednání usnesením připuštěno s ohledem na skutečnost, že obsah obou výměrů je prakticky obsahově totožný. Byly tak naplněny rovněž podmínky § 95 odst. 2 o. s. ř., když výsledky dosavadního řízení mohly být podkladem pro řízení o rozšířeném návrhu. Pro toto řízení bylo především podstatné, že tento výměr je totožný se zrušeným výměrem č. 01/2002 především z hlediska vytýkaných vad neústavnosti, popř. nezákonnosti, o nichž se mělo v tomto řízení rozhodnout.

III.

Ústavní soud nejdříve přikročil k posouzení formálních náležitostí návrhu na zrušení § 10 zákona o cenách. Předně je nutno uvést, že na posouzení návrhu skupiny senátorů neměla vliv formulace odůvodnění návrhu, který zrušení § 10 zákona o cenách požaduje pouze pro případ, že by nebyl zrušen přímo napadený výměr. V petitu návrhu se již toto zrušení nepožaduje jen in eventum, a proto musel Ústavní soud postupovat ve výše odůvodněném pořadí návrhů, i když převážná většina argumentů tohoto navrhovatele směřuje pouze proti výměru jako takovému.

Ústavní soud konstatuje, že návrh na zrušení § 10 zákona o cenách byl podán oprávněným navrhovatelem v souladu s § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. Rovněž podmínky přípustnosti

podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byly v daném případě naplněny. Návrh byl shledán přípustným a Ústavní soud mohl dále postupovat ve smyslu směrnic § 68 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, tzn. hodnotit postupně splnění procesních, kompetenčních a obsahových požadavků ústavnosti tohoto ustanovení. Pokud jde o první dva požadavky, je nutno konstatovat, že napadené ustanovení zákona o cenách bylo přijato a vydáno v době platnosti předchozí ústavní úpravy dělby zákonodárné kompetence mezi federaci a republiky a zákonodárského procesu, a proto již Ústavní soud s ohledem na § 66 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jejich splnění nehodnotil.

Pokud jde o obsahové náležitosti, tj. soulad § 10 zákona o cenách s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.] a mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.), dospěl k závěru, že toto ustanovení těmto náležitostem neodporuje, a proto návrh v této části zamítl.

Ústavní soud přitom uvažoval následujícím způsobem. Skupina senátorů napadá v podstatě pouze výměr, který je výsledkem aplikace § 10 zákona o cenách. Případná neústavní aplikace určitého ustanovení zákona však nemůže sloužit jako důvod pro zrušení samotného ustanovení zákona, které neústavní není. Napadené ustanovení zákona o cenách stanoví, že "Zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami (dále jen "seznam"). Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 8, uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku."

Toto ustanovení podle názoru Ústavního soudu pouze shrnuje případy cenové regulace a stanoví právně závaznou formu jejich uveřejnění v Cenovém věstníku. Pokud by proto měl být návrh úspěšný, musel by prokázat neústavnost nejen napadeného výměru, kterou argumentuje. Musel by rovněž prokázat i neústavnost jednak právního institutu cenové regulace jako jednoho z klíčových nástrojů cenové politiky státu a musel by to prokázat pro případ všech právních předpisů, které jej upravují. Teprve, kdyby se mu podařilo prokázat, že jakákoli cenová regulace uskutečňovaná touto formou je neústavní, bylo by nutno toto ustanovení zrušit. Znamenalo by to, že aplikace § 10 zákona o cenách vždy vyvolá s ohledem na svou normativnost a obecnou závaznost neústavní stav. V daném případě tomu tak ale není a návrh to ani netvrdí.

Ústavní soud nepovažoval za nezbytné hodnotit samotnou otázku přípustnosti cenové regulace jako takové, neboť návrh směřoval pouze proti přípustnosti cenové regulace nájemného a dalších souvisejících otázek (proti jeho formě a obsahu). Zde je nutno připomenout, že k této otázce již zaujal Ústavní soud stanovisko s tím výsledkem, že cenovou regulaci jako takovou uznal za ústavní formu realizace politiky státu [zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (č. 167/2000 Sb.), Pl. ÚS 3/2000 (č. 231/2000 Sb.) a Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.)]. Stejně tak není výhrad proti použití zákona o cenách ve vztahu k regulaci nájemného, neboť jeho § 1 odst. 4 to výslovně nevylučuje, zatímco § 1 odst. 3 téhož zákona možnost regulace nájemného výslovně neupravuje. Ustanovení § 696 odst. 1 o. z. je pak zmocněním obecným, které lze uplatnit vždy, zatímco regulaci podle zákona o cenách jen za zvláštních podmínek tímto zákonem definovaných.

Navrhovatel tvrdí, že protiústavní je již samotné vymezení ustanovení § 10 zákona o cenách jako zmocňujícího ustanovení. Vymezení práv a povinností na základě zákonné delegace obsažené v ustanovení § 10 zákona o cenách podle něj vede k situaci, že mohl být vydán napadený výměr. Zmocnění však musí být dostatečně konkrétní, aby podzákonný předpis upravoval určitou problematiku pouze v jeho rámci. V případě ustanovení § 10 zákona o cenách se podle jeho názoru jedná o zmocnění paušální, které navíc z formálního hlediska vede k vydávání jakýchsi quasi prováděcích předpisů. Tím vzniká situace, kdy se otevírá dostatečně přesně nevymezený prostor orgánům státní správy pro vydávání soudně nepřezkoumatelných normativních právních aktů, které v některých případech suplují dokonce funkci zákonů - jak se tomu stalo v daném případě.

K tomu je třeba uvést, že v daném případě o zmocňovací ustanovení nejde. Kompetence Ministerstva financí k regulaci cen plyne z § 1 odst. 7 zákona o cenách ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona č. 265/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Vlastní zmocnění k regulaci cen je obsaženo v § 1 odst. 6 zákona o cenách. Jeho meze jsou dány pro případy, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace. Stanovení dalších podmínek nalézáme jednak v § 3 zákona o cenách, který požaduje vymezení okruhu adresátů cenového rozhodnutí, jednak v jeho § 4, který stanoví způsoby cenové regulace. Další podrobnosti stanoví § 5, 6 a 8 zákona o cenách, na které § 10 odkazuje. Z hlediska právní formy cenové regulace zákonná úprava Ministerstvo financí zmocňuje, aby tak činilo:

- a) formou cenového rozhodnutí (§ 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 135/1994 Sb. a zákona č. 151/1997 Sb., ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o cenách), jímž zařazuje blíže definované zboží do seznamu zboží s regulovanými cenami a seznam a ceny v jeho rámci stanovené uveřejňuje v Cenovém věstníku (§ 10 zákona o cenách), nebo
- b) formou právního předpisu v úzkém smyslu slova (§ 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 135/1994 Sb. a zákona č. 151/1997 Sb., podle kterého Ministerstvo financí vydává "právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidenci, poskytování cenových informací, kontrolu cen."

Obdobný dualismus regulace je předvídan § 2c zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 458/2000 Sb., v případě jiného cenového orgánu, jako je Energetický regulační úřad. Pouze v případě vlády § 9 zákona o cenách stanoví, že pro vyhlášení cenového moratoria musí být použito formy výlučně právního předpisu v úzkém smyslu slova - nařízení vlády - vyhlášeného ve Sbírce zákonů (k tomu viz i nález č. 167/2000 Sb.).

Z hlediska formy provedení cenové regulace se tak sedes materiae nachází v § 3 (forma cenového rozhodnutí) a v § 4 zákona o cenách (způsoby cenové regulace), nikoli v jeho § 10 (způsob uveřejnění seznamu zboží a regulovaných cen). Ustanovení § 10 zákona o cenách navíc nelze vykládat odtrženě od celého obsahu zákona o cenách (zejména § 1 odst. 6 a § 3) včetně odkazů na § 5 (vymezení úředně stanovené ceny a jejích druhů), § 6 (vymezení

podmínek pro věcné usměrňování cen zboží) a § 8 (vymezení časově usměrňovaných cen). Bez zrušení dalších souvisejících ustanovení zákona o cenách by ani nemohlo být účelu sledovaného návrhovatelem dosaženo.

Pokud jde o namítané překročení takto vykládaného zmocnění (z hlediska systematického výkladu zákona o cenách), jde o věc hodnocení ústavnosti napadeného výměru (viz níže). Na tomto místě považuje Ústavní soud za potřebné pouze konstatovat, že překročení zmocnění k provedení zákona nebo jiné porušení zákona nevede k neústavnosti zákona samotného, nýbrž nejvýše k nezákonnosti právního aktu, který byl na základě překročeného zmocnění vydán.

S ohledem na požadavky konkrétnosti zmocnění považuje Ústavní soud za potřebné odkázat i na nálezy ve věci návrhu skupiny senátorů na zrušení čl. I bodu 4 zákona č. 37/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 (nálezy č. 43/2001 Sb., Sbírká nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 21, č. 4), ve kterém konstatoval pro případ regulace materie, kde se mohou náklady výrazně lišit, že "pojem předpokládané oprávněné náklady obce, vyplývající z režimu nakládání s komunálním odpadem, však novelou zákona o odpadech přesně vymezeny nejsou, na druhé straně však vzhledem k povaze takto stanoveného základu ani vymezeny být přesně nemohou. Samy obce ve svém vyjádření připouštějí, že tyto náklady se mohou výrazně lišit, může je ovlivňovat řada skutečností mimo obec samotnou (např. i náklady subjektu, který na základě písemného souhlasu obce bude s komunálním odpadem nakládat). V tomto směru však maximální výši poplatku nelze zřejmě stanovit jednoduše a jednotnou částkou, protože to s ohledem na jeho konstrukci (která prostě nemůže být stanovena jinak) prostě není možné". Jinak řečeno, sama skutečnost, že zákon připouští, aby určitá materie byla upravena s ohledem na povahu věci až prováděcím (a tudíž pružnějším) předpisem, ještě nemusí nutně vést k neústavnosti takového zmocňovacího ustanovení. Jak již bylo poznamenáno, o to v případě § 10 zákona o cenách nejde, může to mít ale význam pro případné hodnocení zvolené formy cenové regulace v případě nájemného.

Dále návrhovač argumentuje ustanovením § 696 odst. 1 o. z., které stanoví, že "Způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis.". Podle jeho názoru je toto ustanovení onou konkrétní odkazující normou, přičemž mezi ním a § 10 zákona o cenách neexistuje vztah obecného a zvláštního.

Ani tuto námitku nebylo možno při hodnocení ústavnosti § 10 vzít do úvahy. Jak známo, dosud nebylo zmocnění § 696 odst. 1 o. z. využito, resp. pokus o to byl v roce 2001 neúspěšný [viz vládní návrh zákona o nájemném z bytu a úhradě cen služeb poskytovaných s užíváním bytu a o změně občanského zákoníku (zákon o nájemném z bytu). Parlament České republiky. Poslanecká sněmovna 2000. III. volební období. Tisk č. 883]. Nic nebrání tomu, aby problematika nájemného, konkrétně též situací, ve kterých "je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy", byla upravena na základě obecného zákona o cenách.

Podmínkou však bude, aby byly splněny předpoklady pro cenovou regulaci uvedené v § 1 odst. 6 tohoto zákona, aby se úprava týkala regulace cen (nikoli jiných podmínek nájemní smlouvy) a aby obsah a forma této úpravy byly v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. V takovém případě nemusí být aplikace zákona o cenách v oblasti úpravy speciálně vyčleněných otázek v § 696 odst. 1 o. z. sama o sobě neústavní. Hodnocení vztahu těchto dvou zákonů a jejich ustanovení, zejména § 696 odst. 1 a § 877 o. z. a § 10 zákona o cenách, však nemůže být předmětem řízení o ústavnosti právního předpisu před Ústavním soudem.

Navrhovateli se proto nepodařilo prokázat, že by ustanovení § 10 zákona o cenách bylo v rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, neboť ústavní pořádek pro právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů výslovně právní formu nepředepisuje. Proto se nemohlo s čl. 79 odst. 3 Ústavy dostat do rozporu, jedná-li se o hodnocení výslovně ústavně předepsané formy právní regulace. To platí i o jeho námitkách vůči § 10 zákona o cenách z hlediska přípustnosti cenové regulace nájemného, jak jsou uvedeny níže.

IV. A

Posléze měl Ústavní soud přikročit k hodnocení ústavnosti výměru č. 01/2002, který byl napaden návrhem Veřejného ochránce práv ze dne 4. března 2002. Protože však napadené části výměru č. 01/2002 byly zrušeny, muselo být v této části řízení zastaveno. Ústavní soud pouze uvádí, že pro rozhodnutí zde byly dány všechny podmínky, když se již ve své judikatuře vypořádal s otázkou, zda lze cenový výměr považovat za právní předpis. Učinil tak v nálezu č. 167/2000 Sb., kde se odchýlil od právního názoru vyjádřeného v nálezu sp. zn. II. ÚS 53/97 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 13, č. 26), jehož se dovolává ve svém stanovisku Ministerstva financí. Dospěl přitom k závěru, že v případě cenového výměru uveřejněného ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví o právní předpis jde bez ohledu na absenci korespondující formy. Ústavní soud proto zastává stanovisko, že v případě, kdy forma požadovaná pro právní předpis nespĺňuje všechny požadavky, kdežto obsah a právní funkce ano, je rozhodující splnění obsahových náležitostí právního předpisu. Stejně závěry platí pro podmínky hodnocení právnosti výměru č. 06/2002.

Kompetence Ministerstva financí k vydání cenového výměru vyplývá z výše uvedených výkladů k zákonu o cenách a k zákonu č. 265/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto hlediska nebylo lze mít námitky z hlediska ústavnosti a zákonitosti jeho vydání. To však lze konstatovat prozatím pouze z hlediska samotné pravomoci výměr vydat. Nad tento rámeček však Ústavní soud k postupu Ministerstva financí při vydání výměru č. 06/2002 musí konstatovat, že jej považuje za pokus o zřejmé obcházení účelu § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a za pokus zabránit průchodu výkonu ústavního soudnictví.

Z hlediska otázek, které si Ústavní soud vymezil k řešení, je třeba uvést, že nepovažoval za nutné zabývat se námitkami, jejichž řešení nespádá do jeho kompetence. Tím míní především otázku určení pravidel pro výpočet nájemného a jeho kalkulaci. Pouze mimochodem podotýká k této námitce Ministerstva financí, že porušení čl. 4 odst. 3 Listiny v duchu předchozího nálezu č. 231/2000 Sb. spatřuje i v odlišné úpravě pravidel výpočtu nájemného podle bodů 2 a 3 položky č. 5 části I. oddílu A a podle bodů 2 a 3 položky č. 9 části II. výměru č. 01/2002, která se

přebírají i do nové úpravy výměrem č. 06/2002 jako body 2, 3 a 4 položky č. 1 a body 2 a 3 položky č. 3. Stejně tak zastává stanovisko, že pokud jsou zde jiné důvody pro zrušení právního předpisu, nehodnotí splnění podmínek podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, neboť takové otázky jsou především věcí úvahy politických orgánů státu (obdobně jako např. splnění podmínek čl. 33 odst. 1 Ústavy v případě vydání zákonného opatření), a Ústavní soud jako soudní orgán zastává stanovisko minimalizace zásahů do jejich volného uvážení v takových otázkách.

Ústavní soud rovněž nehodnotil, zda Ministerstvo financí svým pojetím regulace nájemného nezasáhlo i do kompetencí Ministerstva pro místní rozvoj, mezi které patří mimo jiné i věci regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a věci nájmu bytů a nebytových prostor (§ 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb.), neboť s ohledem na následující vývody toho nebylo třeba.

Pokud jde o obsahové náležitosti, tj. soulad uvedených ustanovení výměru č. 06/2002 s ústavním pořádkem nebo zákony [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.], popř. mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.) a zákonnými předpisy, dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh na jejich zrušení je důvodný.

IV. B

Nebyly zde žádné překážky, které by Ústavnímu soudu bránily v jednání i o rozšířeném návrhu na zrušení výměru č. 06/2002, který byl stíhán stejnými námitkami neústavnosti a nezákonnosti. V souladu s § 95 odst. 2 o. s. ř. mohl být dosavadní průběh řízení podkladem i pro rozhodnutí, je-li výměr č. 06/2002 ve shodě s právem. Navíc přibyla další zásadní námitka spočívající v tom, že svým postupem Ministerstvo financí porušuje nejen zákon o cenách, nýbrž i pravidla ústavní. Již potřetí (poprvé formou vyhlášky, podruhé a potřetí cestou cenového výměru), uplatňuje regulaci nájemného prakticky se stejným obsahem, který již byl Ústavním soudem za neústavní označen. Nebyl tak v rozporu čl. 89 odst. 2 Ústavy respektován právní názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu č. 231/2000 Sb., kterým se zrušuje dnem 31. 12. 2001 vyhláška Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a kterým bylo v obdobné otázce o ústavnosti regulace nájemného již rozhodováno. V tomto nálezu Ústavní soud zaujal stanovisko, že:

- a) Ochrana nájemců je trvalou součástí našeho právního řádu již od 20. let minulého století a na tom nic nemění ani skutečnost, že není výslovně zakotvena v Listině, neboť tuto roli v našem právním řádu plní čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě. Možnost regulace nájemného byla uznána i s poukazem na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 19. 12. 1989 (A-169) ve věci Mellacher a ostatní proti Rakousku. S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., platí tyto závazky České republiky k respektování ochrany nájemních vztahů i od 1. června 2002.
- b) Ústavní soud dále odmítl argumentaci tehdejších navrhovatelů, podle kterých je regulací nájemného chráněna pouze určitá

skupina nájemců a je diskriminována skupina vlastníků bytů s regulovaným nájemným. Poukázal přitom na princip smluvní autonomie a právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

- c) Ústavní soud však uznal porušení principu přiměřené (spravedlivé) rovnováhy, když vyhláška regulující nájemné nevzala v úvahu proces destrukce vlastnického práva po únoru 1948 v oblasti hospodaření s byty. Bytový fond tak byl restituován, avšak bez prostředků akumulovaných na jeho údržbu.
- d) Ústavní soud uznal porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i právo zakotvené v čl. 11 odst. 1 Listiny, kdy dotčené kategorii vlastníků, včetně obcí vlastnicích nájemní domy, jsou upírána některá z podstatných oprávnění tvořících obsah jejich vlastnického práva. Proto konstatoval porušení čl. 4 odst. 4 Listiny.
- e) S ohledem na skutečnost, že tito vlastníci jsou navíc v celé řadě případů nuceni ze svého dotovat to, co Ústavní soud považoval za věc celospolečenské povahy a odpovědnosti vyžadující odpovědný a vyvážený přístup i ze strany státu a celé společnosti, vyjádřil Ústavní soud právní názor, podle kterého 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.
- f) Ústavní soud nezpochybnil povinnost takových pronajímatelů, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, podřítit se určitým omezením, může se tak stát ale jen při splnění podmínek vyplývajících z čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny, což v případě vyhlášky č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nebylo splněno. Určité kategorie vlastníků byly nuceny se podrobit podstatným omezením svého vlastnického práva, zatímco jiné nikoli, a k tomuto omezení docházelo napadenou vyhláškou způsobem, jenž měl mít sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva.
- g) Ústavní soud také nezpochybnil povinnost nájemců podrobit se zásahu do smluvního vztahu ze strany třetí osoby, když stát svými opatřeními vstupuje do oblasti smluvené úpravy nájemného a umožňuje je jednostranně zvýšit.

Ústavní soud neshledal - až na dále uvedenou výjimku - potřebu odchýlit se od právních názorů, které vyjádřil v nálezu č. 231/2000 Sb. Aby je však mohl uplatnit i v projednávaném případě výměru č. 06/2002, bylo nutno zhodnotit, zda tyto úpravy jsou alespoň v podstatných částech shodné. Ústavní soud na tomto základě posoudil vzájemný vztah obou těchto úprav a dospěl k závěru, že nejen bod 1 položky č. 1 výměru č. 06/2002, kde se pouze přebírá dosavadní úprava z výměru č. 01/2002, nýbrž i ostatní obsah položky č. 1 výměru č. 06/2002 se v podstatných bodech shoduje s obsahem té části regulace nájemného ve vyhlášce č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která byla označena za neústavní, popř. že odchylky nejsou z hlediska ústavního přezkumu podstatné.

Rozdíl obou úprav není proto z hlediska hodnocení ústavnosti na prvním místě v jejich obsahu, nýbrž ve zvolené formě regulace.

Tu považuje navrhovatel za neústavní. K tomu je třeba uvést, že přezkoumávané cenové rozhodnutí, které má být nástrojem státní politiky regulace cen, ve skutečnosti rovněž stanoví obecná pravidla, podle kterých mají smluvní strany při stanovení výše nájemného postupovat. Tím se odlišuje od ostatního obsahu výměru č. 01/2002. Do tohoto výměru bylo toto cenové rozhodnutí zařazeno pouze účelově, aby nahradilo zrušenou vyhlášku č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a stejně tak z něj bylo účelově k 15. listopadu 2002 vyřazeno a znovu vyhlášeno se zjevným úmyslem zabránit Ústavnímu soudu, aby ve věci rozhodl. Proto i výměr č. 06/2002 vybočuje ze zákonných podmínek pro cenovou regulaci, které stanoví zákon o cenách.

Podle § 3 odst. 1 zákona o cenách se však cenovou regulací rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány a místními orgány. Konkrétně § 4 stanoví následující způsoby regulace cen: a) stanovení cen; b) usměrňování jejich vývoje v návaznosti na věcné podmínky; c) usměrňování cenových pohybů v čase; d) cenové moratorium; e) účelné spojení těchto způsobů.

Obsah cenového rozhodnutí je vymezen tak, že se jím rozhoduje o zařazení blíže definovaného zboží (§ 5, 6 a 8 zákona o cenách) do seznamu zboží a určuje se stanoveným způsobem jeho cena (§ 4 zákona o cenách). Jeho posláním nemá být regulace chování jiným než tímto zákonem určeným způsobem ve vazbě na § 877 o. z. Úprava v napadených položkách výměru č. 06/2002 tak překračuje zákonný rámec, který je dán takovými pojmy jako jsou:

- a) úředně stanovená cena, tj. maximální cena, minimální cena a pevná cena, omezená dalšími věcnými nebo časovými podmínkami (§ 5 zákona o cenách);
- b) věcné usměrňování cen, tj. stanovení podmínek pro sjednání cen z hlediska maximálního rozsahu možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období nebo maximálního podílu, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období anebo v určení závazného postupu při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci (§ 6 zákona o cenách);
- c) časově usměrňované ceny, tj. ceny, u kterých musí být stanoven minimální časový předstih pro ohlášení uvažovaného zvýšení ceny, nebo minimální lhůta, po jejímž uplynutí lze uvažované zvýšení ceny uskutečnit, anebo časově omezený zákaz opětovného zvýšení ceny zboží (§ 8 zákona o cenách).

Podle § 3 odst. 2 zákona o cenách jsou cenová rozhodnutí závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen. Zákon o cenách tak zmocňuje cenové orgány, aby okruh adresátů určily. Musí se tak ovšem stát způsobem, který respektuje ústavní pořádek České republiky. Toto vymezení se přitom ve výměru č. 06/2002 nijak neodlišuje od jiných právních předpisů, zejména občanského zákoníku. I zde se používá obecné označení "nájemce", "pronajímatel", takže takové ustanovení vyžaduje další individualizaci povinného, popř. oprávněného subjektu (generální charakter regulace). S ohledem na zákonné zmocnění umožňující určit okruh adresátů však tento postup sám o sobě ještě nelze považovat za neústavní, popř. nezákonný. To již ale neplatí pro vymezení pojmů jako "byt", "kategorie", neboť zde již nejde o okruh adresátů. Definovat, co je obsahem pojmu "byt určité kategorie", není úkolem cenového rozhodnutí. Je to stejné, jako by se cenový výměr snažil definovat, jaké má být složení např. léků, jejichž ceny reguluje, jaká má být jejich kvalita apod.

Stejně tak je zákonné zmocnění překročeno v případě dalšího obsahu napadené části výměru č. 06/2002, kde jsou obecným způsobem stanovena pravidla chování určeného okruhu subjektů. Tato pravidla mají generální charakter, mají tedy znaky právního předpisu, tzn., že vyžadují další konkretizaci. Zákon o cenách ovšem umožňuje regulovat chování určených subjektů pouze tím, že se jim uloží povinnost sjednávat úředně stanovené nebo věcně usměrněné ceny konkrétního zboží vymezeného v cenovém rozhodnutí formou pěti výše uvedených způsobů cenové regulace (§ 4 zákona o cenách). Výměr č. 06/2002 z tohoto hlediska stanoví pravidla chování stran nájemní smlouvy způsobem, který se neslučuje s posláním cenové regulace a který je vyhrazen úpravě zákonem za podmínek stanovených Listinou nebo je přenechán smluvní volnosti stran v souladu s ústavním principem autonomie vůle subjektů soukromého práva. Tak výměr č. 06/2002 např. stanoví, že "pronajímatel oznámí nájemci zvýšení nájemného přede dnem jeho splatnosti" (bod 4 položky č. 1) nebo určuje, kdy lze nájemné určitých předmětů sjednat dohodou (bod 8 položky č. 1), ačkoli ústavní princip autonomie smluvní vůle (čl. 2 odst. 3 Listiny) vychází z opačného pojetí. Výměr upravuje i další vztahy mezi nájemcem a pronajímatelem při změně kategorie bytu nebo vylepšování jeho vybavení (bod 5 položky č. 1) a zejména v případě stanovení pravidel ceny služeb poskytovaných spolu s užíváním bytu, kde reguluje rovněž vztahy dodavatelů těchto služeb (svoz odpadu, osvětlení, výtahy, kontrola a čištění komínů atd.), dále vlastníků bytů, kteří tyto služby používají společně s nájemci bytů (bod 7 položky č. 2), popř. stanoví i pravidla pro řešení sporů mezi nájemci ohledně ceny služeb poskytovaných spolu s užíváním bytu [bod 2 písm. c) položky č. 2, body 3 a 4 položky č. 2]. V položce č. 2 je rovněž upraven způsob poskytování, placení a vyúčtování záloh za služby spojené s bydlením. Ani v případě položky č. 2 výměru č. 06/2002 se proto nejedná o cenové rozhodnutí v pravém smyslu slova, nýbrž o suplování chybějící právní úpravy ve výše uvedeném smyslu, tj. formou zákona nebo jeho prováděcí vyhlášky. Totéž platí i pro položku č. 3 výměru č. 06/2002 jak z hlediska její normativní povahy, tak z hlediska toho, že rovněž vychází ze stavu k 31. 12. 2001, tedy ke dni, kterým se stal vykonatelným nálezný č. 231/2000 Sb., kterým byla zrušena vyhláška č. 176/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o návrh na zrušení položky č. 3, nevyjadřuje se Ústavní soud k otázce ústavnosti jejího obsahu, zejména z hlediska kritérií ekonomicky oprávněných nákladů, kde se nepřihlíží pouze k průměrnému měsíčnímu tempu růstu úhrnného indexu cen stavebních prací v předcházejícím roce. Z hlediska zvolené právní formy úpravy však i zde místo cenového rozhodnutí jde o náhradu právní úpravy zákonodárcem a prováděcími předpisy. Proto bez ohledu na jiné postavení nájemců a pronajímatelů takových bytů ve srovnání s nájemci a pronajímateli v položce č. 1 dospěl Ústavní soud k závěru, že ani tato část výměru č. 06/2002 neodpovídá zmocnění Ministerstva financí v zákoně o cenách a v zákoně č. 265/1991 Sb.

Účelové nahrazení chybějícího právního předpisu předpokládaného ustanovením § 696 odst. 1 o. z. tak vedlo Ministerstvo financí k tomu, že bylo nuceno nad rámec zákonného zmocnění (a mimo rozsah své působnosti) pro obsah cenové regulace a jejich způsobů stanovit pravidla chování určených subjektů (pronajímatele a nájemce určitého typu bytu, popř. i dodavatelů služeb, vlastníků bytů), která z nich vyplývají při stanovení výše nájemného v nájemních smlouvách. Cenové rozhodnutí však není pro

tento způsob úpravy určeno. To plyne i ze systematického výkladu § 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle kterého Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb, pokud tento zákon nestanoví jinak. Tato působnost v sobě nikterak nezahrnuje jiné než výše uvedené způsoby regulace. Teprve § 2 odst. 2 téhož zákona umožňuje, aby Ministerstvo financí vydávalo právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určené nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidenci, poskytování cenových informací, kontrolu cen. Pro tuto regulaci však citovaný kompetenční zákon požaduje vydání právního předpisu, který však není míněno cenové rozhodnutí publikované v Cenovém věstníku, nýbrž právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů a vydaný na základě výslovného zmocnění pro konkrétně určený orgán výkonné moci. Proto Ústavní soud nutně považuje zvolení formy cenového rozhodnutí jako druhé zbývající pravomoci Ministerstva financí nejen za pouze účelové východisko řešení problémů v oblasti bytové politiky státu, nýbrž i za východisko nezákonné, jdoucí jak nad rámec výše uvedených ustanovení zákona o cenách, tak nad rámec kompetence, která byla Ministerstvu financí svěřena. To lze názorně vidět při srovnání s nezrušenou částí výměru č. 01/2002. Ministerstvo financí např. výměrem č. 01/2002 reguluje i ceny jízdného na železnici, nereguluje však vlastní pravidla chování cestujících a přepravníků, neboť k tomu je určen občanský zákoník, zákon o dráhách a vyhláška č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou dráhu a silniční osobní dopravu, tedy právní předpisy v úzkém smyslu slova. Obdobně reguluje např. cenu výkonů spojených s umělým přerušением těhotenství, nikoli však podmínky jeho provádění atd.

Výměr č. 06/2002 nad rámec zákonného zmocnění nejen reguluje ceny, nýbrž definuje pojmy používané v zákonech. Jako veřejnoprávní akt nejen definuje např. pojem "veřejné prostředky" v bodě 6 písm. a) položky č. 3, nýbrž i pojem "člen domácnosti" (v bodě 3 položky č. 2), ačkoli okruh členů domácnosti pro oblast občanskoprávních vztahů, kam nesporně patří i oblast nájemní, definuje § 115 o. z. Zde jde výměr č. 06/2002 nezákonně nad rámec nejen zákona o cenách. Pokud by měl být chápán jako zvláštní právní předpis (který výměr funkcionálně a materiálně fakticky nahrazuje) podle § 696 odst. 1 o. z., překročil by i zmocnění v něm uvedené. Ani pro případ situace uvedené v § 1 odst. 6 o cenách není takové vymezení možné. Obdobně výměr č. 06/2002 definuje kategorie bytů, stanoví náležitosti základního vybavení koupelny a záchodu, definuje základní příslušenství bytu, obytnou místnost atd.

Ústavní soud nepovažoval za potřebné zabývat se jednotlivými ustanoveními výměru č. 06/2002, protože zjednaní nápravy je možné jedině zrušením těchto ustanovení jako celku a přijetím odpovídající zákonné úpravy. Výměr č. 06/2002 evidentně není jen cenovým rozhodnutím ve smyslu zákona o cenách a zákona č. 265/1991 Sb., nýbrž i snahou o nahrazení právního předpisu, který byl jako neústavní zrušen nálezem č. 231/2000 Sb. Jestliže však v uvedených položkách kromě cen Ministerstvo financí reguluje chování pronajímatelů a nájemců způsobem, který je vyhrazen zákonu a v jeho mezích při zachování základních práv a svobod i prováděcímu předpisu, jde současně o rozpor s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. O tom, že je tak činěno nad rámec zákona o cenách, není na základě toho, co bylo uvedeno výše, pochyb.

IV. C

K tomu ještě považuje Ústavní soud za potřebné uvést další závěry, ke kterým v této souvislosti dospěl a které bez ohledu na hodnocení formy právní úpravy regulace nájemného a snahy Ministerstva financí obejít zákon o Ústavním soudu vedou rovněž k nutnosti zrušit napadené části výměru nejen jako odporující zákonu, nýbrž i jako neústavní.

Pokud jde o otázku cenové regulace, je třeba uvést, že tím, že byla zvolena tato cesta regulace, bylo zasaženo do pravidel tvorby právních předpisů v právním státě. Tato forma zásahu do vztahů nájemců a pronajímatelů umožňuje obcházet základní pravidla tvorby právních předpisů, zejména pak zákonů, které jsou vyhrazeny pro případ úpravy, která zasahuje do základních práv a svobod jedince. Takový právotvůrce se tak vyhýbá jednak připomínkovému řízení, jednak alespoň minimálním demokratickým požadavkům na tvorbu práva. Nejde přitom o problém vlastní cenové regulace zákonem definovanými způsoby, nýbrž o to, že cenové rozhodnutí je v projednávaném případě ve skutečnosti řešením otázek, jejichž úprava by měla být v demokratickém právním státě vyhrazena demokraticky legitimovanému zákonodárci (i z hlediska sociálního smíru, kterým je ve vyjádření účastníka argumentováno), popř. podzákonným právním předpisům v mezích zmocnění daného tímto zákonodárcem.

Mnoho nedorozumění vzniká již z odlišného pojetí samotného pojmu cenové regulace nájemného. Ta sama o sobě v demokratickém státě není považována za neústavní, pokud vychází z tržních cen závislých na poloze domů, dále musí být zjištěno, z jakých zdrojů pochází, musí však respektovat "spravedlivou rovnováhu" mezi imperativy obecného zájmu a ochrany základních práv jednotlivce.

Cenová regulace u nás vychází z uživatelských vztahů k bytům, které byly zpravidla založeny administrativním aktem státu o přidělení bytu, nikoliv smlouvou založenou na svobodné vůli obou stran. Tato koncepce, založená na doktríně, která považovala pronajímání bytů v soukromém vlastnictví za vykořisťování, se snažila nájem přesunout do sféry sociálních služeb a vyčlenit hospodaření s byty z tržního hospodářství. Neúplnou přeměnou tzv. osobního užívání bytů na nájemní poměry v roce 1992 vznikl u nás duální systém, který nelze srovnávat s právní regulací v Evropské unii. Pouhou změnou terminologického označení "osobního užívání bytu" na "nájem bytu" při zachování obsahu těchto pojmů nedošlo ke skutečné transformaci právní regulace odpovídající soustavě tržního hospodářství. V tomto smyslu má proto každá argumentace odkazující na rozhodování Evropského soudu pro lidská práva a právo Evropské unie omezenou platnost.

Nájemní poměr podle evropských standardů je zpravidla dočasný, kdežto u nás je zásadně uzavírán na dobu neurčitou, a vzhledem k tomu, že přechody práva osobního užívání bytu se velmi podobaly právům při dědění vlastnictví, právo osobního užívání bytu zakládalo fakticky trvalý vztah a vyvinulo se v jakési quasi vlastnictví. Nejhorší je, že tato koncepce za dlouhou dobu trvání přešla i do obecného právního vědomí a má velkou setrvačnost. Jak bylo řečeno, převážná část nájemních vztahů z minulosti nevznikla svobodnou smlouvou, ale administrativním příkazem často proti vůli vlastníků v souladu s koncepcí postupného převodu celého bytového fondu do tzv. vyšších socialistických forem vlastnictví. Takto se tzv. bytové právo stalo součástí práva veřejného a není dobře srovnatelné

s evropským pojetím klasického soukromoprávního institutu nájmu. Navíc tento hybridní právní vztah označovaný za socialismu jako osobní užívání a nyní pouze přejmenovaný na nájem, se také z hlediska občanskoprávní teorie přesunul z oblasti práv závazkových mezi jakási nová práva věcná. Tato přeměna proběhla a přetrvává i fakticky v reálném životě: lidé si pronajaté byty navzájem prodávají a kupují, často v zastřené podobě výměn, ale v poslední době i otevřeně za tzv. odstupné. Rozsah přechodu užívacích práv k bytům, resp. práv nájemců, je u nás srovnatelný s děděním těchto bytů, kdežto v evropském právu je omezenější. V evropském právu není upravena samostatně výměna bytů, odlišná je úprava výpovědních důvodů a povinnosti poskytování náhradního bytu.

Obdobně jako z hlediska právní komparatistiky ani z ekonomického hlediska nelze srovnávat klíčový pojem regulace nájemného. V evropských standardech vychází regulace nájemného (rent control) z tržních cen bydlení. Ty v sobě zahrnují kromě tržních cen pozemků a domů také tržní náklady na jejich opravy, správu a údržbu, jakož i přiměřený zisk. Naše konstrukce cen nájemného zpravidla vychází z příkazových cen, které se zakládaly na zásadně odlišné koncepci bydlení jakožto sociální služby, hrazené převážně z celospolečenských prostředků. Tento systém vylučoval ovlivňování cen bydlení teritoriálně odlišnou výší pozemkové renty. Současné pokusy o kompromis mezi uvedenými dvěma koncepcemi nejen nevyužívá alokační a informační efekt tržních cen, ale vede k nevyužívání celého bytového fondu, nespravedlnostem při jeho rozdělování a korupci.

Argumentace ve prospěch zachování cenové regulace nájemného citací evropských pramenů práva má v celém tomto odůvodnění smysl pouze, chápeme-li ji v "evropském" neboli "západním" pojetí, nikoliv jako zachovávání, resp. pouze přizpůsobování vývoji nákladů a inflaci cen, které jsou konstruovány na zcela odlišných principech bez zřetele na vliv trhu.

Vzájemná souvztažnost cenové regulace nájemného a zaostávání přeměny občanskoprávních vztahů regulujících bydlení se projevuje při řešení základního rozporu každé moderní bytové politiky, totiž hledání rovnováhy mezi principem ochrany nájemníků a principem ochrany vlastnictví. Největší porušení této rovnováhy spočívá v tom, že v duálním stadiu transformace u nás došlo k tomu, že dotace poskytované nájemcům z celospolečenských prostředků prostřednictvím nízkých cen nájemného se přenesly na některé pronajímatele-soukromé vlastníky, kteří získali zestátněné domy v restitucích. Tito pronajímatelé musí doplácet na provoz, údržbu a opravy a správu z vlastních prostředků. Náklady "sociální politiky prostřednictvím nízkého nájemného" byly přeneseny ze státu na pronajímatele. Není proto divu, že vztahy mezi takto náhodně vybranou skupinou nájemců a stejně náhodně vzniklou skupinou pronajímatelů, se rapidně zhoršují. Tato situace je unikátní ve srovnání s ostatními evropskými státy a měla by být urychleně odstraněna.

V této souvislosti je třeba se vrátit k základní námitce porušení rovnosti v právech. Pokud v roce 2000 ještě Ústavní soud této otázce nevěnoval zásadní pozornost [viz výše sub IV. B písm. b)], bylo to proto, že rozhodoval za stavu, kdy se předpokládalo (viz vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj citované v nálezu č. 231/2000 Sb.), že nejpozději do konce roku 2001 bude tento neústavní a nezákonný zásah do postavení pronajímatelů odstraněn úpravou navazující na § 696 odst. 1 o. z. v podobě zákona

o nájemném, který umožní samostatný a tržně autentický vývoj ceny nájemného, současně však účinnou ochranu nájemce jako spotřebitele před nepřiměřenými cenovými skoky a nepřiměřenými požadavky pronajímatele. To se ale nestalo. Proto se musí nyní Ústavní soud zabývat především tímto aspektem ze dvou hledisek.

Prvním je otázka rovnosti v zacházení s jednotlivci ze strany státní moci. V případě regulace nájemného původně napadeným výměrem č. 01/2002 není pochyb o tom, že zde k porušení rovnosti a diskriminaci dochází, neboť s jednou skupinou subjektů majetkových práv (pronajímatelé a nájemci bytů v režimu bodu 1 položky č. 9 části II. výměru č. 01/2002) se nakládalo jinak a jejich majetek neměl právně stejný obsah jako majetek jiných pronajímatelů. S ohledem na sociální vázanost vlastnictví (čl. 11 odst. 3 Listiny), která se projevuje zejména u nájemních bytů, to však nevylučuje, že zákonodárce bude regulovat nájemní vztahy takovým způsobem, aby byly chráněny v rozumném poměru jak zájmy vlastníka (pronajímatele), tak nájemců, přičemž v určitém časovém úseku lze dát přednost zájmům jedné strany (zpravidla nájemců), nikoli však trvale, a již vůbec ne jednostranně.

Podle čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě ustanovení čl. 1 odst. 1 o právu na pokojné užívání majetku nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti obvykle zdůrazňuje, že masové změny v této oblasti by přivodily značné sociální napětí a ohrozily veřejný pořádek, takže je použití ustanovení čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě zpravidla uznáno v rámci volné úvahy státu. Současně však musí opatření státu respektovat "spravedlivou rovnováhu" mezi imperativy obecného zájmu a ochrany základních práv jednotlivce. K nim náleží i ochrana před diskriminací, ke které dochází v případě odlišnosti v zacházení, jestliže "postrádá objektivní a rozumné ospravedlnění", tj. jestliže nesleduje "legitimní cíl" nebo neexistuje "rozumný poměr" mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Smluvní státy mají určitý prostor k posouzení, zda a v jaké míře rozdíl mezi jinak analogickými situacemi ospravedlňují odlišnosti v zacházení (např. Larkos proti Kypru z 18. února 1999. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, roč. 1999, č. 6, s. 129). Samotná nerovnost tak ještě nemusí vždy znamenat neústavní stav, popř. může jít o zásah odůvodnitelný jiným významným zájmem na ochraně, např. jiných základních práv.

Podle Ústavního soudu není z hlediska ústavnosti natrvalo udržitelná situace, která je důsledkem pokřivených poměrů v oblasti bytové politiky do r. 1989. Ústavní soud vychází z toho, že nájemní vztahy, které jsou chráněny cenovou regulací, nevznikly v běžných podmínkách právního státu, nýbrž transformací uživatelských vztahů k bytům, které byly založeny administrativním aktem státu (i proti vůli vlastníka), nikoli svobodnou vůlí dvou smluvních stran. Těsně po roce 1989 bylo možno takovou situaci v nájemních (uživatelských) vztazích vniklých po roce 1948 vzít na zřetel (srov. v této souvislosti rozhodnutí německého Ústavního soudu BvR 3 51/91 z 22. 11. 1994, kterým uznal dočasné převzetí cenových předpisů NDR v oblasti nájemného). Ústavní soud takovou transformaci uznal za ústavně konformní v nálezu Pl. ÚS 37/93 (č. 86/1994 Sb.) s ohledem na potřebu vytvořit pro dosavadní, byť deformované, uživatelské vztahy stav dostatečné právní jistoty. Konstatoval přitom, že i kdyby byli vlastníci soukromých domů

oproti ostatním vlastníkům skutečně znevýhodnění, bylo by to vyváženo veřejným zájmem na transformaci někdejších užívatelských vztahů k bytům v instituci chráněných nájmu.

Ústavní soud zastává stanovisko, že důvody pro právní řešení těsně po roce 1989, kdy nabyla účinnosti vyhláška č. 176/1993 Sb., již v současnosti ztrácejí na své síle. To zejména v případě, ve kterém se nejedná o samotnou existenci nájemního vztahu, nýbrž o regulaci nájemného způsobem, jakým to činí výměr č. 06/2002. Vlastnictví nájemních bytů je rovněž vlastnictvím, a proto nemůže být trvale vyňato z pravidelného právního režimu a podřízeno režimu zvláštnímu, pokud pro to nejsou závažné důvody. Uvedené okolnosti byly jistě zřetele hodné, trvale však takovou situaci v podobě omezení postavení pronajímatelů této kategorie nelze udržovat, a to ani kdyby pro to byla zvolena odpovídající forma regulace cestou zákona. Stát proto musí najít jiný způsob, jak situaci nájmu v těchto bytech řešit. Ústavní soud mu k tomu dal dostatečný čas až do konce roku 2001, kdy v souladu se zákonnou možností podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu sanoval dosavadní neústavní stav úpravy regulace nájemného pro určité kategorie bytů. Dalším během času a neřešením této úpravy stanoveným ústavním způsobem se tento stav diskriminačního působení dále prohlubuje a z postupu Ministerstva financí neplyne, že by zde byl záměr tento ústavně neuspokojivý stav změnit, jak to konečně dokládá vydání výměru č. 06/2002, kde se od 15. listopadu 2002 do 30. června 2003 zachovává dosavadní stav, který je zase v podstatě založen na vyhlášce č. 176/1993 Sb., která byla zrušena jako neústavní.

Ústavní soud není cenovým orgánem a jeho úkolem v tomto řízení nebylo zjišťovat, u kolika nájemců je nájemné v pořádku či nikoli. Je přirozené, že nelze pro každý jednotlivý nájemní poměr jednoznačně stanovit, zda regulované nájemné je či není odpovídající (k tomu viz v jiných souvislostech zmíněný náleží č. 43/2001 Sb.). Pokud však stát považuje za nutné regulovat cenu nájemného, je nutno upravit takový postup, aby pronajímatel měl možnost ve svém případě a pro svůj byt prokázat, že tomu tak skutečně je a pronajímání v jeho případě neplní funkce podnikatelské činnosti, nýbrž funkce, které náležejí sociálnímu státu. Hodnotit stanovení koeficientu 1.04 ani nelze, neboť jde o opatření evidentně dočasné, které nemůže obstát ani z hlediska zákona o cenách. Výměr neobsahuje určení toho, jaké náklady by mělo nájemné pokrývat, jako jsou zejména náklady užívání a oprav, návratnost vloženého kapitálu, poloha a atraktivita bytu a přiměřený zisk (srov. § 16 odst. 2 zákona o cenách). Zpravidla na tyto aspekty reaguje trh. Pokud se stát již odhodlal k úpravě nájemného, nemůže svévolně takové zásadní otázky možných budoucích sporů pomíjet. K tomu musí zákonodárce vytvořit potřebné nástroje jak z hlediska pronajímatelů, tak nájemců, kteří musí mít možnost se bránit. Pokud stát bude poskytovat adresné příspěvky na sociální nájemné, je rovněž věcí zákonodárce, aby zajistil, že tyto příspěvky skutečně přijdou tam, kam budou určeny, tj. do rukou pronajímatelů.

Cenová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní. Otázkou ke zvážení proto vždy je, ve kterých případech (druh zboží a služeb), vůči komu (výrobci, prodejci), jakou formou (cenové rozhodnutí, podzákonný předpis, zákon) a v jakém rozsahu (princip přiměřenosti, ochrana podstaty a smyslu základního práva nebo svobody) je přípustné ji použít. Tvrzení Ministerstva financí, že cenová regulace musí být prováděna pouze tímto způsobem, neboť se někdy vyžaduje zásah

z hodiny na hodinu, je sice obecně přijatelná, nikoli však pro oblast bytového hospodářství, kde se klade tradičně důraz na stabilitu vznikajících a existujících nájemních poměrů. Konečně i do konce roku 2001 byla u nás tato problematika řešena právním předpisem. Otázka způsobu regulace této materie je proto na prvním místě vyhrazena zákonodárci.

Evropský soud pro lidská práva se zabýval vícekrát institutem regulovaného nájemného (např. zejména Spadea a Scalabrino proti Itálii z 28. září 1995, Scollo proti Itálii z 28. září 1995, Velosa Baretto proti Portugalsku z 21. listopadu 1995 nebo Immobiliare Saffi proti Itálii z 28. července 1999). Zpravidla se však věnoval otázce, zda lze uznat ochranu nájemního vztahu i v případě bytové potřeby vlastníka. Pokud jde o přípustnost regulace nájemného, zaujal k této otázce stanovisko především rozsudek č. 2 Evropského soudu pro lidská práva ve věci Mellacher a ostatní proti Rakousku (viz Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgments and Decisions. Vol. 169. 2. Judgment of 19 December 1989). Zde Evropský soud pro lidská práva dospěl na základě výkladu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě k závěru, že se nejedná ani o formální ani o faktické vyvlastnění, neboť nedošlo k žádné formě přechodu vlastnictví. Stěžovatelé nebyli zbaveni práva pobírat, užívat, pronajímat nebo prodat svůj majetek. Regulace nájemného jim sice odňala část jejich příjmu z jeho nájmu, tuto skutečnost ale Evropský soud pro lidská práva považuje jen za regulaci způsobu užívání vlastnictví (bod 44 rozsudku, s. 25), což není možné považovat za porušení čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, neboť nejde o opatření zbavené racionálního podkladu. Platí to tím spíše, že oblast bydlení je v moderní společnosti ústředním zájmem sociální a hospodářské politiky. Proto zde ponechává státům široký prostor pro uvážení, jak z hlediska hodnocení závažnosti problému, tak z hlediska výběru úpravy zvolených opatření (bod 45, s. 25-26).

Podle názoru Ústavního soudu mohou být měřítko, která se kladou na hodnocení akcí státu podle vnitrostátního ústavního pořádku, přísnější než měřítko, která používá Evropský soud pro lidská práva při hodnocení dodržování Úmluvy. Evropský standard v oblasti ochrany vlastnických práv a zákazu diskriminace se může podle Úmluvy jevit jinak, než podle pravidel Listiny pouze ve vztahu k vnitrostátním poměrům, kde Listina může stanovit vyšší nároky na jednání státu ve vztahu k jednotlivci. Současně je nutno zdůraznit, že bytová politika v každém státě může sledovat jiné cíle a že lze velmi obtížně srovnávat situaci v této oblasti v České republice a ve státech západní Evropy. Nic to ale nemění na jeho povinnosti poskytnout ochranu určité skupině vlastníků, když všichni vlastníci stejného druhu mají podle čl. 11 odst. 1 Listiny zaručeno, že jejich vlastnické právo bude upraveno především zákonem (nikoli cenovým rozhodnutím), a že bude mít stejný obsah a ochranu.

Ochrana vlastnických práv nevyklučuje regulaci nájemného (zejména čl. 11 odst. 3 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny) jako ústavní formu realizace politiky státu v případě, že se pohybuje v rámci vymezeném ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky, přičemž je nutno bedlivě zvažovat jak existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž výběr podrobných pravidel pro uskutečňování takových opatření. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce.

To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli [k tomu viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (č. 167/2000 Sb.), Pl. ÚS 3/2000 (č. 231/2000 Sb.) a Pl. ÚS 5/01 (č. 410/2001 Sb.)].

Regulace nájemného sice není vyvlastněním, může se však týkat obsahu pojmu vlastnického práva. Vlastnictví již z Listiny (čl. 11 odst. 3) není chápáno jako neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), (čl. 4 odst. 4), přičemž i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu.

Ústavní soud proto konstatuje, že výměr č. 06/2002 je v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky České republiky a zákony jak z hlediska svého obsahu, tak i jemu odpovídající právní formy. Konkrétně došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 1, čl. 4 odst. 3 a 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě ve spojení s čl. 14 Úmluvy, když Ministerstvo financí nerespektovalo svou zákonem vymezenou působnost v oblasti regulace cen a zasáhlo do oblasti regulace vyhrazené zákonům. Současně svým postupem diskriminovalo zvláštní skupinu vlastníků, aniž zde pro to byl zjištěn "rozumný poměr" mezi použitými prostředky a sledovaným cílem s ohledem na dobu, která uplynula od roku 1989. Rovněž tak došlo při jeho vydání k překročení kompetence Ministerstva financí, které cenovým rozhodnutím upravilo i vztahy a definovalo pojmy, které by měly být vyhrazeny zákonům a prováděcím právním předpisům vydaným na jejich základě. Tím byly rovněž porušeny čl. 1 a 15 Ústavy, které zakotvují princip demokratického právního státu a ústavní princip dělby moci. Protože tak svým obsahem a funkcí výměr č. 06/2002 vlastní právní úpravu nahradil, byl Ústavní soud nucen jej s ohledem na jeho obsah a formu zrušit.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 20. listopadu 2002

Odlišné stanovisko

soudce Ústavního soudu JUDr. Pavla Varvařovského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02

Hlasoval jsem proti výroku nálezu pléna Ústavního soudu ve výše uvedené věci, nikoli však z toho důvodu, že bych nesouhlasil se zrušením napadeného cenového výměru, ale z důvodu, který lze označit za procesní či snad (lépe) z důvodu, že nepovažuji postup pléna Ústavního soudu předcházející vynesení nálezu za korektní.

Dle mého přesvědčení, požádá-li navrhovatel (Veřejný ochránce

práv) o poskytnutí času k vyjádření se ke změně procesní situaci, a nejsou-li stanoviska ostatních účastníků řízení v zásadě nesouhlasná (přesněji vyjádřeno, jsou obdobná), má Ústavní soud poskytnout prostor pro vyjádření stanovisek, která budou změněnou procesní situaci reflektovat. Rozhodnutí (byť zřejmě věcně správné) bez poskytnutí tohoto prostoru považují za nerespektující zásady fair procesu, které (mutatis mutandis) mají být ctěny i v řízení před Ústavním soudem.

V Brně dne 20. 11. 2002

Odlišné stanovisko

soudců JUDr. Pavla Holländera, JUDr. Vladimíra Jurky a JUDr. Jiřího Malenovského k odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/02, jímž se zamítá návrh na zrušení § 10 zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, zrušuje Výměr Ministerstva financí č. 06/2002 a zastavuje řízení o návrhu na zrušení ustanovení položky č. 5 a položky č. 6 části I. oddílu A a položky č. 9 části II. Výměru Ministerstva financí č. 01/2002.

Odlišné stanovisko, podané k odůvodnění nálezu Ústavního soudu, se zakládá na těchto důvodech:

Poté, co usnesením pléna Ústavního soudu byla v průběhu ústního jednání dne 20. listopadu 2002 připuštěna změna návrhu, podaná skupinou senátorů, jako vedlejším účastníkem podle § 63 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 95 odst. 2 o. s. ř. a contrario, dle odůvodnění předmětného nálezu "nebyly zde proto žádné překážky, které by Ústavnímu soudu bránily v jednání i o rozšířeném návrhu na zrušení Výměru č. 06/2002".

V reakci na připuštění změny návrhu však u předmětného ústního jednání jak právní zástupce účastníka řízení, takto Ministerstva financí, tak i navrhovatel, Veřejný ochránce práv, přednesli návrh na odročení jednání za účelem vytvoření přiměřeného časového prostoru pro přípravu kvalifikovaného vyjádření ke změně návrhu, zejména pak k otázce obsahových odlišností Výměru č. 01/2001 a Výměru č. 01/2002. Mohl-li návrh právního zástupce účastníka řízení na odročení ústního jednání jako svůj účel sledovat vytvoření procesních podmínek pro uplatnění práva ke změněnému návrhu se vyjádřit v pozici odpůrce, u navrhovatele bylo možno jeho účel spatřovat ve vytvoření takových podmínek pro kvalifikované rozhodnutí o připojení, resp. nepřipojení se k návrhu vedlejšího účastníka. Uvedený návrh ale přijat nebyl, aniž by na něj Ústavní soud reagoval příslušným usnesením.

Dle § 52 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústní jednání může být odročeno jen z důležitých důvodů, které musí být sděleny. Jednou z ústavních maxim řádného procesu dle čl. 38 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod je právo účastníka řízení vyjádřit se ke všem návrhům protistrany. K tomu, aby bylo dosaženo tohoto účelu, k přípravě takového vyjádření musí být účastníku řízení poskytnut přiměřený čas. V tomto smyslu je připuštění změny návrhu v průběhu jednání k návrhu protistrany zpravidla důležitým důvodem pro jeho odročení. V případě opačném by soud svým postupem nejen omezil práva účastníků vyjadřovat se k návrhům ostatních účastníků, nýbrž i porušil rovnost účastníků řízení. Nepřipuštění návrhu k odročení ústního jednání za uvedených podmínek by ze

strany soudu nevyhnutně vyžadovalo přesvědčivou a vyčerpávající argumentaci, že výsledky dosavadního řízení beze zbytku umožňují rozhodování ve věci, včetně změněného návrhu, kterou však odůvodnění nálezu neobsahuje.

Jelikož v dané věci uvedeným způsobem Ústavní soud nepostupoval, uplatňují autoři tohoto separátního vota odlišné stanovisko toliko k odůvodnění předmětného nálezu, když ve věci samé sdílejí názor vota většinového.

V Brně 20. listopadu 2002