

§ 265b odst. 1 písm. l) TrŘ. Obviněný totiž v podstatě nepochybně právní závěry učiněné v napadeném rozhodnutí, ale své výhrady v dovolání zaměřuje výlučně proti správnosti skutkových zjištění, která se stala podkladem pro příslušné právní posouzení daného skutku, a proti úplnosti dokazování. Samotná skutková zjištění ani provádění a hodnocení důkazů, přestože mohou mít vliv na právní posouzení skutku nebo na jiné hmotné právní posouzení, ovšem Nejvyšší soud nemůže v do-

volacím řízení přezkoumávat, jak bylo výše zdůrazněno.

Nejvyšší soud tedy dospěl k závěru, že obviněný R. Š. i přes svůj odkaz na konkrétní zákonné ustanovení podal dovolání z jiných důvodů, než jaké činí dovolání přípustným. Proto podle § 265i odst. 1 písm. b) TrŘ dovolání obviněného odmítl.

Uvedené rozhodnutí mohl Nejvyšší soud učinit podle § 265r odst. 1 písm. a) TrŘ v neveřejném zasedání.

## ROZHODNUTÍ EVROPSKÝCH SOUDŮ A INSTITUCÍ

### Evropský soud pro lidská práva: regulované nájemné porušuje právo vlastníků nemovitostí pokojně užívat majetek

Rozsudek čtvrtého senátu Evropského soudu pro lidská práva z 22. února 2005 ve věci **Hutten-Czapska proti Polsku**, stížnost č. 35014/97

*Polský systém regulovaného nájemného porušuje práva vlastníků nemovitostí na pokojné užívání jejich majetku a je proto v rozporu s článkem 1 prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*

*Polsko má povinnost ukončit, prostřednictvím odpovídajících legislativních či jiných kroků, systematické porušování práv stěžovatelky, zajistit odpovídající úroveň nájemného pro stěžovatelku a všechny osoby v podobné situaci, anebo vytvořit mechanismus, který by zmírnil negativní následky státní kontroly zvyšování nájemného na jejich právo vlastnit majetek.*

#### Relevantní ustanovení:

- článek 1 dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (právo pokojně užívat majetek)
- článek 41 Úmluvy (spravedlivé zadostiučinění)

#### Související rozhodnutí:

- *Mellacher a další v. Rakousko*, rozhodnutí z 19. prosince 1989, Series A no. 169 (stížnost č. 10522/83)
- *Broniowski v. Polsko*, rozhodnutí z 22. června 2004, dosud nepublikováno (stížnost č. 31443/96)
- rozhodnutí polské Ústavního tribunálu (Trybunał Konstytucyjny) z 12. ledna 2000, publikován v polské sbírce rozhodnutí Ústavního tribunálu (Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy) jako P. 11/98, OTK nr 1/2000, poz. 3
- rozhodnutí polského Ústavního tribunálu (Trybunał Konstytucyjny) z 2. října 2002, K 48/01, publikováno v polské sbírce zákonů za rok 2002 v r. w Dz. U. Nr 168, poz. 1383.
- náleží Ústavního soudu České republiky z 21. června 2000, Pl. ÚS 3/2000, publikováno ve Sb. n. u. US, sv. 18, náleží č. 93, s. 287 a též v 231/2000 Sb. (ve znění oprav z 130/2001 Sb.).
- náleží Ústavního soudu České republiky z 20. listopadu 2002, Pl. ÚS 8/02, publikováno v 528/2002 Sb.
- náleží Ústavního soudu České republiky z 19. března

2003, Pl. ÚS 2/03, publikováno ve Sb. n. u. US, sv. 29, náleží č. 41, s. 371 a též v 84/2003 Sb.

**Skutkové okolnosti:** Paní Hutten-Czapska (dále stěžovatelka) je francouzskou státní občankou polského původu. V roce 1990 jí byl v rámci restituce vrácen dům po rodičích v polské Gdyni. Dům má 3 bytové jednotky. V okamžiku navrácení nemovitosti byly všechny tři jednotky obývány nájemníky, kteří byty obývali na základě rozhodnutí gdynské městské rady z poloviny sedmdesátých let a řady navazujících správních rozhodnutí, vydaných před rokem 1990. Záhy po znovuzískání domu zahájila stěžovatelka sérii komplikovaných žalob před polskými správními úřady a soudy. Její snahou bylo prohlásit nájemní titul současných nájemníků za neplatný. Její snahy byly neúspěšné.

Polský systém regulovaného nájemného se datuje od druhé světové války. Současný systém regulovaných nájmu je upraven zákonem z roku 1994. Zákon funguje jako *lex specialis* k obecnému občanskému zákoníku, který upravuje obecnou nájemní smlouvu. Zákon o regulovaném nájemném z roku 1994 (dále zákon z roku 1994) transformoval *ex lege* všechna práva k bytům, která byla před rokem 1990 udělena na základě správních aktů, v regulovaný vztah smluvní. Zákon z roku 1994 však obsahuje podstatné odklony od obecného práva smluvního. Jedná se především o zhoršenou možnost regulovaný nájem ukončit (ztížená vypověditelnost nájemníka), rozšířenou možnost přechodu práva regulovaného nájmu v případě smrti nájemníka (zvláštní druh intestátní posloupnosti, mající odlišný režim od obecných dědických tříd), povinnosti vlastníka nemovitosti při údržbě nemovitosti a především regulaci nájemného, které smí vlastníci nemovitosti vybírat. Výše nájemného a možnost jeho ročního nárůstu byly stanoveny detailními výpočtovými tabulkami. Celkový strop regulovaného nájemného však byl stanoven na 3 % z pořizovací ceny nemovitosti. (*wartość odtworzeniowa lokalu* - jedná se o cenu odhadní, která má odpovídat ceně, za kterou by bylo v daném okamžiku možné postavit či zařídit nemovitost podobnou. Tato položka je přirozeně proměnlivá v čase.) Zákon z roku 1994 tak uvedl v život duální systém nájemného - nájemné regulované s všemi popsanými odlišnostmi a odklony od obecného práva smluvního, a obecnou nájemní smlouvu, která dopadala na běžné nájemné komerční.

Zákon z roku 1994 a ústavnost regulovaného nájemného byly předmětem celkem tří rozhodnutí polského Ústavního tribunálu (*Trybunał Konstytucyjny*). Ústavní tribunál hned v prvním ze svých rozhodnutí z 12. ledna

2000 regulaci nájemného zrušil jako protiústavní. Při dokazování před Ústavním tribunálem vyšlo mimo jiné najevo, že maximální nájemné, které je stanoveno stropem 3 % pořizovací ceny nemovitosti, je fikcí. Ve skutečnosti dosahovala výše vybíraných částek pouze 1,3 % pořizovací ceny nemovitosti. Vybraná částka tak mohla pokrýt maximálně 60 % skutečných nákladů na údržbu nemovitostí. Vlastníci nemovitostí byli nuceni pokrývat rozdíl ze svého. Ústavní tribunál v dlouhém a detailním rozhodnutí konstatoval, že tato praxe je protiústavní. Dle názoru Ústavního tribunálu mají podobné praktiky za následek postupné znehodnocování nemovitosti. V delším časovém horizontu se pak jedná o druh vyvlastnění. Ústavní tribunál konstatoval porušení práva vlastnit majetek a principu proporcionality a cenovou regulaci nájemného zrušil. V druhém rozhodnutí z 10. října 2000 pak Ústavní tribunál dále zrušil povinnost vlastníků nemovitostí nemovitost udržovat. Ústavní tribunál dospěl k závěru, že ustanovení, které ukládá stejné povinnosti údržby jednak vlastníků nemovitostí s regulovaným nájmem a jednak vlastníků s tržím nájmem je diskriminační. Finanční břemeno, které je ukládáno vlastníků nemovitostí s regulovaným nájmem, je v disproporci s omezenými příjmy, jež mohou z těchto nemovitostí získat. Účinnost obou rozhodnutí však Ústavní tribunál o rok a půl odložil, aby dal polské vládě dostatek času k legislativní nápravě.

Polská vláda reagovala na nálezy Ústavního tribunálu z roku 2000 v roce 2001 novým zákonem o ochraně práv nájemníků (*Ustawa o ochronie praw lokatorów*). Ač se jednalo o nový zákon, v jádru se od toho starého příliš nelišil. Nález Ústavního tribunálu z 2. října 2002 se proto také od nálezů z roku 2000 mnoho nelišil – Ústavní tribunál opět smetl regulaci výše nájemného jako protiústavní a v podstatě odkázal na svůj předchozí nález z roku 2000. Tentokrát již ale Ústavní tribunál, vcelku pochopitelně, neměl s vládou smilování a regulaci nájemného zrušil okamžikem vyhlášení svého nálezu ve sbírce zákonů, tedy 10. říjnem 2002. Ústavní tribunál však ve svém nálezu zrušil pouze tabulkově roční navyšování nájemného, nikoliv celkový strop výše nájemného. Ten zůstal i po rozhodnutí z roku 2002 na 3 % pořizovací ceny nemovitosti. Do konce roku 2002, tedy v rámci týdnů od nálezu Ústavního tribunálu, dosáhla celková hladina regulovaného nájemného maximální hranici 3 % pořizovací ceny nemovitosti.

Tím však celá historie regulovaného nájemného neskončila. Od roku 2002 tedy neplatily regulační tabulky nájemného. Maximální strop v hodnotě 3 % pořizovací ceny nemovitosti, kterého mohou regulované nájemné dosáhnout, však platil stále. V praxi to znamenalo, že regulované nájemné vyskočily na hranici 3 %, dál však růst nesměly. Komerční nájemné stále představovalo, především ve větších městech, částku dvakrát až třikrát vyšší. Nicméně i hranice 3 % měla zmizet posledním prosincem 2004, neboť zákon z roku 1994 (ve znění novely z roku 2001) stanovil konec své účinnosti 31. prosincem 2004. Představa konce účinnosti zákona o regulaci nájmu byla pro mnoho politických sil v Sejmu i pro samotnou polskou vládu těžko představitelná. V druhé polovině roku 2004 se tak regulace nájemného stala předmětem živé politické debaty a množství legislativních počinů. Vládní návrh a konkurenční poslanecké návrhy zákonů k regulaci nájemného učinily danou problematiku ještě více nepřehlednou. Tím si lze také vysvětlit skutečnost, že schvá-

lený výsledný text zákona obsahoval skulinku, kterou bylo možné zvýšit nájem nad hranici 3 % pořizovací ceny nemovitosti. Díky všímavosti polského tisku, který s touto mezerou přišel, bylo v posledních prosincových dnech roku 2004 možné vidět neuvěřitelnou efektivitu práce v polském Sejmu – novela novely, doplňující zákon o regulovaném nájemném, schválené několik dní předtím, byla přijata oběma komorami a podepsána prezidentem republiky během jediného dne! Stejnou efektivitu jako polští zákonodárci však prokázali polští majitelé nemovitostí, kteří nový zákon již 4. ledna 2005 napadli u Ústavního tribunálu. V této dosti rozvířené atmosféře vyhlásil Evropský soud pro lidská práva 22. února 2005 svůj rozsudek ve věci paní Hutten-Czapské. Stalo se tak před rozhodnutím polského Ústavního tribunálu o ústavnosti novely z roku 2004.

Stížnost paní Hutten-Czapské (stěžovatelky) se týkala především jejího práva na pokojné užívání jejího majetku, zaručeného článkem 1 prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě. Stěžovatelka spatřovala porušení svého práva na užívání majetku jednak v tom, že ji polský stát svoji legislativou nutí k uzavírání a trvání nájemních smluv, které si nepřeje. Stát ji tím zbavuje práva užívat vlastní majetek. Stěžovatelka dále namítá, že kvůli státní regulaci nájemného není schopna získávat ze svého vlastnictví jakýkoliv majetkový prospěch.

**Z rozhodnutí Evropského soudu:** Evropský soud pro lidská práva (dále Soud) otevřel svoji argumentaci konstatováním, že se bude případem stěžovatelky zabývat pouze v rozsahu od 10. října 1994, tedy od okamžiku ratifikace prvního dodatkového protokolu Polskou republikou.

Soud dále pokračuje shrnutím svého vnímání článku 1 prvního dodatkového protokolu slovy: „*Článek 1 prvního protokolu obsahuje tři odlišná pravidla: první pravidlo, stanovené první větou prvního odstavce, je obecného charakteru: stanoví princip pokojného užívání majetku. Druhé pravidlo, obsažené v druhé větě prvního odstavce, pokrývá zbavení majetku, které podrobuje určitým podmínkám. Třetí pravidlo, obsažené v druhém odstavci, mimo jiné uznává právo smluvních stran upravovat užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Tato tři pravidla jsou sice odlišná, zároveň jsou však také propojena. Předmětem druhého a třetího pravidla je úprava jednotlivých případů zásahů do práva na pokojné užívání majetku. Tato pravidla by proto měla být vykládána ve světle obecného principu, obsaženého v pravidle prvním.*“ (bod 142 rozhodnutí).

Článek 1 prvního dodatkového protokolu má podobnou strukturu jako většina ostatních článků Evropské úmluvy. První věta prvního odstavce stipuluje obecné pravidlo. Další věty či další odstavce daného článku pak stanoví možnost omezení práva. Kdy může být právo na pokojné užívání majetku zaručené Evropskou úmluvou obecně omezeno? Dle ustálené judikatury Soudu (srov. body 146–151 rozhodnutí) je zapotřebí, aby každé omezení práva:

- 1) mělo právní (zákonný) základ,
- 2) sledovalo legitimní cíl, který je v obecném zájmu,
- 3) nalezlo spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem a zájmem jednotlivce (test proporcionality).

Na pozadí tohoto testu začal Soud přezkoumávat polskou regulaci nájemného a její aplikaci na případ stěžo-

vatelky. Soud učinil bez rozpaků závěr, že omezení práva stěžovatelky mělo zákonný základ, a to i přesto, že samotné polské soudy prohlásily některé správní akty týkající se nemovitosti stěžovatelky vydané před rokem 1989 za nezákonné (body 152–155 rozhodnutí). Stejně tak Soud bez problému akceptoval argument polské vlády, že „v sociálních a hospodářských okolnostech případu měla napadaná legislativa legitimní cíl v obecném zájmu“ (bod 160).

Klíčová právní ekvilibristika se tak odehrává, jako ostatně ve většině věcných rozhodnutí Soudu, v otázce přiměřenosti omezení základního práva. V této otázce Soud podrobuje přezkumu všechny tři legislativní počiny polské vlády (zákony z roku 1994, 2001 a 2004). V případě zákonů z roku 1994 a 2001 se Soud ztotožňuje s argumentací a názory polského Ústavního tribunálu. Kombinace omezení výše nájemného a zároveň smluvní volnosti majitelů nemovitostí měla dle názoru Soudu za následek porušení samotného základu jejich práva na majetek (bod 176). Jak Soud uzavírá s ohledem na zákon z roku 2001, „Soud sdílí názor Ústavního tribunálu, že ustanovení zákona z roku 2001 přespříliš omezila vlastnická práva stěžovatelky a uvalila na ni nepřiměřené břemeno, které nelze ospravedlnit na základě legitimního cíle sledovaného veřejnými orgány při uskutečňování speciální bytové legislativy.“ (bod 179).

Soud se obecně nebrání regulaci nájmu státem. Dle názoru Soudu může být v obtížných sociálních a hospodářských podmínkách podobná situace nevyhnutelná. Nicméně i za těchto (přechodných) podmínek musí příjem majitele nemovitosti dosahovat alespoň výše postačující na běžnou údržbu nemovitosti. Na tuto skutečnost Soud poukazuje v souvislosti s argumentací polské vlády, která se dovolávala předchozího rozhodnutí Soudu ve stížnosti *Leopold Mellacher v. Rakousko*. Tato stížnost se týkala regulovaného nájemného v Rakousku. Soud však polskou paralelu s případem *Mellacher* odmítá slovy: „Soud souhlasí s tím, že s ohledem na obtížnou bytovou situaci v Polsku, na nevyhnutelně závažné sociální následky spojené s reformou trhu nájmu a též s ohledem na dopad, jaký reforma měla na hospodářská a jiná práva značného množství osob, rozhodnutí zavést zákonné omezení nájmu, které mohou majitelé soukromých nemovitostí vyžadovat, bylo ospravedlněné zájmem ochrany nájemníků, tedy především tím, že toto omezení bylo ze zákona dočasné na druhou stranu, jak správně uvádí stěžovatelka. ačkoliv rakouská legislativa [v případě *Mellacher* – pozn. autora] obsahovala množství omezení a redukci výše nájmu, zároveň také stanovila postupy, které umožňovaly vlastníkům nemovitostí získat kompenzaci na úhradu nákladů na opravy nemovitostí. Podobný postup nebyl možný v případě zákona z roku 1994, a jak poznamenal Ústavní tribunál, polská legislativa nestanovila žádný mechanismus pro vyvážení nákladů na udržování nemovitostí s příjmem z regulovaného nájemného.“ (bod 176).

Ve zkratce řečeno, regulace nájmu možná je. Jestliže se však stát rozhodne nájmy regulovat tak, že nedosahují ani nákladů na údržbu nemovitostí, je povinen majitelům nemovitostí rozdíl mezi příjmy z regulovaných nájmu a skutečnými náklady na provoz nemovitosti uhradit.

Nadmíru zajímavé jsou závěry Soudu ohledně nového zákona z prosince roku 2004. Soud sice v bodě 181 svého

rozhodnutí konstatuje, že „je třeba pamatovat, že tato novela nebyla předmětem podání stran v projednávaném případě. Ústavnost novely nebyla taktéž dosud přezkoumána Ústavním tribunálem.“ Tyto zásadní okolnosti však nebrání Soudu v tom, aby konstatoval, že „s ohledem na současnou výši pořizovací ceny nemovitosti, zvýšení nájemného o 10 % nepředstavuje ve skutečnosti žádný podstatný nárůst nájemného. Nejedná se tedy o zlepšení situace žalobkyně, pokud se týká její povinnosti platit náklady údržby.“ (bod 183). Soud proto v bodě 184 uzavírá, že „Z tohoto důvodu není možné říci, že by novela z prosince 2004 představovala nějakou nápravu, která by stěžovatelku odškodnila za již nastalé porušení způsobené pokračující aplikací regulace nájemného v Polsku. Nová ustanovení naopak chrání status quo, který byl shledán v rozporu s článkem 1 prvního protokolu.“

Soud uzavírá svoji argumentaci v případě paní *Hutten-Czapské* následujícím způsobem:

(bod 186) „Soud znovu uznává obtížnou bytovou situaci v Polsku. Soud však není však schopen nalézt ospravedlnění pokračujícího selhání státu zajistit stěžovatelce a ostatním vlastníkům nemovitostí, v průběhu celého zkoumaného období [cca 10 let – pozn. autora], částky nutné pro pokrytí nákladů na údržbu, o minimálním zisku z nájmu bytů ani nemluvě.“

(bod 187) „Přibližně před pěti lety konstatoval Ústavní tribunál, že fungování systému regulovaného nájmu má za následek nepřiměřenou, neospravedlnitelnou a svévolnou distribuci sociálního břemena bytové reformy a že tato reforma je činěna převážně na náklady vlastníků nemovitostí. Ústavní tribunál opakovaně konstatoval, že přijatá opatření představují pokračující porušování majetkových práv vlastníků nemovitostí. Za těchto okolností měly polské úřady povinnost předejít, anebo alespoň potřebnou rychlostí napravit, v souladu s rozhodnutím Ústavního tribunálu, situaci, která byla v rozporu s požadavky na ochranu majetkových práv stěžovatelky.“

Nejzajímavější část rozhodnutí však teprve přijde. Soud se snaží, za pomoci dost extenzivní aplikace článku 46 Evropské úmluvy, vztáhnout své diktum v případě *Hutten-Czapska* na současnou situaci všech ostatních polských vlastníků nemovitostí. Soud se zde opírá o svůj judikát v případě *Broniowski v. Polsko*, který se týkal otázek polských restitucí a potenciálně dopadal na značné množství lidí ve stejné situaci: „V případě *Broniowski*, který byl stejně jako současný případ vybrán Soudem jako případ „zkušební“ („pilotní“) za účelem přezkumu slučitelnosti určitého právního rámce, který se dotýkal velkého množství osob (přibližně 80 000), s Evropskou úmluvou, Soud poprvé sbledal existenci systematického porušování, které definoval jako situaci, ve které „skutkové okolnosti případu poukazují. v rámci vnitrostátního právního řádu. na nedostatky, v jejichž důsledku bylo či stále je celé skupině jednotlivců upíráno jejich právo zaručené Evropskou úmluvou a kde nedostatky ve vnitrostátním právu a jeho aplikaci, které byly identifikovány v případě jednotlivého stěžovatele, mohou mít za následek množství následujících oprávněných stížností.“ (bod 190).

„Soud je toho názoru, že princip stanovený v případě *Broniowski* je použitelný i pro případ současný, a to o to více, že fungování systému regulace nájemného může mít dopad na ještě větší počet jednotlivců

- přibližně 100 000 vlastníků nemovitostí a od 600 000 do 900 000 nájemníků. Stejně jako v předchozím případě [případ Broniowski – pozn. autora] odhalují skutkové okolnosti projednávaného případu existenci systémového problému, který je doprovázen závažnými nedostatky ve vnitrostátním právním řádu. Tyto nedostatky spočívají v nefunkčnosti polského bytového zákonodárství, které omezovalo a stále omezuje jednotlivé vlastníky nemovitostí ve zvyšování nájemného v jejich nemovitostech a které jim znemožňuje získávat nájem souměřitelný s obecnými náklady na údržbu nemovitostí.“ (bod 191)

„Pokud se týká obecných opatření, která musí být přijata k zamezení systematického porušování práv identifikovaných v projednávaném případě, Soud je toho názoru, že žalovaný stát musí především, za pomoci odpovídajících právních či jiných prostředků, zajistit odpovídající výši nájemného pro žalobkyni a jedince v podobné situaci, anebo vytvořit mechanismus, který by zmírnil negativní následky státní kontroly zvyšování nájemného na jejich právo vlastnit majetek.“ (bod 192).

**Komentář:** Není asi třeba zdůrazňovat, jak významný dopad má rozhodnutí Evropského soudu na právní situaci v České republice. Lze bez nadsázky říci, že v textu rozhodnutí Evropského soudu by bylo na mnoha místech možné nahradit výraz „Polsko“ výrazem „Česká republika“, aniž by to mělo za následek rozdíly v argumentaci a často ani rozdíly v historickém a skutkovém pozadí. Tato skutečnost je umocněna velice podobným rozkošem mezi vládou a ústavními soudy v obou zemích. Na druhou stranu je však nutné podotknout, že v nerespektování rozhodnutí vlastního ústavního soudu polská vláda rozměrů jejího českého protějšku nedosahuje. Polská vláda se snažila situaci po nálezech Ústavního tribunálu řešit. Problematická však byla situace v Sejmu, kde se k otázce sešly konfliktní návrhy několika stran, stejně tak jako časová tíseň, se kterou vláda nakonec musela v prosinci 2004 přijmout opatření.

Fascinující je role Evropského soudu v celé kauze. Účinek rozhodnutí Soudu není omezen pouze na případ paní Hutten-Czapské. Soud ve svém rozhodnutí požaduje po Polsku zjednání obecné nápravy s ohledem na všechny osoby, které se nacházejí ve stejné situaci. Evropský soud se tak staví do role obecného deregulátora, který přímo ve svém rozhodnutí předepisuje legislativní změnu, která se dotkne více jak miliónu Poláků. Tento styl soudního rozhodování je vcelku novinkou, a to i přesto, že v judikatuře Soudu se nedávno vyskytl případ podobný (srov. výše zmiňované rozhodnutí ve stížnosti *Broniowski v. Polsko*, týkajícího se restitucí a množství jedinců ve stejné situaci jako stěžovatel).

Je otázku, nakolik je přístup Soudu v souladu se samotnou Evropskou úmluvou a nakolik z ní vybočuje. Evropská úmluva je postavena na řešení jednotlivých porušení práv zaručených Evropskou úmluvou, která však mají precedenční funkci. Smluvní strany jsou povinny rozhodnutí Evropského soudu respektovat a svoji legislativu přizpůsobit odpovídajícím způsobem. Dosavadní praxe spočívala v jakémsi nepřímém vlivu na legislativní změnu, který rozhodnutí Soudu měla. Pokud Soud totiž určitý typ případu rozhodl, dal relevantnímu ustanovení Evropské úmluvy závazný výklad. Bylo zřejmé, že Soud bude v podobných případech rozhodovat stejně a bude

stěžovatelům přiznávat odpovídající spravedlivé zadostiučinění. Tím bude danou smluvní stranu, společně s nátlakem vnitrostátního a mezinárodního veřejného mínění nutit k legislativní či aplikační změně (necháme-li stranou trochu volnější dohled Výboru ministrů nad výkonem rozhodnutí Soudu podle článku 46, odstavce 1 Evropské úmluvy).

V tomto, řekněme „tradičním“ vnímání fungování Evropské úmluvy, však Evropský soud není oprávněn předepisovat smluvním stranám obecné legislativní kroky, které musí učinit pro nápravu situace. Soud je oprávněn pouze konstatovat porušení Evropské úmluvy v konkrétním případě. Činit z konkrétního případu obecné legislativní záměry však přísluší smluvní straně, nikoli Evropskému soudu. Snaha Soudu zamezit zvyšování svého nápadu a rozhodovat pouze „pilotní“ případy pro jednotlivé druhy porušení je pochopitelná. Funkce pilotního případu je však pouze předvídat, silou přesvědčivosti a jasnosti právního postoje, další rozhodnutí Soudu ve podobné věci. Pokud budou k Soudu podány další případy řešící stejný problém, Soud je pak oprávněn v krátkém rozhodnutí odkázat na svůj předešlý judikát a přiznat žalobci náhradu škody v podobě spravedlivého zadostiučinění, pokud možno citelného, aby žalovaný stát pochopil, že je třeba jednat. Cesta, kterou se nyní Soud vydává, vede na tenký led, a to ze dvou důvodů.

Jediný skutečný nástroj, který má Evropský soud pro uznání svých rozhodnutí mezi smluvními stranami, je přesvědčivost (pokud ponecháme stranou již zmiňovaný dozor Výboru ministrů v rámci Rady Evropy, který je dozorem politickým, dosti volným a mezistátním). Jednou z podmínek pro zajištění přesvědčivosti je vzájemný respekt, zahrnující respektování vzájemných kompetencí. Druhý problematický aspekt rozhodnutí Soudu se týká vnímání závaznosti jeho rozhodnutí. Dosavadní rozhodnutí Soudu byla svým charakterem univerzální: přirozeně obsahovala určitý skutkový a právní rámec, vycházející z určitého smluvního státu. Stejný případ však mohl nastat v jakémkoliv jiném smluvním státě. Tím, že Soud ponechával případ v individuální rovině, činil akceptaci přijatého právního principu v pozdějších případech snadnější, především při aplikaci daného rozhodnutí přímo soudy smluvních stran při vnitrostátní práci s Evropskou úmluvou. Nicméně v okamžiku, kdy Soud sváže individuální aspekt případu s jeho legislativními kořeny v rámci jedné smluvní strany, bude přirozená odpověď ostatních smluvních stran (a jejich soudů) v tom smyslu, že daný případ je závazný pouze pro výchozí smluvní stranu. Řečeno v rovině konkrétní, pokud by Soud v případě paní Hutten-Czapské konstatoval pouze porušení práva paní Hutten-Czapské, při kterém by použil polský právní rámec pouze jako východisko, to samé by se bez dalšího mohlo vztahovat na vlastníky nemovitostí ve všech ostatních státech střední Evropy, kde existuje regulované nájemné podobné systému polskému. Soud však tím, že svoje rozhodnutí svázal s legislativní situací v Polsku, uznání svého rozhodnutí v případě jiných smluvních stran ztížil. I tak je však zřejmé, že pokud čteme rozsudek v stížnosti paní Hutten-Czapské v jeho „konkrétní“ rovině, závěry jsou aplikovatelné i na systémy regulovaného nájmu v jiných smluvních státech Evropské úmluvy.

Cílem výše uvedených výhrad není zpochybnit závěry Soudu. Ty jsou v případě paní Hutten-Czapské jistě správné. Pochybnosti autora se týkají následků, které Soud

z porušení vyvozuje. Na druhou stranu si je však třeba uvědomit výjimečnost řešené situace, na kterou zřejmě zde presentované klasické vnímání role Evropského soudu není příhodné. Klasické vnímání role Evropského soudu je zakotveno v určité vizi evropské právní kultury. K této vizi patří respektování moci soudní a jejich rozhodnutí. Pokud však vláda či moc zákonodárná určité smluvní strany takové úrovně právní kultury ještě nedosáhly a nerespektují vlastní ústavní soud, pak je možné namítat, že jim také mnoho respektu ze strany Evropského soudu nepřisluší. Nezbyvá než doufat, že cesta, nastoupená Soudem v případech *Hutten-Czapska* a *Broniowski*, bude výjimečným řešením pro výjimečné situace.

Co z celého případu plyne pro situaci v České republice? Je zřejmé, že polská situace je velice podobná, ne-li identická situaci české. Ozývají se hlasy, že čeští vlastníci nemovitostí by se proto měli obrátit na Evropský soud pro lidská práva se žalobou proti českému státu. Tento postup ale není zapotřebí. Českým majitelům nemovitostí se nabízejí jiné, rychlejší možnosti před českými soudy.

Žaloba před českými soudy o náhradu škody by představovala možnost první. Tento poznatek vychází ze dvou skutečností: za prvé, rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva mají dopad širší než *inter partes*. I když je otázka širší závaznosti rozhodnutí Evropského soudu sporná [srov. k této věci náhled Ústavního soudu vyslovený v usnesení II. ÚS 604/02, usnesení 7, ve sv. č. 32 Sb. n. u. ÚS, s. 487 a dosti pochybný názor vyslovený Nejvyšším soudem v nepublikovaném usnesení z 26. 8. 2003 (sp. zn. 25 Cdo 789/2003)], rozhodnutí Evropského soudu není třeba nutně vnímat jako prameny práva samy o sobě. Rozhodnutí Evropského soudu je možné vnímat jako druh autoritativního výkladu ustanovení Evropské úmluvy, která v České republice závazná bezesporu je. Z principu právní jistoty a základní ekonomie soudního rozhodování pak plyne, že jestliže existuje autoritativní výklad určitého ustanovení Evropské úmluvy a okolnosti případu se s tímto případem shodují, pak má být tento výklad použit.

Druhý, ještě podstatnější argument, představují celkem tři nálezy českého Ústavního soudu, kterými prohlásil cenovou regulaci nájemného za protiústavní. Nálezy Ústavního soudu konstatující protiústavnost (*a fortiori* nezákonnost) předpisů o regulaci nájemného je možné vnímat jako zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost ve smyslu § 8 odstavce 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon o odpovědnosti státu). Alternativně lze v činnosti vlády (vydávání cenových vyhlášek a moratorií nerespektující nálezy Ústavního soudu) spatřovat nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odstavce 1 zákona o odpovědnosti státu. Rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Hutten-Czapska* v touto ohledu není ničím jiným než doslovným potvrzením již dřívějších závěrů českého Ústavního soudu. Je však otázkou, nakolik je cesta přes zákon o odpovědnosti státu schůdná. Problémem je zde především skutečnost, že zákon o odpovědnosti státu je koncipován pro odpovědnost státu za individuální právní akty (rozhodnutí). Nálezy Ústavního soudu však rušily akty obecné – nařízení vlády, vyhlášku a výměr Ministerstva financí. Extenzivní výklad, který by zahrnul pod „rozhodnutí“ i akty obecné povahy, by byl obtížný. Podobný problém by mohla představovat příčinná souvis-

lost mezi obecným právním aktem a právní situací neurčitého počtu adresátů.

Vlastníkům nemovitostí v České republice se však naskytá jiná právní cesta, která se zdá schůdnější než žaloba proti státu o náhradu škody. Tuto cestu naznačil ve svém (prozatím) posledním nálezu k otázce regulace nájemného sám Ústavní soud (Nález Ústavního soudu České republiky z 19. března 2003, Pl. ÚS 2/03, publikováno ve Sb. n. u. ÚS, sv. 29, Nález č. 41, s. 371 a též v 84/2003 Sb.). Ústavní soud se zde (str. 2546 a 2547 ve Sbírce zákonů 84/2003, částka 34) zamýšlí nad tím, jak je z právního hlediska regulováno nájemné poté, co zrušil výměr Ministerstva financí, který stanovoval výši regulovaného nájemného. Ústavní soud dochází k závěru, že od zrušení výměru chybí nájemním smlouvám, které se o něj opíraly, podstatná náležitost smlouvy: určení ceny. Protože smlouva je aktem konsensuálním, ani jedna ze smluvních stran není oprávněna nájemné určit samostatně. Kterákoliv ze smluvních stran se však může obrátit na soud a argumentovat, že nedošlo k dohodě o podstatné náležitosti smlouvy (ceně) a smlouva je proto neplatná. Občanský zákoník dává také smluvním stranám další možnost – domáhat se soudní cestou určení ceny v místě obvyklého nájemného (§ 671 odstavce 1 ObčZ). Není zřejmě třeba zdůrazňovat, že nájemné v místě obvyklé zpravidla nebývá nájemné regulované.

Shrnuto a potvrzeno, pro iniciaci změn v oblasti regulovaného nájemného v České republice není třeba žalovat ve Štrasburku, tedy alespoň prozatím ne. Situace se může přirozeně změnit v okamžiku, kdy by české obecné soudy nerespektovaly nálezy vlastního Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva a odmítaly se situací zabývat, ať již by žaloby směřovaly na soudní určení obvyklého nájemného či náhradu škody. Ryze pragmaticky by se tím také splnila podmínka článku 35 odstavce 1 Evropské úmluvy týkající se vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Cesta přes Štrasburk ale nebývá cestou nejkratší: jen v případě paní *Hutten-Czapské* trvala 11 let! Nezbyvá než doufat, že české soudy prokážou, že úroveň právní kultury v české kotlině již dosáhla takové úrovně, že cesty do Štrasburku nejsou zapotřebí.

Michal Bobek, Oxford

### Soudní dvůr Evropských společenství: Co zbylo z evropské kontroly spojování podniků po rozhodnutí Tetra Laval?

Rozhodnutí velkého senátu Soudního dvora Evropských společenství z 15. února 2005 ve věci C-12/03 P **Komise Evropských společenství v. Tetra Laval BV**, zatím nepublikováno, přístupné na internetových stránkách Soudního dvora.

#### Relevantní ustanovení:

Články 1, 2, 3 a 8 nařízení EHS č. 4064/89 z 21. prosince 1989, o kontrole spojování podniků (s účinností od 1. května 2004 nahrazeno nařízením ES č. 139/2004 z 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (anglická verze publikována v Official Journal 2004 L 24/1 z 29. 1. 2004)

#### Související rozhodnutí:

■ Case No COMP/M.2416 – *Tetra Laval/Sidel*, O.J. 2004 L 43, p. 13.