

Hutten-Czapska proti Polsku, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 6. 2006

Stěžovatel: Hutten-Czapska

Žalovaný stát: Polsko

Číslo stížnosti: 35014/97

Datum: 19.06.2006

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: kritéria přípustnosti, obecná opatření, *ratione temporis*, úprava užívání majetku, vlastnictví, změna právního předpisu

Významnost: 1

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

VELKÝ SENÁT

19. června 2006

VĚC HUTTEN-CZAPSKA

(Rozsudek ve věci Hutten-Czapska v. Polsko)

Evropský soud pro lidská práva zasedající jako Velký senát (dále jen „Soud“), který tvořili soudci L. Wildhaber, předseda, C.L. Rozakis, J.-P. Costa, B.M. Zupančič, G. Bonello, F. Tulkensová, P. Lorenzen, K. Traja, S. Botoucharova, M. Ugrekhelidze, V. Zagrebelsky, K. Hajiyeu, E. Myjer, S.E. Jebens, David Thór Björgvinsson a J. Ziemelevá a dále A. Wyrozumska, *ad hoc* soudkyně, a L. Early, tajemník senátu, po neveřejném zasedání ve dnech 11. ledna 2006 a 17. března 2006 vynesl posledně uvedeného data následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ spočívá na stížnosti (č. 35014/97) proti Polské republice předložené Evropské komisi pro lidská práva (dále jen „Komise“) podle bývalého čl. 25 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) francouzskou občankou paní Marií Hutten-Czapskou (dále jen „stěžovatelka“) dne 6. prosince 1994.
2. Stěžovatelka byla zastoupena panem B. Sochaňským, advokátem provozujícím praxi ve Štětíně (Polsko). Polská vláda (dále jen „Vláda“) byla zastoupena svým zástupcem panem Wolasiewiczem z Ministerstva zahraničních věcí.
3. Stěžovatelka zejména tvrdila, že situace vytvořená aplikací zákonů ukládajících majitelům domů omezení ohledně zvyšování a skončení nájmu znamená porušování čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.
4. Stížnost byla postoupena Soudu dne 1. listopadu 1998, kdy vstoupil v platnost Protokol č. 11 k

Úmluvě (čl. 5 § 2 Protokolu č. 11).

5. Stížnost byla přidělena čtvrté sekci Soudu (ustanovení 52 § 1 Jednacího řádu Soudu). Dne 16. září 2003, po projednání přípustnosti a meritů věci, byla stížnost prohlášena za částečně přípustnou senátem této sekce, složeným z těchto soudců: Sir Nicolas Bratza, předseda, M. Pellonpää, V. Strážnická, jmenovaná zasedat za Polsko, J. Casadevall, R. Maruste, S. Pavlovski, J. Borrego Borrego, jakož i M. O'Boyle, tajemník sekce.
6. V rozsudku ze dne 22. února 2005 (dále jen „rozsudek senátu“) Soud konstatoval, že byl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Soud dále konstatoval, že důvodem tohoto porušování bylo špatné fungování vnitrostátní legislativy v tom smyslu, že ukládala a nadále ukládá jednotlivým majitelům domů omezení nájemného z jejich bytů, čímž jim znemožňuje získat nájemné rozumně přiměřené obvyklým nákladům na údržbu majetku.

V této souvislosti Soud nařídil s cílem ukončit systematické porušování nalezené v daném případě, že žalovaný stát musí cestou vhodných legislativních a jiných opatření zabezpečit stěžovatelce a dalším osobám v podobné situaci rozumnou úroveň nájemného nebo jim poskytnout mechanismus zmírňující výše zmíněné důsledky státní kontroly zvyšování nájemného vyplývajícího z jejich vlastnického práva.

Pokud jde o přiznání náhrady peněžní škody a morální újmy způsobené porušováním nalezeným v tomto případě, Soud konstatoval, že otázka aplikace čl. 41 Úmluvy není zralá k rozhodnutí, a vyhradil si tuto otázku jako celek s tím, že vyzval Vládu a stěžovatelku, aby předložily do šesti měsíců ode dne, kdy se tento rozsudek stane konečným ve smyslu čl. 44 § 2 Úmluvy, své písemné stanovisko k této otázce a zejména, aby oznámily Soudu jakoukoliv dohodu, kterou mohou sjednat.

Specifičtěji, pokud jde o čl. 41 Úmluvy, Soud dospěl k názoru, že tato otázka by měla být řešena nejen s přihlédnutím k dohodě, jež by mohla být sjednána mezi stranami, ale též ve světle takových individuálních a obecných opatření, jež by Vláda mohla přijmout k provedení tohoto rozsudku. Do doby, než budou aplikována relevantní obecná opatření, Soud odročil své posuzování stížností spočívajících na stejné obecné příčině (viz odst. 196 rozsudku senátu).

7. Dne 20. května 2005 Vláda požádala v souladu s čl. 43 Úmluvy a ustanovením 73 Jednacího řádu Soudu, aby byl případ postoupen Velkému senátu. Panel Velkého senátu tuto žádost akceptoval 6. července 2005.
8. O složení Velkého senátu bylo rozhodnuto podle čl. 27 § 2 a 3 Úmluvy a ustanovení 24 Jednacího řádu Soudu. Paní Strážnická, soudkyně jmenovaná za Polsko, odstoupila od této funkce (ustanovení 28 Jednacího řádu Soudu). Proto vláda jmenovala paní A. Wyrozumskou, aby zasedala na jejím místě jako soudkyně ad hoc (čl. 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 29 § 1 Jednacího řádu Soudu).
9. Stěžovatelka i Vláda předložily písemná stanoviska k meritu věci. Následně pak strany písemně vzájemně reagovaly na svá stanoviska a připomínky.
10. Veřejné ústní jednání se konalo v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 11. ledna 2006 (ustanovení 59 § 3 Jednacího řádu Soudu).

Před Soud předstoupili:

(a) za Vládu P. Styczeń, rada, J. Wolasiewicz, zástupce Vlády, Z. Zydek, J. Bajor, S. Jackowski a A. Mezykowska, poradci;

(b) za stěžovatelku B. Sochański, rada, a P. Paszkowski, poradce.

Soud vyslechl přednesy B. Sochańského, J. Wolasiewicz a P. Styczeń.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Okolnosti případu
2. Stěžovatelka, která je francouzskou občankou polského původu, se narodila v roce 1931. Po dlouhou dobu žila ve městě Andrésy (Francie). V současné době žije v Poznani (Polsko). Je majitelkou domu a pozemku ve Gdyni (Polsko). Původně tento majetek vlastnili její rodiče.
3. Obecná situace
4. Polská legislativa o regulaci nájemného je důsledkem mnoha historických i současných faktorů. Legislativní schémata omezující práva majitelů domů a regulující zvyšování nájemného fungovala již před druhou světovou válkou. Níže uvedený popis obecné situace spočíval na nálezích polského Ústavního soudu, který v jednom z rozsudků ze dne 12. ledna 2000, týkajícím se ústavnosti některých aspektů legislativy upravující kontrolu nájemného, předložil kompletní úvahu o historických souvislostech této legislativy a o faktorech přispívajících k zachování restrikcí pocházejících z ranného stadia komunistického režimu v Polsku.
5. Schéma regulace nájemného bylo důsledkem zavedení tzv. „státního řízení bytových záležitostí“ bývalými komunistickými orgány (viz níže odstavce 67 – 70). To bylo provázeno ustanoveními drasticky omezujícími výši požadovaného nájemného. Aplikovatelné předpisy měly původ v mimořádně rigidním rozdělování bytových zdrojů, které bylo typické pro prvních 30 let komunistického režimu v Polsku.
6. Po ukončení komunistického vládnutí v roce 1989 se okolnosti podstatně nezměnily; ve skutečnosti, počátkem 90. let, byla bytová situace v Polsku obzvláště obtížná, což ilustroval na jedné straně nedostatek bytů a na druhé straně vysoké náklady na pořízení bytu. Státem regulované nájemné, které se vztahovalo i na budovy v soukromém vlastnictví, pokrývalo pouze 30 % skutečných nákladů na údržbu budov.

V roce 1994 tyto sociální a ekonomické faktory přiměly legislativu nejen k tomu, aby podpořila prvky tzv. „zvláštního schématu nájmu“ (viz také níže odstavec 73), pokud jde o domy ve státním vlastnictví, ale také aby nadále toto schéma aplikovala – přechodně po dobu 10 let, která skončila 31. prosince 2004 – na budovy a byty v soukromém vlastnictví. Krátce řečeno, uvedený systém byl kombinací restrikcí výše nájemného, jež bylo možné vyžadovat, a omezení stanovených ohledně ukončení nájmu, a to i vůči nájemníkům, kteří nesouhlasili s podmínkami smlouvy.

14. Materiál nashromážděný Ústavním soudem v roce 2000 zahrnoval též zprávu připravenou Úřadem pro bydlení a rozvoj měst. Podle této zprávy v roce 1988, po čtyřech letech působnosti schématu regulace nájemného, krylo průměrné nájemné stanovené podle tohoto schématu pouze 60 % nákladů na opravy obytných domů. Zbytek museli hradit majitelé domů. Rozsah problému byl pokládán za velmi široký, jelikož v té době bylo pronajímáno 2 960 000 bytů (25,5 % celkového bytového fondu země) podle schématu regulace nájemného; toto číslo zahrnovalo asi 600 000 bytů v domech ve vlastnictví soukromých osob. Celkový počet bytů v Polsku se odhadoval asi na 11 600 000. Byty v budovách v soukromém vlastnictví podléhající schématu regulace nájemného tvořily 5,2 % z bytového fondu země.

Ve zprávě se mimo jiné uvádělo toto:

„Před ... (1994) ... zákonné nájemné stanovené vládou pokrývalo asi 30 % běžných nákladů na údržbu. V současné době, po čtyřech letech působení schématu regulace nájemného, stanovily městské úřady úroveň nájemného pokrývající v průměru 60 % nákladů na údržbu. ...

Pokud jde o budovy ve vlastnictví měst, rozdíl je hrazen městskými úřady, které běžně pro tento účel používají přebytek získaný z pronájmu komerčních prostor.

Pokud jde o budovy v soukromém vlastnictví, kde nájemníci platí regulované nájemné, je rozdíl hrazen vlastníky budov.“

15. V letech 2003 – 2004 Vláda, v průběhu přípravy jejího návrhu zákona, pozměňujícího legislativu o regulaci nájemného (viz níže odstavce 114 a násl.), nashromáždila řadu materiálů ilustrujících současnou obecnou bytovou situaci v Polsku.

Tato situace se vyznačuje závažným nedostatkem bytů. Podle sčítání obyvatelstva, domů a bytů z roku 2002 dosahuje relevantní deficit, definovaný jako rozdíl mezi počtem domácností a počtem bytů, 1 500 000 bytů. Obzvláště akutní je nedostatek nájemních bytů.

16. Ve světle údajů shromážděných Ústředním statistickým úřadem o celkové finanční situaci domácností, v letech 1998 – 2003 činily výdaje na domácnost, jako nájemné a náklady za elektřinu, 14,5 % – 15,4 % celkových výdajů (18,6 % – 19,0 % u domácností důchodců). V téže době žilo mezi 7 % až 10 % polských domácností v nájemní oblasti (1998: 7,5 %; 1999: 7 %; 2000: 7 %; 2002: 10 %; 2003: 9 %).

V roce 2000 žilo asi 54 % obyvatel pod hranicí chudoby, přičemž 8 % z nich žilo v ubohém stavu. V roce 2002 asi 58 % obyvatel žilo pod hranicí chudoby, přičemž 11 % z nich žilo v ubohém stavu.

17. Z různých zpráv, jež obdržel Úřad pro bydlení a rozvoj měst, vyplývalo, že předpisy upravující ochranu nájemníků aplikovatelné do 31. prosince 2004 (viz rovněž níže odstavce 89 – 93) omezovaly nabídku bytů vhodných k pronajmutí. Podle názoru příslušných orgánů zavedení tzv. „komerčního pronájmu“ – jinými slovy tržního pronájmu – odstraněním omezení zvyšování nájemného pro budovy v soukromém vlastnictví a osvobozením vlastníků soukromých domů od jejich povinnosti poskytovat potřebným nájemníkům bytovou náhradu po ukončení jejich nájmu měli být soukromí investoři pobídnuti k výstavbě obytných domů určených výlučně k pronájmu.
18. Vláda předložila různé údaje uvádějící počet osob potenciálně dotčených působením schématu regulace nájemného. Vláda uvedla, že podle informací Úřadu pro bydlení a rozvoj měst se působení relevantních předpisů dotklo asi 100 000 majitelů domů a 600 000 nájemníků. Další zdroje citované vládou uváděly, že celkový počet dotčených osob činil asi 100 000 majitelů domů a asi 900 000 nájemníků.
19. Skutečnosti týkající se případu až do přijetí rozsudku senátu
20. Události před 10. říjnem 1994
21. Dům stěžovatelky byl postaven v roce 1936 jako dům pro jednu rodinu. Původně se skládal ze dvou bytů – v přízemí a v patře.
22. Během druhé světové války žili v domě důstojníci německé armády. V květnu 1945 se domu zmocnila Rudá armáda a po nějakou dobu v něm pobývali její důstojníci.
23. Dne 19. května 1945 vedoucí bytového odboru městské rady ve Gdyni vydal rozhodnutí o přidělení bytu v prvním patře jistému A.Z.
24. V červnu 1945 Městský soud ve Gdyni nařídil, aby dům byl navrácen rodičům stěžovatelky. Ti zahájili renovaci domu, avšak krátce nato jim bylo nařízeno, aby dům opustili.

V říjnu 1945 se do domu nastěhoval A.Z.

23. Dne 13. února 1946 nabyt účinnosti dekret ze dne 21. prosince 1945 o státní správě bydlení a o kontrole nájemného. Podle jeho ustanovení byl dům podroben tzv. „státní správě bytových záležitostí“ (viz též výše odstavec 13).
24. V roce 1948 se příslušné orgány mamě snažily prodat v aukci dům A.Z., který byl v té době zaměstnancem Městské rady Gdyně, tj. orgánu v té době odpovědného za správu bytových záležitostí. Přibližně ve stejné době usilovali rodiče stěžovatelky o to, aby jim byl dům vrácen.
25. Dne 1. srpna 1974 nabyt účinnosti zákon o bydlení (dále jen „zákon o bydlení z roku 1974“). Tento zákon nahradil státní správu bytových záležitostí tak zvaným „zvláštním schématem nájmu“ (viz také odstavce 14 a 69).
26. Blíže neuvedeného dne roku 1975 jistý W.P, který byl v té době vedoucím bytového odboru

Městské rady ve Gdyni, se snažil dům odkoupit od bratra stěžovatelky.

27. Dne 8. července 1975 vydal starosta Gdyně rozhodnutí, jímž se povolovalo W.P. vyměnit byt, který měl v nájmu v jiné budově, podle zvláštního schématu nájmu za přízemní byt v domě stěžovatelky. Toto rozhodnutí bylo podepsáno jménem starosty Gdyně úředníkem, který byl podřízeným W.P. Dne 28. ledna 1976 vydala městská rada Gdyně rozhodnutí, jímž se potvrzovalo, že podle ustanovení upravujících zvláštní schéma nájmu byl uvedený byt přenechán W.P. na dobu neurčitou. Později, v 90. letech, stěžovatelka usilovala o to, aby toto rozhodnutí bylo prohlášeno za neplatné, avšak docílila rozhodnutí, jímž se prohlašovalo, že rozhodnutí z roku 1975 bylo vydáno v rozporu se zákonem (viz rovněž odstavce 44 – 49).
28. Dne 24. října 1975 vedoucí Úřadu pro místní správu a životní prostředí městské rady Gdyně nařídil, aby dům přešel pod státní správu. Toto nařízení nabylo účinnosti 2. ledna 1976.
29. Dne 3. srpna 1988 Okresní soud ve Gdyni, který rozhodoval o žalobě podané příbuznými A.Z., vynesl rozsudek, jímž se deklarovalo, že po smrti A.Z. zdědili její dcera (J.P.) a zeť (M.P.) právo na nájem bytu v prvním poschodí domu stěžovatelky.
30. Dne 18. září 1990 Okresní soud ve Gdyni vynesl rozhodnutí, jímž se prohlašovalo, že stěžovatelka zdědila majetek po svých rodičích. Dne 25. října 1990 zanesl Okresní soud ve Gdyni její vlastnické právo do příslušného rejstříku nemovitostí.
31. Dne 26. října 1990 vydal starosta Gdyně rozhodnutí navracející správu domu stěžovatelce. Dne 31. července 1991 stěžovatelka převzala prostřednictvím svého zmocněnce správu domu od městské správy Gdyně. Krátce nato stěžovatelka začala dům obnovovat.
32. Blíže neuvedeného dne v 90. letech zřídila stěžovatelka soukromou nadaci nazvanou Nadace Jantarové stezky. Od roku 1991 stěžovatelka usilovala o to, aby sídlo nadace bylo umístěno v jejím domě.
33. Události po 10. říjnu 1994
34. Po převzetí správy domu zahájila stěžovatelka několik řízení – civilních a správních – s cílem anulovat předchozí správní rozhodnutí a získat pro sebe byty ve svém domě.

(a) Řízení před civilními soudy

(i) Řízení o nuceném vystěhování

34. Dne 16. června 1992 požádala stěžovatelka Okresní soud v Gdyni, aby nařídil vystěhování jejích nájemníků. V dubnu 1993, na žádost žalovaných, bylo toto řízení zastaveno. Dne 26. dubna 1996 byl požadavek stěžovatelky zamítnut.

(ii) Řízení o přestěhování nájemníků a o náhradě

35. V dubnu 1995 požádala stěžovatelka Krajský soud v Gdaňsku, aby nařídil městské radě ve Gdyni, aby přestěhovala nájemníky bydlící v jejím domě do bytů ve vlastnictví města. Stěžovatelka rovněž požádala soud, aby jí přiznal náhradu, inter alia, za to, že polské orgány připravily její rodiče i ji samotnou o možnost bydlet ve vlastním domě, za škodu na majetku a arbitrární změnu jeho užívání, jakož i za duševní útrapy. Dne 5. července 1996 krajský soud rozhodl, že podle zákona o povolení pronájmu bytů a domů ze dne 2. července 1994 („zákon z roku 1994“) žalovaný orgán není povinen přestěhovat nájemníky do bytů ve vlastnictví města. Soud zamítl zbývající část žaloby. Stěžovatelka se odvolala.
36. Dne 17. ledna 1997 Odvolací soud v Gdaňsku ji vyslechl a její odvolání zamítl. Soud poznamenal, že žádné ustanovení zákona z roku 1994 neukládá orgánům města, aby přestěhovaly nájemníky stěžovatelky, nebo aby jim na její žádost poskytl bytovou náhradu. Relevantní ustanovení zákona z roku 1994, jmenovitě § 56 odst. 4 a 7 (viz též odstavec 77 níže), stanoví, že nájemník musí uvolnit byt pouze tehdy, jestliže mu vlastník domu nabídne jiný byt v jeho vlastnictví nebo jestliže městská správa souhlasila poskytnout nájemníkovi bytovou náhradu, kterou vlastní nebo spravuje. Pokud jde o stěžovatelčin požadavek na

náhradu finanční újmy, kterou utrpěla v důsledku správních rozhodnutí, odvolací soud poznamenal, že o takovýchto požadavcích mohou soudy rozhodovat pouze tehdy, jestliže žalobce nejdříve požádal o náhradu správní orgány a jestliže výsledek příslušného správního řízení byl nepříznivý. Odvolací soud odkázal stěžovatelku na zákon o správním řízení, který stanoví pravidla upravující odpovědnost státních orgánů za nesprávná rozhodnutí.

Pokud jde o žalobu stěžovatelky na náhradu za poškození domu a za změnu jeho užívání, odvolací soud konstatoval, že žalovaný orgán nemůže být odpovědný za důsledky zákonů, které platily v minulosti. Zejména není odpovědný za provádění poválečné legislativy, která zavedla restriktivní pravidla o pronájmu bytů v soukromých domech, a za státní správu v oblasti bydlení. Není ani odpovědný za provádění schématu speciálního pronájmu zavedeného zákonem o bydlení z roku 1974 a za provádění zákona z roku 1994, který inkorporoval některá podobná pravidla o ochraně nájemníků, jejichž právo najmout si byt v soukromém domě jim bylo uděleno správním rozhodnutím (viz rovněž odstavce 71 - 72). V neposlední řadě soud poznamenal, že žalovanou stranu nelze pokládat za odpovědnou za jakoukoliv škodu způsobenou nájemníky stěžovatelky.

37. Následně pak stěžovatelka podala kasační žalobu k Nejvyššímu soudu. Dne 13. listopadu 1997 Nejvyšší soud tuto žalobu zamítl z procesních důvodů. Soud konstatoval, že stěžovatelka nesplnila relevantní formální požadavek; zejména stěžovatelka nespecifikovala chyby z hlediska občanského práva hmotného, jichž se dopustily nižší soudy.

(b) Správní řízení

(i) Řízení o zrušení rozhodnutí ze dne 19. května 1945

38. V říjnu 1995 požádala stěžovatelka Odvolací kolegium samosprávy ve Gdaňsku, aby prohlásilo za neplatné rozhodnutí vedoucího bytového odboru městské rady ve Gdyni ze dne 19. května 1945. Na základě tohoto rozhodnutí byl byt v prvním poschodí domu přidělen A.Z. Toto rozhodnutí rovněž vytvořilo základ pro udělení práva najmout si tento byt v domě stěžovatelky právním nástupcům A.Z (viz rovněž odstavce 22 - 23 a 30).
39. Dne 26. června 1997 výše uvedené kolegium žádost stěžovatelky zamítlo. Uvedlo, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s ustanoveními dekretu o bytové komisi vydaného Polským výborem národního osvobození ze dne 7. září 1944, zákona, kterým byly v relevantní době upraveny veškeré bytové otázky. Kolegium nalezlo, že uvedené rozhodnutí nebylo vydáno příslušným státním orgánem, takže v důsledku toho nebylo v souladu se zákonem. Kolegium však nemohlo toto rozhodnutí prohlásit za neplatné, protože s ohledem na článek 156 § 2 zákona o správním řízení, jestliže uplynulo více než 10 let ode dne, kdy rozhodnutí bylo vydáno, kolegium může pouze prohlásit, že rozhodnutí „bylo vydáno v rozporu se zákonem“.
40. Stěžovatelka se odvolala k Nejvyššímu správnímu soudu. Dne 15. ledna 1998 soud její odvolání zamítl, protože stěžovatelka nepoužila předtím obligatorní legální opravný prostředek, když nepodala stížnost výše uvedenému kolegiu, aby otázku posoudilo.
41. Stěžovatelka následně tuto stížnost podala. Dne 23. června 1998 kolegium potvrdilo své rozhodnutí ze dne 26. června 1997. Stěžovatelka se odvolala k Nejvyššímu správnímu soudu. Krajský prokurátor v Gdaňsku vstoupil do řízení a podal odvolání ve prospěch stěžovatelky.
42. Dne 8. června 1999 Nejvyšší správní soud obě odvolání zamítl. Soud potvrdil, že napadené rozhodnutí bylo protiprávní. Dodal, že došlo k několika procesním pochybením (např. stěžovatelčini rodiče nebyli vyrozuměni o řízení a neměli nikdy možnost rozhodnutí napadnout; navíc nebyl pro ně nikdy dán právní základ); avšak vzhledem k článku 156 § 2 zákona o správním řádu soud nemohl rozhodnutí anulovat, nýbrž mohl pouze prohlásit, že bylo vydáno v rozporu se zákonem. V této souvislosti soud konstatoval, že výše uvedená procesní pochybení by mohla být napravena cestou obnovy řízení.

(ii) Řízení o anulování rozhodnutí ze dne 8. července 1975

43. V roce 1992 požádala stěžovatelka Odvolací kolegium samosprávy ve Gdaňsku, aby prohlásilo za neplatné rozhodnutí starosty Gdyně ze dne 8. července 1975. Na základě tohoto rozhodnutí získal W.P. právo na nájem bytu v přízemí stěžovatelčina domu (viz výše odstavec 33).
44. Dne 27. ledna 1994 kolegium její žádost zamítlo. Stěžovatelka se odvolala k Nejvyššímu správnímu soudu.
45. Dne 14. června 1995 soud její odvolání zamítl. Soud nalezl, že byty ve stěžovatelčině domě byly pronajaty v souladu se zvláštním schématem nájmu zavedeným zákonem o bydlení z roku 1974 a že v souladu s tím byl starosta oprávněn vydat dané rozhodnutí. Soud dále poznamenal, že navzdory některým procesním chybám, jichž se starosta Gdyně dopustil (které by mohly být napraveny cestou obnovy řízení), mělo toto rozhodnutí právní základ, takže nemůže být prohlášeno za neplatné.
46. Dne 17. září 1994 požádala stěžovatelka starostu Gdyně, aby relevantní řízení obnovil a aby prohlásil napadené rozhodnutí za neplatné. Starosta žádost zamítl s odůvodněním, že byla podána opožděně.
47. Dne 29. prosince 1995 Odvolací kolegium samosprávy ve Gdaňsku otevřelo řízení ze svého vlastního podnětu. Kolegium nalezlo, že napadené rozhodnutí bylo vydáno jménem starosty Gdyně úředníkem, který byl podřízeným W.P., a že samotná tato skutečnost je dostatečným důvodem pro obnovu řízení, a to v souladu s článkem 145 § 1 odst. 3 zákona o správním řízení. Tato skutečnost rovněž činila rozhodnutí protiprávním. Jelikož však uplynulo více než 5 let ode dne, kdy rozhodnutí bylo vydáno, kolegium je nemohlo anulovat. Kolegium pouze mohlo prohlásit, že bylo vydáno v rozporu se zákonem, jak stanoví článek 146 § 1 zákona o správním řízení.
48. Stěžovatelka se odvolala k Nejvyššímu správnímu soudu a tvrdila, že rozhodnutí nebylo nikdy zasláno majitelům domu a že by mělo být prohlášeno za neplatné. Dne 28. listopadu 1996 bylo její odvolání zamítnuto.

(iii) Řízení o zrušení rozhodnutí ze dne 24. října 1975

49. Dne 4. října 1994 požádala stěžovatelka městskou radu ve Gdyni, aby obnovila správní řízení, jež bylo ukončeno 24. října 1975 rozhodnutím vedoucího Úřadu pro místní správu a životní prostředí městské rady ve Gdyni. Na základě tohoto rozhodnutí byl stěžovatelčin dům podroben režimu státní správy (viz výše odstavec 29). Stěžovatelka rovněž požádala, aby toto rozhodnutí bylo prohlášeno za neplatné, a namítala, že postrádalo právní základ. Zejména dům byl nesprávně klasifikován jako „dům k pronajmutí“, zatímco ve skutečnosti se vždy jednalo o dům pro jednu rodinu a jako takový neměl být podroben státní správě. Toto rozhodnutí, jak stěžovatelka dodala, bylo vydáno pouze kvůli osobnímu prospěchu W.P., který v té době byl vedoucím bytového odboru městské rady ve Gdyni. Podle jejího názoru bylo vydáno proto, aby potvrdilo předchozí – rovněž protiprávní – rozhodnutí ze dne 8. července 1975, na jehož základě získal W.P. právo najmout si byt v jejím domě.
50. Dne 7. prosince 1994 starosta Gdyně žádost zamítl s odůvodněním, že byla podána opožděně. Dne 12. června 1995 Odvolací kolegium samosprávy ve Gdaňsku potvrdilo starostovo rozhodnutí. Následně pak se stěžovatelka odvolala k Nejvyššímu správnímu soudu. Dne 14. listopadu 1996 soud zrušil obě rozhodnutí, protože starosta Gdyně nebyl oprávněn o žádosti rozhodovat.
51. Dne 27. února 1997 Odvolací kolegium samosprávy ve Gdaňsku obnovilo řízení ukončené rozhodnutím ze dne 24. října 1975. Dne 28. dubna 1997 kolegium prohlásilo, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, protože vlastníci domu nebyli o řízení vyrozuměni. Kolegium konstatovalo, že městská rada ve Gdyni nejednala s náležitou péčí. Zejména nevyvinula úsilí, aby bylo určeno, kdo byl oprávněným právním nástupcem majitelů domu. Ve

skutečnosti v rozhodné době stěžovatelka a její bratr platili pravidelně příslušné daně z majetku městské radě. S odvoláním na článek 146 § 1 zákona o správním řízení kolegium odmítlo anulovat uvedené rozhodnutí, protože uplynulo více než 5 let ode dne, kdy bylo vydáno.

52. Blíže neuvedeného dne v roce 2002 požádala stěžovatelka vojvodu Pomořan, aby prohlásil rozhodnutí ze dne 24. října 1997 za neplatné. Žádost byla postoupena Odvolacímu kolegiu samosprávy ve Gdaňsku, orgánu příslušnému se touto záležitostí zabývat. Kolegium žádost zamítlo 13. května 2002. Konstatovalo, že záležitost je res judicata.

53. Situace nájemníků stěžovatelky

(a) Plošná výměra bytů

53. Strany udávaly rozdílné informace ohledně aktuální užitné plochy bytů ve stěžovatelčině domě, relevantní faktor pro určení výše nájemného.

(i) Vláda

54. Vláda uvedla, že užitná plocha stěžovatelčina domu činí 196 metrů čtverečných. Vláda předložila inventarizaci ze dne 1. srpna 1991, provedenou v souvislosti s převodem správy domu z městské rady ve Gdyni na stěžovatelku (viz odstavec 32 výše). Užitná plocha domu byla odhadnuta na 196 metrů čtverečných; nebyla uvedena žádná čistá obytná plocha. Byly zde čtyři byty a žádné nebytové místnosti. Počet obytných místností v bytech byl dvanáct. Plocha těchto bytů byla odhadnuta na 148 metrů čtverečných. Celková plocha domu byla uvedena jako 255 metrů čtverečných.

(ii) Stěžovatelka

55. Stěžovatelka tvrdila, že celková plocha domu obývaného nájemníky, za kterou platili nájemné činila asi 250 metrů čtverečných. V této souvislosti stěžovatelka předložila prohlášení ze dne 28. května 2001 vystavené Sdružením majitelů a správců domů, agentury, která zřejmě její majetek spravovala. Podle tohoto prohlášení přinejmenším od roku 1950 byl stěžovatelčin dům rozdělen na tři byty pronajímané formou dohod, jejichž původem byla výše uvedená správní rozhodnutí.

56. Užitná plocha těchto bytů pro účely stanovení nájemného byla následující: byt č. 1 = 127,38 metrů čtverečných; byt č. 3 = 67,90 metrů čtverečných; byt č. 4 = 54,25 metrů čtverečných. Celková užitná plocha obývaná nájemníky tudíž činila 249,53 metrů čtverečných.

(b) Listinné důkazy ohledně nájemného placeného stěžovatelčinými nájemníky

57. Blíže neuvedeného dne v roce 1995 požádal W.P. Okresní soud ve Gdyni, aby stanovil výši nájemného, které má platit. Dne 20. března 1996 vynesl okresní soud rozsudek a stanovil výši nájemného na 33,66 polských zlotých (PLN) měsíčně. Soud nařídil stěžovateli, aby zaplatila náklady ve výši 528,90 PLN.

58. Podle prohlášení Sdružení majitelů a správců domů ve Gdyni ze dne 28. května 2001 (viz výše odstavec 56), částky nájemného, jež byli povinni platit nájemníci stěžovatelky, byly následující: za byt č. 1 (užitná plocha 127,38 metrů čtverečných), obývaný J.P. a M.P., 500,60 PLN; za byt č. 3 (užitná plocha 67,90 metrů čtverečných), obývaný W.P., 322,65 PLN; za byt č. 4 (původně podkroví; užitná plocha 54,25 metrů čtverečných) obývaný J.W., 188,25 PLN. Místnost č. 2 (zřejmě původní ložnice stěžovatelčiných rodičů, která byla později užívána jako sušárna), která byla původně užívána W.P. bez jakéhokoliv oprávnění a za jejíž užívání neplatil žádný poplatek, byla v té době uzamčena a zapečetěna správcem. W.P. byl vyrozuměn, že musí zaplatit 2982,46 PLN za neoprávněné užívání bytu pod pohružkou, že může být vystěhován.

(c) Finanční situace nájemníků

59. Na žádost senátu přeložit důkazy svědčící o situaci nájemníků stěžovatelky předložila Vláda potvrzení vystavené Okresním střediskem sociálních služeb ve Gdyni ze dne 19. února 1993. V potvrzení se uvádělo, že W.P. dostává pomoc od střediska od ledna 1993. W.P. měl dostávat periodickou sociální výpomoc od března a května 1992. V roce 1992 dostal výpomoc pro účely bydlení. V potvrzení se dále uvádělo, že W.P. byl již dříve přiznán „druhý stupeň zdravotní neschopnosti“, přičemž neschopnost a její stupeň podléhají lékařské kontrole v květnu 1993.
60. Dne 12. února 2004, v odpovědi na dotaz polské vlády v souvislosti s daným případem, Středisko sociálních služeb ve Gdyni uvedlo, že nájemníci stěžovatelky W.P., J.P., M.P. a J.W. nedostávali v posledních několika letech, tj. od roku 1995, žádnou výpomoc od sociálních služeb.
61. Částky regulovaného nájemného za metr čtverečný ve Gdyni v letech 1994 – 2004 předložené Vládou
62. V odpovědi na dotaz senátu ohledně výše kontrolovaného nájemného obdrženého stěžovatelkou od 10. října 1994 Vláda uvedla, že nemá žádné podrobné údaje o nájemném, které stěžovatelka v relevantním období obdržela. Vláda však uvedla indikace relevantní pro stanovení kontrolovaného nájemného, tak jak je uvedla městská rada Gdyně u podobných domů.
63. Podle těchto informací, v prosinci 1994 činilo nájemné za metr čtverečný 9817 starých polských zlotých (PZL); od ledna do listopadu 1995 1,04 PLN; od prosince 1995 do října 1996 2,11 PLN; od listopadu 1996 do prosince 1997 2,63 PLN; od ledna 1998 do ledna 1999 3,37 PLN; od února 1999 do ledna 2000 4,01 PLN; od února 2000 do února 2001 4,37 PLN a od dubna 2002 do října 2002 4,61 PLN.
64. Dne 10. října 2002, poté co nabyl účinnosti rozsudek Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, se stalo možným, aby majitelé domů zvýšili nájemné až o 3 % hodnoty rekonstrukce místností (viz rovněž odstavce 86, 102 – 104 a 113).

Od prosince 2002 do 30. června 2003 byl přepočítací koeficient hodnoty rekonstrukce místností (viz rovněž odstavce 75 a 85) 2525,30 PLN. Od 1. července do 31. prosince 2003 činil 2471,86 PLN.

V roce 2004 byl přepočítací koeficient stanoven na 2061,21 PLN. Vláda uvedla, že hodnota rekonstrukce místností ve stěžovatelčině domě byla vypočítána na základě následujících údajů: 3 %, viz výše, užitná plocha bytů a relevantní přepočítací koeficient (2061,21 PLN). Měsíční nájemné za metr čtverečný ve stěžovatelčině domě odpovídalo 3 % přepočítacího koeficientu hodnoty rekonstrukce jednoho čtverečného metru děleno 12 měsíci ($3 \% \times 2061,21 \text{ PLN} = 61,83/12 \text{ PLN}$). To činilo cca 5,15 PLN za metr čtverečný. S přihlédnutím k užitné ploše domu uváděné Vládou činilo maximální měsíční nájemné 1009,40 PLN ($5,15 \text{ PLN} \times 196 \text{ metrů čtverečných}$). S přihlédnutím k ploše uváděné stěžovatelkou, činila relevantní částka 1285,08 PLN ($5,15 \text{ PLN} \times 249,53 \text{ metrů čtverečných}$).

5. Úroveň tržního nájemného ve Gdyni v letech 1994 – 2004 uváděná stěžovatelkou
6. Podle stěžovatelky v letech 1994 – 1999 by bylo tržní nájemné za tři byty v jejím domě činilo 1700 amerických dolarů (USD) za měsíc (800 USD + 500 USD + 400 USD, v závislosti na velikosti bytu). V letech 2000 – 2002 by bylo nájemné kleslo na 1250 USD za měsíc (600 USD + 350 USD + 300 USD). V roce 2003 by bylo kleslo na 900 USD za měsíc (450 USD + 250 USD + 200 USD). Stěžovatelka uvedla, že její prognóza ohledně poklesu nájemného spočívá na takových faktorech, jako jsou pokles hodnoty domu s ohledem na jeho stáří a pokles poptávky a nárůst nabídky bytů, jež bylo možné získat za tržní nájemné.
7. Fakta předložená Vládou po přijetí rozsudku senátu
8. Ve své žádosti ze dne 20. května 2005 Vláda informovala Soud, že dva z bytů stěžovatelky se uvolnily, protože W.P. se odstěhoval z jejího domu dne 2. června 2003 a J.P. a M.P. se

vystěhovali 6. září 2004. Vláda rovněž uvedla, že J.W. byl příslušnými orgány nabídnut městský byt a právě se stěhuje.

Při ústním jednání Vláda uvedla, že J.W. stále v bytě bydlí, ale má se vystěhovat v nejbližších týdnech.

Dne 18. dubna 2006 Vláda informovala Soud, že J.W. se odstěhovala do městského bytu 15. února 2006.

1. Relevantní vnitrostátní právo a praxe
2. „Státní správa bydlení“ a „zvláštní schéma nájmu“
3. Vládní dekret ze dne 21. prosince 1945 o státní správě bydlení a kontrole nájmu, který nabyl účinnosti 13. února 1946, zavedl „státní správu bydlení“, která se také aplikovala na komerční prostory v soukromých budovách (viz také odstavec 13).
4. Později, 1. září 1948, nabyl účinnosti dekret ze dne 28. července 1948 o nájmu místností. Podle jeho ustanovení spravovaly státní orgány všechny otázky bydlení, a to jak ve státním, tak i v soukromém sektoru. Státním orgánům byla svěřena pravomoc vydávat rozhodnutí přidělující nájemníkovi zvláštní byt v budově v soukromém vlastnictví. Tato ustanovení rovněž stanovila pravidla o kontrole nájmu.
5. Zákon o bydlení z roku 1974 zavedl „zvláštní schéma nájmu“, jímž byla nahrazena „státní správa bydlení“, i když nepřinesl výraznou změnu zásad, na nichž spočívalo právo na nájem. Například právo na nájem bytu v budově podléhající „státní správě“ se neopíralo o občanskoprávní smlouvu, nýbrž bylo nájemníku svěřeno správním rozhodnutím. Vlastník domu nemohl mluvit do toho, kdo bude v jeho domě bydlet a jak dlouho. Zvláštní schéma nájmu se vztahovalo jak na obytné, tak i na komerční prostory.
6. Rozhodnutí o „přidělení místnosti“ byla pro všechny praktické účely rozhodující pro „poskytnutí“ práva na nájem obytné místnosti (nebo komerčního prostoru) podle zvláštního schématu nájmu. Byla vydávána relevantními odbory místní správy (v závislosti na reformě systému státní správy se tyto odbory nazývaly „bytové odbory“, „odbyry bydlení a životního prostředí“, atd.).
7. Zákon z roku 1994
8. Zrušení „zvláštního schématu nájmu“ a zavedení nového schématu regulace nájemného
9. Tento zákon nabyl účinnosti dne 12. listopadu 1994. Jeho účelem bylo zavést reformu v právní oblasti upravující vztahy mezi majiteli domů a nájemníky. Ačkoliv zákon zrušil „zvláštní schéma nájmu“ a uvolnil kontrolu nájemného například tím, že povolil, aby nájemné za obchodní prostory bylo stanoveno volně podle tržních principů, a že umožnil, aby nájemné za obytné místnosti bylo stanoveno volně civilní dohodou mezi majiteli domů a nájemníky, přesto zachoval kontrolu nájemného u těch místností, kde právo na nájem bytu bylo dříve přiznáno nájemníkovi správním rozhodnutím.
10. Zákon z roku 1994 zavedl systém „regulovaného nájemného“ a stanovil podrobnou úpravu výpočtu nájemného pro obytné místnosti, které dosud podléhaly „zvláštnímu schématu nájmu“. Ustanovení o regulovaném nájemném, jejichž ratio legis bylo chránit nájemníky v obtížné finanční situaci během přechodu od státem řízeného systému na systém bydlení podléhající volnému trhu, měla zůstat v platnosti do 31. prosince 2004.

Zákon z roku 1994 ponechal pokračovat, i když v mírně modifikovaném znění, pravidla o ochraně nájemníků proti ukončení nájmu, a to na základě předchozích správních rozhodnutí, a právo na sukcesi nájmu.

2. Sukcese do práva na nájem bytu
3. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona znělo takto:

„1. V případě smrti nájemníka jeho potomci, předkové, dospělí příbuzní, adoptivní rodiče nebo osoby, které s nájemníkem žily v manželském soužití de facto, pokud žili s nájemníkem ve společné domácnosti do jeho smrti, vstupují do nájemní smlouvy a získávají nájemníková práva a povinnosti spojené s nájmem bytu, pokud se tohoto práva vůči majiteli domu nevzdají. Toto ustanovení se nevztahuje na osoby, které v den nájemníkovy smrti, měly právo na jiný byt.

2. V případech, kdy není žádný právní nástupce do nájemní smlouvy, nebo kdy se právní nástupci svého práva vzdali, nájem skončí.“
3. Regulované nájemné
4. Ustanovení § 20 stanovilo toto:

„1. Na základě nájemní smlouvy je nájemník povinen platit nájemné.

2. V případech stanovených tímto zákonem bude nájemné stanoveno způsobem specifikovaným v tomto zákoně (regulované nájemné). V ostatních případech bude nájemné určeno volně.
3. Nájemné bude určeno s ohledem na fyzický stav dané budovy, její plochy a stavu bytu a dalších faktorů, které zvyšují nebo snižují hodnotu bytu.
4. Strany uvedou nájemné ve své smlouvě.“
5. Ustanovení § 25, které se podle § 56 odst. 2 (viz níže odstavce 77) rovněž vztahovalo na byty v soukromém vlastnictví podléhající dřívějšímu zvláštnímu schématu nájmu, stanovilo toto:

„1. S výhradou § 66 regulované nájemné budou platit nájemníci bytů patřících městům, státu, státním právníkům osobám nebo právníkům osobám spravujícím místnosti pro neziskové účely, s výjimkou bytových družstev.

2. Maximální regulované nájemné nesmí překročit 3 % hodnoty rekonstrukce ročně.
3. Hodnota rekonstrukce bytu bude stanovena jako součin jeho užitné plochy a přepočítacího koeficientu pro 1 metr čtverečný užitné plochy budovy.
4. Příslušný vojvoda stanoví každé čtvrtletí nařízením přepočítací koeficient pro 1 metr čtverečný užitné plochy obytné budovy“
5. Transformace „administrativního nájmu“ na „smluvní nájem“
6. Podle přechodných ustanovení zákona právo na nájem bytu přiznané správním rozhodnutím mělo být pokládáno za nájem mající původ ve smlouvě, uzavřené podle relevantních ustanovení občanského zákoníku. Nájemníci takových bytů měli platit regulované nájemné do 31. prosince 2004.

Podle ustanovení § 55 zákona nájem bytu na základě správního rozhodnutí vydaného podle zákona o bydlení z roku 1974 měl zůstat v platnosti.

76. Ustanovení § 56 stanovilo další úpravu pro takovéto „administrativních nájmy“. Toto ustanovení, mimo jiné, stanovilo toto:

„1. Podle tohoto zákona nájem, který má původ ve správním rozhodnutí o přidělení bytu nebo má jiný právní základ, který existoval před tím, než státní správa bydlení nebo zvláštní schéma nájmu byly v dané lokalitě zavedeny, se pokládá za smluvní nájem sjednaný na dobu neurčitou podle ustanovení tohoto zákona.

2. Do 31. prosince 2004 včetně nájemné z bytů pronajatých způsobem uvedeným v odstavci 1 v místnostech ve vlastnictví fyzických osob bude stanoveno v souladu s ustanoveními o regulovaném nájemném.

...

4. Jestliže vlastník zmíněný v odstavci 2 zamýšlí bydlet ve svém bytě a jestliže s tímto úmyslem uvolnil byt, který dosud měl v nájmu ... od městské správy, bude nájemník povinen uvolnit byt vlastníka a nastěhovat se do bytu (jemu nabídnutého), pokud stav daného bytu vyhovuje požadavkům stanoveným tímto zákonem o bytové náhradě. V takovém případě smí vlastník vypovědět pronájem podle ustanovení § 32 odst. 2.

...

6. Pokud má v domě vlastníka bydlet jeho zletilé dítě nebo rodiče, odstavec 4 ... se bude aplikovat analogicky.
7. Jestliže vlastník domu nabídl nájemníkovi bytovou náhradu, které je sám vlastníkem, nebo jestliže takováto náhrada byla poskytnuta městskou správou, bude se aplikovat analogicky odstavec 4.“
8. Povinnosti majitelů domů při údržbě majetku
9. Ustanovení § 9 zákona stanovilo seznam povinností majitelů pronajatých domů. Aplikovalo se jak na majitele domů pronajímající byty za volně stanovené tržní nájemné, tak i na majitele domů, kteří dostávali regulované nájemné. Toto ustanovení rovněž obsahovalo seznam druhů údržbářských prací, které byli povinni zajišťovat majitelé domů podle nájemní smlouvy. Toto ustanovení mimo jiné stanovilo toto:

„1. Majitel domu zajistí, aby existující technická zařízení v domě byla v provozuschopném stavu; zajistí nájemníkovi používání osvětlení a vytápění v obytné místnosti; zajistí, aby obytná místnost byla zásobena studenou a teplou vodou, a zajistí používání výtahů, společných prostor a dalších zařízení v budově.

...

3. Majitel domu bude zejména:

(1) udržovat v provozuschopném stavu a v čistotě všechny společné prostory a zařízení v budově; totéž platí pro okolí domu;

(2) provádět opravy v budově a v jejích obytných místnostech a zařízeních a opravovat budovu, která byla poškozena, bez ohledu na důvod poškození; nájemník však uhradí náklady na opravu poškození, za něž je odpovědný;

(3) provádět opravy v obytných místnostech, opravovat nebo nahrazovat instalace a technická zařízení a zejména provádět takové opravy, za něž není nájemník odpovědný; zejména bude:

1. a) opravovat a vyměňovat vodní instalaci v budově, jakož i plynové vedení a vedení pro dodávku teplé vody, opravovat a vyměňovat odpady, ústřední topení (spolu s radiátory), elektrické a telefonní vedení a vedení ke společné anténě – to však bez upevnění;

(b) vyměňovat a opravovat kamna, dřevěné rámy oken a dveří, podlahy, linolea a umělou hmotu.

...“

6. Ukončení nájmu u nájemníků platících regulované nájemné
7. V praxi, pokud se takovýto nájemník neopozdil s placením regulovaného nájemného o více než 2 měsíce, nebylo možné nájem ukončit, pokud nájemník neužíval byt „způsobem neslučitelným s jeho funkcí“, nepoškodil byt, opakovaně a svévolně nerušil klid a nenarušoval pořádek nebo nepronajal byt do podnájmu bez předchozího souhlasu majitele domu (viz § 31 a 32 zákona z roku 1994).

Jestliže se však nájemník opozdil s placením nájemného o více než 2 měsíce, byl majitel domu povinen písemně jej vyrozumět o svém úmyslu ukončit nájemní smlouvu a povolit mu, aby do jednoho měsíce zaplatil nedoplatek nájemného i běžné nájemné.

Pokud po ukončení nájemní smlouvy nájemník byt neuvolnil (což byl velice běžný případ s ohledem na akutní nedostatek levných nájemních bytů a na vysoké náklady spojené se zakoupením bytu), musel proti němu majitel domu podat žalobu na vyklizení bytu. Byl-li vydán příkaz k vyklizení, musel majitel domu, aby dosáhl nuceného vyklizení bytu, požádat příslušnou městskou správu, aby poskytla nájemníkovi „náhradní ubytování“. Jelikož existovala velmi malá nabídka takovýchto ubytování, mohla exekuce a uvolnění bytu trvat několik let. Jakmile příkaz k vyklizení nabyl právní moci, pak nájemník, pokud v bytě bydlel, musel zaplatit tzv. „odškodnění za mimosmluvní užívání“, rovnající se 200 % běžného nájemného. Pokud tato částka nepokryla ztrátu, kterou majitel domu utrpěl v souvislosti s údržbou bytu, mohl žalovat nájemníka a požadovat na něm dodatečné odškodnění.

1. Rozsudky Ústavního soudu deklarující některá ustanovení zákona z roku 1994 za neslučitelná s Ústavou
2. Rozsudek ze dne 12. ledna 2000
3. Dne 12. ledna 2000 Ústavní soud, při rozhodování o právní otázce, kterou mu adresoval Nejvyšší soud, prohlásil za protiústavní ustanovení § 56 odst. 2 ve spojení, inter alia, s ustanovením § 25 zákona z roku 1994 (viz výše odstavce 75 a 77). Ústavní soud nalezl, že tato ustanovení jsou v rozporu s článkem 64 § 3 Ústavy (přípustná omezení majetkových práv) ve spojení s článkem 2 (právní stát a sociální spravedlnost) a s článkem 31 § 3 (princip proporcionality) Ústavy (viz rovněž níže odstavce 107 a 109 – 110) a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, protože naložila na majitele bytů podléhajících regulovanému nájemnému nepřiměřeně těžké a z hlediska dovolených omezení majetkových práv zbytečné finanční břemeno při výkonu jejich majetkových práv.

Ústavní soud rozhodl, že protiústavní ustanovení mají být zrušena 11. července 2001. To v praxi znamenalo, že k tomuto dni byl Parlament povinen vydat nové zákony neodporující Ústavě, upravující tuto problematiku.

80. Před vynesením svého rozsudku požádal Ústavní soud předsedu Úřadu pro bydlení a rozvoj měst o informaci o provádění zákona z roku 1994 a zejména o způsobu stanovení „přepočítávacího koeficientu za 1 metr čtverečný užité plochy v obytných domech“, stanoveného v § 25 zákona. Podle obdržené informace úroveň regulovaného nájemného nikdy nedosáhla zákonná 3 % hodnoty rekonstrukce zmíněné v § 25 odst. 2, nýbrž byla městskými správami stanovena ve výši 1,3 % této hodnoty. V důsledku toho úroveň regulovaného nájemného pokrývala pouze 60 % nákladů na údržbu obytných místností. Zbývající část musela být hrazena majiteli domů z jejich vlastních zdrojů. To jim nedovolovalo vytvářet si zdroje na krytí oprav.
81. Ve svém rozsudku přisoudil Ústavní soud velký význam tomu, že relevantní úprava regulovaného nájemného vytvořila situaci, kdy výdaje vynaložené majiteli obytných místností byly mnohem vyšší než nájemné placené nájemníky, a že tito majitelé „neměli žádný vliv na to, jak byly stanoveny sazby regulovaného nájemného“. Podle jeho názoru tento deficit ve skutečně obdrženém nájemném vyústil v progresivní redukci hodnoty nájemních domů a ta vedla s přibývajícím časem k důsledkům podobným vyvlastnění.

Rozsudek obsahuje rozsáhlé odůvodnění, jehož podstatu lze sumarizovat následovně:

„Jedním z podstatných prvků vlastnického práva je možnost dosahovat zisk z předmětu vlastnictví, což je obzvláště významné v tržní ekonomice. Legislativa může upravovat a omezovat toto právo, mimo jiné v sociálním kontextu užívání majetku a povinností vůči společnosti, které souvisejí s

vlastnictvím. Ve výjimečných případech,... je dokonce akceptovatelné dočasně vyloučit možnost... dosahování zisku z věcí, které podléhají vlastnickému právu. Pokud však jdou omezení vlastnického práva dále a legislativa postaví vlastníka do situace, kdy jeho majetek mu nutně způsobuje ztráty, přičemž mu současně ukládá povinnost udržovat majetek ve specifickém stavu, je možné tvrdit, že se jedná o omezení, která podřývají samotnou podstatu tohoto práva. ...

Ústavní soud poznamenává, že aplikovatelná ustanovení velmi vážně omezují možnost majitele domu užívat a disponovat obytnými místnostmi, jak vyplývá z ustanovení § 56 odst. 1 zákona z roku 1994. Zejména podle tohoto ustanovení všechny dřívější nájemní vztahy, pokud byla jejich původem správní rozhodnutí o přidělení obytných místností..., byly transformovány na smluvní nájem na dobu neurčitou. ...

Ústavní soud nehodlá posuzovat slučitelnost těchto ustanovení s Ústavou, jelikož to není předmětem jeho rozhodování. Ústavní soud pouze poznamenává, že v této souvislosti byl vlastník budovy prakticky zbaven jakéhokoli vlivu na výběr nájemníků ve své budově a na to, zda nájemní vztahy s těmito osobami budou pokračovat....

Tím je možnost vlastníka domu užívat majetek a disponovat jím značně omezena. Pokud takové právo totálně nezaniklo, může vlastník stále ještě prodat svůj dům (byt) nebo na něj vzít hypotéku a zde neexistují omezení ohledně práva sukcese, avšak zbavení vlastníka práva disponovat byty stanovené zákonnými ustanoveními z roku 1994 znamená snížení hodnoty budovy. Tím jsou další atributy, které zatím nebyly vlastníkovi odňaty, jako například možnost užívat svůj majetek a disponovat jím, podstatně omezeny a jeho vlastnické právo se stává iluzorním.

Současně právní ustanovení ukládají vlastníkovi budovy řadu velkých povinností. ... Nejenže většina aplikovatelných zákonů ukládá vlastníkovi specifické povinnosti, ale stanoví specifické sankce za nesplnění nebo nedokonalé splnění těchto povinností....

Ústavní soud má za to, že zákon z roku 1994 a zejména jeho praktická aplikace nezajistily dostatečně mechanismus pro vybalancování nákladů na údržbu budovy, jejího vybavení a okolí s příjmem z regulovaného nájemného....

Ústavní soud pokládá za nutné upozornit na dva další body, které jsou relevantní pro postavení majitele domu.

Za prvé neadekvátnost regulovaného nájemného vis-a-vis reálné náklady na údržbu budovy nedovoluje ... majitelům domů, aby si dávali stranou úspory na opravy a na udržování domu v dobrém stavu. V důsledku toho ztrácejí nájemní domy postupně na své hodnotě. Ve světle vlastnického práva lze na toto nahlížet jako na proces postupného znehodnocování tohoto práva vedoucí v průběhu času k důsledkům podobným vyvlastnění. Má to též obecný dopad na společnost, protože mnohé nájemní domy se blíží okamžiku jejich „technické smrti“, v důsledku čehož nejen že vlastník přijde o svůj majetek, ale i nájemníci přijdou o možnost bydlení, což je sotva slučitelné s článkem 75 § 1 Ústavy.

Za druhé neadekvátnost regulovaného nájemného vis-a-vis reálné náklady na údržbu budovy nebyla řádně promítnuta do daňových zákonů. ... Podle těchto zákonů se s majiteli domů nakládá stejně jako s podnikateli nebo jako s osobami pronajímajícími byty za účelem zisku, takže musejí nést finanční ztrátu způsobenou pronájmem jejich bytů....

Pokud jde o princip proporcionality stanovený článkem 31 § 3 Ústavy, ... může být oprávněné stanovit nájemné tak, aby nebylo nepřiměřené finanční situaci nájemníků, tak aby jim bylo umožněno žít na slušné životní úrovni (nebo alespoň na úrovni odpovídající minimálnímu standardu) poté, co

zaplatí nájemné. Bude to v souladu se současným pojetím „sociálního státu“ vyžadujícím určité oběti od všech členů společnosti ve prospěch těch, kteří nejsou s to poskytnout obživu sobě a svým rodinám. S ohledem na povahu věci závisí rozsah této oběti na úrovni příjmu a klade těžší břemeno na ty, kteří jsou na tom lépe. S ohledem na povahu věci je možné na vlastnících majetku vyžadovat, aby přinášeli oběti s ohledem na obecný princip, že „vlastnictví s sebou přináší povinnosti“. Avšak rozdělení povinností mezi specifické členy společnosti nemůže být svévolné a musí respektovat racionální proporce.

Za okolností existujících v Polsku, s ohledem na článek 31 § 3, může být spravedlivé zachovat ustanovení omezující vlastnické právo majitelů domů a zejména vyloučit neomezenou svobodu při stanovení výše nájemného a dalších plateb vybíraných od nájemníků.... I nadále může být – v každém případě během přechodného období – spravedlivým stanovit rozsáhlé restriktce pro vlastnické právo, omezující svobodu získávat zisk stanovením úrovně nájemného takovým způsobem, aby pokrylo pouze náklady na údržbu budov.

Avšak ustanovení zákona z roku 1994 opravňují k závěru, že aplikovatelné restriktce zde nekončí. Současná právní úprava stanoví svévolně úroveň regulovaného nájemného pod úroveň nákladů a výdajů, které aktuálně nesou vlastníci. To by ještě samo o sobě nemuselo být nutně pokládáno za protiústavní, kdyby zde existoval paralelní právní mechanismus kompenzující utrpěné ztráty. Takovýto mechanismus však nebyl vytvořen. V důsledku toho spočívají aplikovatelná ustanovení na premise, že vlastnictví musí – do konce roku 2004 – mít pro vlastníka za následek ztráty a že současně má vlastník povinnost nést za určité situace náklady na údržbu svého majetku.

To znamená, že zákon z roku 1994 naložil hlavní břemeno obětí, které musí společnost přinášet pro nájemníky, nebo alespoň pro nájemníky v tíživé finanční situaci, na vlastníky majetku. Kromě toho, další nápravné prostředky – jako například úhrada z veřejných fondů nákladů na údržbu a opravy budov ve smyslu § 56 odst. 1, zajištění úplného uznání ztrát a výdajů utrpěných majiteli domů a stanovení úrovně nájemného v závislosti na příjmech nájemníka – nebyly použity. Namísto toho jsou aplikovány nejjednodušší nástroje (evidentně nejlevnější v sociálním smyslu), a to stanovení nízké úrovně nájemného a právo městských správ udělovat z této úrovně výjimky. V důsledku toho se předpokládá, že vlastníci budou platit náklady na údržbu jejich majetku z vlastní kapsy. Nebyla tudíž zachována proporcionalita při rozdělování břemen (obětí) mezi vlastníky a ostatními členy společnosti.

Ústavní soud ještě jednou zdůrazňuje, že v daném kontextu existuje ústavně uznaná nutnost chránit zájmy nájemníků ..., což může být mimo jiné promítnuto do ustanovení stanovících maximální úroveň nájemného. Neexistuje však ústavní nutnost poskytovat jim takovouto ochranu většinou na úkor soukromých jednotlivců – majitelů bytů, protože povinnost pomáhat nemajetným a sociální solidarita (povinnosti inherentní sociální solidaritě) nepřísluší pouze těmto osobám. Je možné přijmout i jiná právní řešení pro to, aby současně byla zajištěna nezbytná ochrana nájemníků a minimální prostředky pro majitele domů potřebné na pokrytí jejich nutných nákladů. ... Ústavnímu soudu však nepřísluší, aby navrhoval konkrétní řešení a aby stanovil úroveň nákladů, jež mají nést nájemníci, majitelé domů a společnost jako celek. Soud však má za to, že neexistují ústavně- právní předpoklady, jež by ospravedlňovaly úhradu větší části těchto nákladů majiteli domů. ...

V důsledku toho je ustanovení § 56 odst. 2 neslučitelné s Ústavou. Omezení vlastnického práva ... které není nutné, nesplňuje ústavní požadavky proporcionality.

Další úvahy:

Nález, že ustanovení § 56 odst. 2 porušuje princip proporcionality, činí pro Ústavní soud zbytečným, aby rozhodl, zda toto ustanovení porušuje také samotnou podstatu vlastnického práva, jelikož (další

nález v tomto smyslu) to neovlivní meritum rozhodnutí. V této souvislosti je však třeba poznamenat, že musí být rovněž zodpovězena otázka, zda bylo vlastnické právo zachováno ... na pozadí kombinace existujících omezení tohoto práva. Způsob, jímž se realizuje (regulace nájemného) na základě ustanovení § 56 odst. 2 ve spojení s dalšími ustanoveními o budovách v soukromém vlastnictví, vyústil v to, že majitelé jsou zbaveni dokonce i té nejužší podstaty vlastnického práva.

Ústavní soud zastává názor, že v důsledku toho právo odvozovat od svého majetku zisk, které je důležitým prvkem vlastnického práva, bylo porušeno a současně druhý prvek, právo disponovat svým majetkem, bylo zbaveno jeho podstaty. V důsledku toho se vlastnické právo stalo iluzorním a nezpůsobilým plnit svůj účel v právním řádu vycházejícím z principů uvedených v článku 20 Ústavy (principy sociální tržní ekonomiky, ekonomická aktivita, soukromé vlastnictví, solidarita, dialog a spolupráce).

Pokud jde o ústavní aspekty postavení nájemníků:

Legislativa na sebe vzala povinnost zabezpečit, že do 31. prosince 2004 zůstanou nájemní vztahy u městských bytů a bytů v soukromém vlastnictví zachovány v současné podobě, včetně úrovně nájemného (3 % hodnoty rekonstrukce bytu). ... Ústavní soud se domnívá, že s přihlédnutím k principu podporování důvěry občanů ve stát a v právo, které vytváří, a k principu právní jistoty, který vyplývá z principu právního státu stanoveného článkem 2 Ústavy a je závazný pro legislativu, upuštění od tohoto závazku bude možné pouze v případě výjimečné společenské nutnosti. V současné době takováto nutnost neexistuje ... V této souvislosti je třeba poznamenat, že stanovení lhůty pro působení systému regulovaného nájemného v budovách vlastněných fyzickými osobami ukládá legislativě též povinnost - ve prospěch majitelů domů - zrušit tento systém v jeho současné podobě do konce roku 2004. Tuto povinnost je třeba vidět ve světle principu podporování důvěry občanů ve stát.

Závěrečné úvahy:

Nepřípustnost z hlediska Ústavy stanovit příjmy, jež mají obdržet majitelé domů, pod určité minimum ještě automaticky neznamená, že nájemné vybírané od nájemníků musí být zvýšeno, protože tento problém lze vyřešit přidělením státních finančních zdrojů.“

2. Rozsudek ze dne 10. října 2000
3. Ve svém rozsudku ze dne 10. října 2000 Ústavní soud konstatoval, že ustanovení § 9 zákona z roku 1994 (viz výše odstavec 78), ukládající povinnosti majitelů domů, je neslučitelné s ústavními principy ochrany vlastnického práva a sociální spravedlnosti, protože na ně zejména naložilo těžké finanční břemeno, a to takové břemeno, které není v žádném případě proporcionální k příjmu z regulovaného nájemného. Ústavní soud rozhodl, že toto ustanovení má být zrušeno do 11. července 2001.
4. Změny vyplývající pro legislativu
5. V důsledku rozhodnutí Ústavního soudu z 12. ledna a 10. října 2000 přijal parlament nový zákon upravující otázky bydlení a vztahy mezi majiteli domů a nájemníky. Relevantní zákon - tj. zákon ze dne 21. června 2001 o ochraně práv nájemníků, o bytových fondech měst a o změnách občanského zákoníku (dále jen „zákon z roku 2001“) - nabyl účinnosti dne 10. července 2001. Tímto zákonem byl zrušen zákon z roku 1994 a předchozí systém regulovaného nájemného byl nahrazen jiným zákonným mechanismem regulace nájemného, který omezil možnost majitelů domů zvyšovat úroveň nájemného.

Zákon z roku 2001 byl později změněn. Nejdůležitější změny, přijaté parlamentem ve dnech 17. a 22. prosince 2004, nabyly účinnosti 1. ledna 2005 (viz níže odstavce 124 - 132).

1. Zákon z roku 2001
2. Omezení zvyšování nájemného
3. Ustanovení § 9 zákona z roku 2001 vyjmenovávalo situace, za nichž mohl majitel domu zvýšit nájemné. Toto ustanovení ve znění aplikovatelném do 10. října 2002 (viz níže odstavec 102) v relevantní části znělo takto:

„1. Ke zvýšení nájemného a dalších poplatků za užívání bytu, kromě poplatků, které nezávisí na majiteli domu (např. poplatků za elektřinu, vodu, ústřední topení atd.), nesmí docházet častěji než jednou za šest měsíců.

2. Jestliže majitel domu zvýší další poplatky, které na něm nezávisí, bude povinen vystavit nájemníkovi přehled poplatků a uvést důvody zvýšení.
3. V daném roce nepřekročí zvýšení nájemného a dalších poplatků, kromě poplatků, které nezávisí na majiteli domu, průměrné obecné roční zvýšení cen za spotřební zboží a služby v minulém roce ve vztahu k roku předchozímu o:

(1) 50 % – pokud roční nájemné nedosáhne 1 % hodnoty rekonstrukce bytu;

(2) 25 % – pokud je roční nájemné vyšší než 1 %, ne však více než 2 % hodnoty rekonstrukce bytu;

(3) 15 % – pokud roční nájemné je vyšší než 2 % hodnoty rekonstrukce bytu.

Informace o zvýšení cen uvedených v první větě tohoto odstavce budou uveřejněny v úředním věstníku předsedy Ústředního statistického úřadu.

8. Hodnota rekonstrukce bytu bude násobkem jeho užitné plochy a přepočítacího koeficientu rekonstrukčních nákladů na 1 metr čtvereční užitné plochy v obytné budově....“
9. Další omezení zvyšování nájemného majiteli domů vyplývalo z ustanovení § 28 odst. 2 zákona z roku 2001, které stanovilo, že regulované nájemné nesmí překročit 3 % hodnoty rekonstrukce bytu. Toto ustanovení zůstalo v platnosti do 31. prosince 2004, přičemž tato lhůta již byla dříve stanovena zákonem z roku 1994 (viz též výše uvedený odstavec 77).

Ustanovení § 28 odst. 2 znělo následovně:

„Do 31. prosince 2004 u všech nájemních vztahů existujících přede dnem, kdy tento zákon nabyl účinnosti, úroveň nájemného z bytů, na něž se vztahovalo schéma regulovaného nájemného ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, nesmí překročit 3 % hodnoty rekonstrukce bytu za rok.“

2. Ukončení nájmu

3. Ustanovení § 11 zákona z roku 2001 vyjmenovávalo situace, za nichž nemohl majitel domu ukončit nájemní smlouvu, jejíž původ spočíval ve správním rozhodnutí.

Ustanovení § 11 odst. 1, 2 znělo v relevantní části následovně:

„1. Jestliže má nájemník právo užívat byt za nájemné, smí mu majitel domu dát výpověď pouze z důvodů uvedených v tomto ustanovení ... Výpověď musí být dána písemně, jinak je neplatná.

2. Majitel domu může dát měsíční výpověď účinnou ke konci kalendářního měsíce, jestliže:

(1) nájemník, přestože byl na to písemně upozorněn, nadále užívá byt způsobem odporujícím podmínkám smlouvy nebo způsobem neslučitelným s jeho funkcí, čímž způsobuje škodu; nebo jestliže poškodil vybavení určené pro společné užívání obyvatel; nebo jestliže flagrantně nebo opakovaně narušil pořádek, čímž závažně narušil užívání jiných bytů; nebo

(2) nájemník dluží nájemné nebo jiné poplatky za užívání bytu za více než tři měsíce, a přestože byl písemně upozorněn o úmyslu majitele domu smlouvu vypovědět a byla mu dána možnost během jednoho měsíce uhradit jak nedoplatky tak i běžné měsíční nájemné, tyto částky neuhradil, nebo

(3) nájemník sjednal na byt nebo na jeho část podnájemní smlouvu, nebo jestliže dovolil, aby byt nebo jeho část byly užívány bezplatně jinou osobou bez souhlasu majitele domu; nebo

(4) nájemník užívá byt, který měl být uvolněn, s cílem zabránit demolici nebo zásadní renovaci budovy ...“

87. V souladu s ustanovením § 11 odst. 3 majitel domu, který obdržel nájemné nižší než 3 % hodnoty rekonstrukce bytu, mohl smlouvu ukončit, jestliže nájemník v bytě nebydlel více než 12 měsíců nebo jestliže měl právní titul k jinému bytu v témž městě.

Ustanovení § 11 odst. 4 stanovilo, že majitel domu může ukončit smlouvu šestiměsíční výpovědí, jestliže má v úmyslu v bytě bydlet sám a zajistil nájemníkovi „bytovou náhradu“ nebo jestliže měl nájemník právní titul k jinému bytu splňujícímu požadavky pro „bytovou náhradu“.

Podle ustanovení § 11 odst. 5 mohl majitel domu ukončit smlouvu tříletou výpovědí, jestliže zamýšlel byt užívat sám, avšak nezajistil nájemníkovi „náhradní ubytování“.

88. Ustanovení § 12 odst. 1 však dále omezovalo možnost ukončení nájmu. Uvádělo se v něm, že pokud zamýšlí majitel domu ukončit nájem z důvodů uvedených v § 11 odst. 2 (nedoplatky nájemného navzdory tomu, že bylo zasláno písemné varování a byla stanovena další lhůta pro zaplacení) a jestliže příjem nájemníka jej opravňuje k získání nájmu v „sociálním bytu“ ve správě města, nedává se výpověď, pokud majitel domu nenavrhl nájemníkovi urovnání nedoplateků a běžných plateb.

Pokud jde o situace, kdy i přes ukončení nájemní smlouvy nájemník byt nevyklidil, musel na něm majitel domu – stejně jako podle předchozí úpravy – vymáhat vyklizení žalobou, a jestliže byl vydán příkaz k vyklizení, nemohl byt obsadit, pokud nájemník nedostal náhradní byt od města.

3. Povinnosti vztahující se k údržbě a opravám

4. Zákon z roku 2001 ve znění aplikovatelném do 1. ledna 2005 neobsahoval žádná specifická ustanovení upravující povinnosti majitelů a nájemníků ohledně údržby a oprav bytů a obytných budov. Tyto otázky byly upraveny částečně relevantními ustanoveními občanského zákoníku (který se aplikoval, pokud nebyla problematika upravena zákonem z roku 2001) a částečně stavebním zákonem ze dne 7. července 1994 (dále jen „stavební zákon“), který stanoví obecné povinnosti majitelů budov.

5. Článek 662 občanského zákoníku, který stanoví obecné pravidlo, zní v relevantní části následovně:

„1. Majitel domu předá předmět (nájmu) nájemci v užitelném stavu a bude jej v tomto stavu udržovat po dobu nájmu.

2. Menší opravy vztahující se k normálnímu užívání předmětu (nájmu) bude provádět nájemce.“

3. Článek 675 občanského zákoníku zní v relevantní části následovně:

„1. Po ukončení nájmu bude nájemce povinen vrátit předmět (nájmu) ve stavu, který není horší (než když jej převzal); nebude však odpovědný za zhoršení předmětu způsobené přiměřeným opotřebením.“

92. Článek 681 vyjmenovává drobné opravy, za něž odpovídá nájemce. Zní následovně:

„Drobnými opravami, za něž odpovídá nájemce, jsou zejména: drobné opravy podlah, dveří a oken, vymalování stěn a podlah a vnitřní strany vchodových dveří, jakož i drobné opravy instalací a technického vybavení, které umožňují užívání osvětlení, topení, dodávek vody a odpadového systému.“

93. Ustanovení § 61 stavebního zákona stanoví:

„Majitel nebo správce budovy je povinen udržovat a užívat budovu v souladu s pravidly stanovenými v § 5 odst. 2.“

Ustanovení § 5 odst. 2 stanoví:

„Podmínky pro užívání budovy budou zajištěny v souladu s jejím účelem, zejména s přihlédnutím:

(a) k dodávkám vody a elektřiny a v případě potřeby k dodávkám topení a paliva, s přihlédnutím k jejich efektivnímu využití;

(b) ke kanalizaci, k nakládání s odpadem a odtokem dešťové vody.“

4. Sukcese do nájmu

5. Článek 691 občanského zákoníku v relevantní části stanoví toto:

„Jestliže nájemce zemře, vstupují místo něho do nájemní smlouvy tyto osoby: manžel/ka, pokud nebyl/a stranou této smlouvy, jeho děti, děti jeho manžela/manželky, další osoby, k nimž měl vyživovací povinnost, a osoby, které s ním žily v manželském soužití de facto.

2. Osoby uvedené v odstavci 1 vstupují místo něho do nájemní smlouvy, pokud sdílely s nájemcem společnou domácnost do jeho smrti.

3. Pokud osoby uvedené v odstavci 1 neexistují, nájemní smlouva zanikne.“

4. Rozsudek Ústavního soudu ze dne 2. října 2002

5. Dne 11. prosince 2001 ombudsman podal stížnost k Ústavnímu soudu a požádal jej, inter alia, aby prohlásil ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 (viz výše odstavec 89) za neslučitelné s ústavním principem ochrany vlastnického práva. Ombudsman se odvolal na četné stížnosti, které obdržel od majitelů domů, kteří tvrdili, že úroveň nájemného stanovená tímto ustanovením nepokrývá náklady na základní údržbu obytných budov. Ombudsman rovněž uvedl, že stávající právní normy pro stanovení nájemného staví majitele domů do nevýhodnější situace než normy, které byly obsaženy v zákonu z roku 1994 a které již dříve byly zrušeny jako protiústavní.

Ombudsman kritizoval legislativu s odůvodněním, že je výjimečně nekonsistentní. Odvolal se zejména na – podle jeho názoru chybnou – korelační závislost mezi zvyšováním nájemného a cen spotřebního zboží a služeb, které v praxi nemají žádný vztah k nákladům na údržbu domů. Ombudsman dodal, že stále neexistují právní normy umožňující majitelům domů, aby pokryli své ztráty, které utrpěli v souvislosti s náklady na údržbu majetku.

96. Zástupci parlamentu a generální prokurátor požádali Ústavní soud, aby stížnost zamítl.

97. Soud vyzval organizace majitelů domů a nájemníků, aby se řízení zúčastnily a aby předložili své písemné připomínky. Polské sdružení nájemníků, Polský svaz vlastníků nemovitostí a Všepolské sdružení vlastníků nemovitostí předložily svá stanoviska ve dnech 16., 17. a 18. září 2002.

98. Polský svaz vlastníků nemovitostí předložil rozsáhlý statistický materiál, který dokazoval, že úroveň regulovaného nájemného činila v průměru cca 1,5 % hodnoty rekonstrukce budovy, která naopak činila cca 40 % nákladů na údržbu obytných budov. Svaz předložil příklad

kalkulace měsíčního nájemného vycházející z průměrné hodnoty rekonstrukce, z průměrné velikosti bytu a z průměrného hrubého příjmu.

Za předpokladu, že průměrná hodnota rekonstrukce činila 2200 PLN, že 1,5 % této hodnoty bylo průměrné maximum dosažené při regulaci nájemného a že průměrný byt měl plochu 40 metrů čtverečných, činilo průměrné měsíční nájemné 110 PLN. Tato částka, jak se zdůrazňovalo, znamenala 5 % průměrného hrubého příjmu, zatímco podle uvedeného svazu činilo nájemné v zemích Evropské unie 25 – 30 % průměrného hrubého příjmu.

99. Všepolské sdružení vlastníků nemovitostí mimo jiné uvedlo, že napadená legislativa je v rozporu s ústavním principem proporcionality, protože skupina cca 100 000 majitelů domů musela nést hlavní břemeno sociální ochrany přiznané polským státem asi 900 000 nájemníkům, a to bez jakékoliv finanční podpory ze strany cca 15 000 000 polských daňových poplatníků.
100. Polské sdružení nájemníků mělo za to, že napadená ustanovení jsou v souladu s Ústavou. Upozornilo na tu skutečnost, že velká skupina nájemníků, zejména těch, kterým bylo přiděleno právo na nájem bytu správním rozhodnutím, je ve špatné finanční situaci. Sdružení zdůraznilo, že během období státního řízení bytové problematiky tito nájemníci do bytů investovali, čímž přispěli na náklady údržby budov, i když k tomu nebyli právně povinni. Při ústním jednání, v odpovědi na otázky soudců, předseda sdružení připustil, že mezi osobami platícími regulované nájemné jsou rovněž zámožné osoby, vůči nimž by zvýšení nájemného bylo spravedlivé.
101. Dne 2. října 2002 plenární zasedání Ústavního soudu prohlásilo ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 za protiústavní, jelikož je neslučitelné s článkem 64 § 1 a 2 a s článkem 31 § 3 Ústavy (viz též níže uvedené odstavce 109 a 110). Na základě toho bylo uvedené ustanovení zrušeno. Toto zrušení nabylo účinnosti 10. října 2002, v den publikace rozsudku ve Sbírce zákonů.
102. V odůvodnění svého rozsudku Ústavní soud rozsáhle citoval svůj rozsudek ze dne 12. ledna 2000 (viz níže odstavce 84 – 86).

Závěrem Ústavní soud konstatoval, že skutečnost, že zákon z roku 2001 zrušil schéma regulovaného nájemného, nezlepšila postavení majitelů domů, protože namísto toho zavedl defektivní mechanismus kontroly zvyšování nájemného. Podle jeho názoru ustanovení § 9 odst. 3 nejen „zmrazilo“ nevýhodné postavení majitelů domů, situaci, která byla již dříve shledána neslučitelnou s Ústavou, ale také, s ohledem na měnící se ekonomické podmínky, významně omezilo možnost zvyšování nájemného, jež by pokrylo náklady na ně připadající v souvislosti s údržbou majetku.

Soud zopakoval to, co již předtím uvedl ve svém rozsudku ze dne 12. ledna 2000, a to že relevantní ustanovení naložila hlavní břemeno obětí, které musí společnost přinášet ve prospěch nájemníků v tíživé finanční situaci, na majitele nemovitostí. Dále pak Ústavní soud našel, že ustanovení § 9 odst. 3 prodloužilo stav porušování majetkových práv, které již dříve nastolil zákon z roku 1994, zejména tím, že majitelé domů nebyli oprostěni od žádných svých dřívějších povinností ohledně údržby nemovitostí.

103. Podstata odůvodnění rozsudku Ústavního soudu zněla následovně:

„Během přechodu od regulovaného nájemného ke smluvnímu nájemnému je nutné kontrolovat nárůst nájemného. V mnoha evropských zemích vykonávají legislativní orgány kontrolu nad zvyšováním nájemného. Zavedení takového mechanismu do polského práva se zdá být obzvláště odůvodněné a jeho potřeba vyplývá zcela evidentně z nedostatku bytů a z absence trhu s nájemními byty, který by ovlivňoval výši nájemného. Tato velmi nízká nabídka nájemních bytů zapříčinila situaci, kdy jsou nájemníci vystaveni nežádoucím požadavkům majitelů domů. Proto je zde potřeba regulovat zvyšování nájemného.

I když uznává tuto nutnost, je Ústavní soud přesvědčen, že mechanismus zavedený napadeným ustanovením je defektivní a že je objektivně nevhodný pro naplnění cílů sledovaných legislativou....

Nejdříve bude Ústavní soud posuzovat dopad působnosti ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 na majitele domů, kteří podléhali regulovanému nájemnému podle zákona z roku 1994. Podle názoru tohoto soudu napadené ustanovení nejen že „zmrazilo“ nevýhodné postavení majitelů domů existující již na základě zákona z roku 1994, postavení jež bylo již dříve shledáno neslučitelným s Ústavou, ale také aktuálně zhoršilo toto postavení s ohledem na měnící se ekonomické podmínky....

V době, kdy stávající legislativa nabyla účinnosti, platili nájemníci nájemné stanovené městskými správami. Placené nájemné, podle informací poskytnutých Úřadem pro bydlení a rozvoj měst, krylo pouze 60 % nákladů na údržbu obytných budov. Zákon z roku 2001 nezvýšil nájemné na úroveň, která měla být stanovena v souladu s principy stanovenými Ústavním soudem (v rozsudku ze dne 12. ledna 2001). Tato právní úprava ani neposkytla majitelům domů možnost zvýšit nájemné na úroveň zabezpečující úhradu jejich nákladů. Zákon z roku 2001 zmrazil sazby nájemného a zafixoval je jako referenční úroveň pro výpočet budoucího zvyšování. ...

Podle názoru Ústavního soudu, aby bylo možné docílit rozumné úrovně nájemného, je nutné přijmout jedno ze dvou následujících opatření: buď jednorázové zvýšení deflačních sazeb regulovaného nájemného, provázené restriktivní ochranou nájemníků před dalším zvýšením, nebo při zmrazení aplikovatelných sazeb povolení značných zvýšení v relativně rychlém sledu, až bude dosaženo přijatelné úrovně. Avšak legislativa zafixovala nepřiměřeně nízké základní nájemné a dovolila regulované zvyšování, a to v korelační závislosti na procentu inflace. Legislativa nepřihlédla ke skutečnosti, že procento inflace konstantně klesá, což znamená, že povolená zvýšení byla nevýrazná, dosahovala pouze několika procentních bodů základního nájemného a nedávala žádnou možnost, čistě z matematických důvodů, dosáhnout úrovně, která by zajišťovala přínos zisku nebo alespoň pokrytí nákladů na údržbu. Pokles inflace, byť se jedná o pozitivní rys ekonomické stability, měl za následek stagnaci nájemného na nízké úrovni.

Zhoršování situace majitelů domů dostávajících regulované nájemné lze rovněž ilustrovat na srovnání nárůstu nájemného podle zákona z roku 1994 s nárůstem dovoleným podle zákona z roku 2001. Jak vyplývá z informací poskytnutých Úřadem pro bydlení a rozvoj měst o působnosti zákona z roku 1991, zvyšovaly městské správy v relevantním období regulované nájemné ročně ve značné míře: v roce 1996, kdy inflace činila cca 20 %, v průměru o 30 %, avšak v roce 1997, kdy inflace činila 13 %, o 31 %. Tempo přechodu na rozumnou úroveň bylo rychlejší než nyní, i když jen proto, že městské správy, které samy vlastnily obytné budovy, měly velký zájem na zabezpečení skutečného nárůstu nájemného. Závěrem lze konstatovat, že předchozí úprava dala majitelům domů naději, že nájemní politika bude uvolněna. Bez ohledu na sazby regulovaného nájemného uložené jim městskými správami, věděli, že od roku 2005 budou moci volně sjednávat nájemné. Avšak tuto povzbudivou vyhlídku odstranilo ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001.1 když se po 31. prosinci roku 2004 nebude strop 3 % aplikovat, nebude tohoto stropu ve skutečnosti dosaženo vzhledem k ustanovení § 9 odst. 3.

Podle názoru Ústavního soudu výše uvedené okolnosti poskytují dostatek důvodů k nálezu, že postavení majitelů domů, kteří původně dostávali regulované nájemné, je nyní méně příznivé, než tomu bylo podle zákona z roku 1994. ... Naopak ustanovení § 9 odst. 3 prodloužilo porušování vlastnického práva. V tomto bodě je nutné určit, jak vypadá postavení majitelů domů z jiných hledisek, bez ohledu na omezené zvyšování nájmu. Jestliže po ... rozsudku z 12. ledna 2000 legislativa významně změnila nějaký aspekt právního postavení majitelů domů a nahradila jim tak ztráty vyplývající z redukováného nájemného, pak stanovení úrovně nájemného v daném případě mělo vycházet z jiných kritérií než z těch, na něž se tento soud odvolával v roce 2000.

Od 12. ledna 2000 nedošlo k žádným legislativním změnám, nehledě na zákon z roku 2001, který významně zhoršil postavení majitelů domů. Ti stále nesou břemeno povinností uložených stavebním zákonem, za jejichž nesplnění se ukládají pokuty. Nedošlo k žádným změnám předpisů o dani z příjmu, přinejmenším ohledně odpočtu od daně (nebo od zdanitelného příjmu) těch částek, které byly vynaloženy na údržbu budov, v nichž jsou byty pronajímány nájemníkům. Legislativa ani nezavedla preferenční úvěry na opravy. ...Ústavní soud rovněž poukazuje na to, že zákon z roku 2001 v podstatě nezlepšil postavení majitelů domů, pokud jde o ukončení nájmu. ...

V souvislosti s tím je zcela oprávněné se odvolat na nálezy tohoto soudu ohledně ustanovení § 56 odst. 2 zákona z roku 1994. I když se posuzovaná ustanovení změnila a Soud nyní posuzuje zcela odlišné právní nástroje (kontrola nárůstu nájemného oproti schématu regulace nájemného podle zákona z roku 1994), jádro sporu a posuzované problémy zůstávají v podstatě stejné, jmenovitě postavení majitelů domů, kterým legislativa vnutila omezenou úroveň nájemného. Kromě toho ustanovení § 9 odst. 3 vede k rozdílnosti při zacházení s majiteli domů, a to v závislosti na tom, zda jsou stranami vztahů původně upravovaných schématem regulovaného nájemného nebo stranami nájemních smluv vycházejících z volně stanoveného nájemného. Jak bylo prokázáno výše, mechanismus zvyšování nájemného má v praxi negativní účinek na první skupinu majitelů domů a současně neoprávněně a na úkor nájemníků zvýhodňuje druhou skupinu.

Z hlediska výše uvedených skutečností Ústavní soud nalézá, že působnost napadeného ustanovení je vrcholem pokračovaného porušování vlastnického práva náležejícího specifické skupině majitelů domů, a to jmenovitě těch, kteří vstoupili do nájemního vztahu na základě správních rozhodnutí o přidělení bytu, nebo na jiném základě před zavedením státní správy bydlení v daném městě. Legislativa nejenom že neupravila sazby regulovaného nájemného, navzdory tomu, že byly shledány protiústavními, ale ve skutečnosti, zavedením restriktivních ustanovení o zvyšování nájemného, prakticky zmrazila nájemné na úrovni, kterou nelze pokládat za konsistentní s ústavními zárukami vlastnického práva.

Stojí za to připomenout, s přihlédnutím k rozsudku ze dne 12. ledna 2000, že daná omezení vyplývají nepochybně z potřeby chránit veřejný pořádek a práva dalších osob, jmenovitě nájemníků. Avšak podle judikatury Ústavního soudu čl. 31 § 3 Úmluvy předpokládá, že omezení práv zde garantovaných jsou nezbytná. Pokud jde o nájemné schéma regulace, Ústavní soud kvalifikoval jako „nezbytné“ – přinejmenším během přechodného období – omezení vlastnického práva „bránící svobodě dostávat zisk, zafixováním úrovně nájemného takovým způsobem, že pokrývalo pouze náklady na údržbu a uchování budovy“. Omezení pod tuto úroveň bylo tímto soudem shledáno protiústavním. Naložení finančního břemene subvencování nájemného na jednu sociální skupinu, a to na majitele domů, bylo shledáno protiústavním, jelikož „povinnost pomáhat neprivilegovaným osobám a povinnosti vyplývající ze sociální solidarity přísluší nejen těmto osobám“. Ústavní soud předvídal a nadále předvídá možnost aplikace jiných právních řešení... jež by vedla ke strukturovanějšímu sociálnímu rozdělení břemene spojeného s nutností uspokojovat potřeby bydlení. Není proto nutné naložit celé břemeno pouze na skupinu majitelů domů. Proto se Ústavní soud domnívá, že omezení vyplývající z ustanovení § 9 odst. 3 ... nesplňuje kritéria daná principem proporcionality a překračuje přípustný rozsah omezení vlastnického práva stanovených v článku 31 § 3 Ústavy.

Ústavnímu soudu nepřísluší stanovit minimální úroveň nájemného ... Avšak z hlediska ochrany práv majitelů domů opětovně zdůrazňuje zásadní význam správného určení nákladů na údržbu a uchování obytných budov. To tvoří absolutní minimum sazby. ...

Pokud jde o naplňování ústavních práv nájemníků, Ústavní soud zdůrazňuje, že ačkoliv v tomto rozsudku bylo shledáno ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 protiústavním, zákon přesto stanoví významná omezení svobody zvyšovat nájemné. Nejdůležitějším z nich je rozhodně ustanovení

§ 28 odst. 2, které zůstává v platnosti a které stanoví, že ... do 31. prosince 2004 včetně nesmí překročit roční nájemné 3 % hodnoty rekonstrukce bytu.“

12. Rozsudek Ústavního soudu ze dne 12. května 2004

13. Dne 12. května 2004 Ústavní soud projednal ústavní stížnost podanou jistým J.-M.O., kde se tvrdila protiústavnost ustanovení § 9 odst. 3 a § 28 odst. 3 zákona z roku 2001 (viz výše odstavce 85 a 86). Stěžovatel zde tvrdil, že tato ustanovení jsou neslučitelná s čl. 64 § 1 (ochrana vlastnických práv) Ústavy ve spojení s čl. 31 § 3 (princip proporcionality).

Ve svých písemných stanoviscích generální prokurátor a zástupci parlamentu požádali soud, aby řízení přerušil, pokud jde o ústavnost ustanovení § 9 odst. 3, jelikož to již bylo zrušeno rozsudkem ze dne 2. října 2002, a aby stanovil, že ustanovení § 28 odst. 3 je slučitelné s Ústavou.

Při ústním jednání J.-M.O. tvrdil, že nadále zamýšlí stěžovat si pouze jen ohledně ustanovení § 28 odst. 3.

106. Ústavní soud konstatoval, že ustanovení § 28 odst. 3 je slučitelné s Ústavou, a konstatoval toto:

„Jak vyplývá z rozsudků Ústavního soudu z 12. ledna 2000 a z 2. října 2002, otázka zachování maximálního stropu nájemného již byla posouzena tímto soudem a toto opatření bylo shledáno nezbytným z hlediska veřejného pořádku – přinejmenším v přechodném období. Potřeba ochrany nájemníků proti zbytečně vysokému nájemnému je ospravedlněna bytovou situací v Polsku, která je důsledkem státní správy bydlení a která měla za následek obecně prožívaný nedostatek bytů.

Omezení výše nájemného – jakým je například omezení zavedené napadeným ustanovením – neporušuje podstatu vlastnického práva, protože nepřipravuje vlastníky o podstatné prvky tohoto práva. Je třeba zdůraznit, že právo na nájem je jedním z úplatných práv chráněných článkem 64 § 1 a 2 Ústavy a že omezení vlastnického práva jsou vlastní mnoha úplatným právům, včetně práva na nájem. Napadené ustanovení stanovilo maximální strop nájemného s jasným časovým vymezením – do konce roku 2004 – což může mít rovněž dopad na to, zda časové omezení vlastnického práva lze pokládat za nenarušující jeho podstatu.

Dále je třeba zdůraznit, že stanovení jasného časového vymezení v ustanovení § 28 odst. 3 v sobě zahrnuje povinnost pro legislativu vůči majitelům domů, což musí být posuzováno z hlediska principu důvěry občanů ve stát a v právo, které vytváří.“

1. Relevantní ustanovení Ústavy

2. Článek 2 Ústavy stanoví toto:

„Polská republika je demokratický právní stát a naplňuje principy sociální spravedlnosti.“

108. Článek 20 stanoví základní principy, na nichž spočívá ekonomická soustava Polska. Tento článek zní:

„Sociální tržní ekonomika, spočívající na svobodě ekonomické aktivity, soukromém vlastnictví a solidaritě, dialogu a spolupráci mezi sociálními partnery, je základem ekonomické soustavy Polské republiky.“

104. Článek 31 § 3 zní:

„Jakékoliv omezení výkonu ústavních svobod a práv může být stanoveno pouze zákonem a pouze tehdy, je-li to nezbytné v demokratickém státě pro ochranu jeho bezpečnosti a veřejného pořádku nebo pro ochranu přírodního prostředí, zdraví nebo veřejné morálky nebo pro svobody a práva

druhých osob. Takováto omezení nenaruší podstatu svobod a práv.“

105. Článek 64 chrání vlastnické právo následovně:

„1. Každý má vlastnické právo, další majetková práva a dědické právo.

2. Všem bez rozdílu přísluší právní ochrana vlastnictví, dalších majetkových práv a dědického práva.
3. Vlastnické právo může být omezeno pouze zákonem a pouze v takové míře, aby to nenarušilo podstatu tohoto práva.“
4. Článek 75 se týká ochrany nájemníků. Zní takto:

„1. Státní orgány budou sledovat politiku směřující k uspokojování potřeb bydlení občanů, zejména potlačováním bezdomovectví, podporou rozvoje levného bydlení a podporou aktivit zaměřených na získání bydlení každým občanem.

2. Ochrana práv nájemníků bude upravena zákonem.“
3. Článek 76 stanoví:

„Státní orgány budou chránit spotřebitele, zákazníky, nájemce a pachtýře před aktivitami ohrožujícími jejich zdraví, soukromí a bezpečnost, jakož i před nečestnými tržními praktikami. Rozsah takovéto ochrany bude upraven zákonem.“

1. Obecné účinky zrušení ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001
2. Po 10. říjnu 2002, v důsledku rozsudku Ústavního soudu, bylo majitelům domu umožněno zvyšovat nájemné až do výše 3 % hodnoty rekonstrukce bytu. Ke konci roku 2002 se úroveň nájemného obecně zvýšila. Podle Vlády ve varšavském okrese, kde předchozí sazba činila 2,17 PLN za metr čtverečný, vzrostlo nájemné čtyřnásobně a dosáhlo výše cca 10,00 PLN za metr čtverečný v roce 2004. Podle zpráv uveřejněných v polském tisku, ve většině dalších měst odpovídala 3 % hodnoty rekonstrukce bytu částce 5,00 až 6,00 PLN za metr čtverečný. Úroveň volně stanoveného smluvního nájemného se zvýšila ještě více; v některých případech, a zejména ve velkých městech, může rozdíl dosáhnout dokonce až 200 - 300 %.
3. Změny z prosince 2004
4. Přípravná práce a přijetí parlamentem

(a) Vládní návrh zákona

109. Počátkem roku 2003 počala vláda připravovat návrh zákona pozměňujícího zákon z roku 2001. Vládní návrh zákona byl předložen parlamentu 30. prosince 2003.
110. V důvodové zprávě k návrhu zákona se uvádělo, že cílem navrhovaných změn je, mimo jiné, „specifikovat práva a povinnosti majitelů domů a nájemníků, aby se posílila ochrana slabší strany“, „zavést nová pravidla pro ochranu nájemníků proti nadměrnému zvyšování nájemného a dalších poplatků za užívání bytů“ a „snížit disproporci mezi ústavně garantovanou ochranou nájemníků a ústavními právy majitelů domů“.
111. Vláda navrhla řadu změn stávajících předpisů. Nejdůležitějším a nejvíce kontroverzním ustanovením bylo navržené ustanovení § 28, podle něhož (odst. 2) schéma regulace nájemného, navzdory tomu, že lhůta pro jeho působnost byla legislativou stanovena do 31. prosince 2004, mělo být zachováno až do konce roku 2008 u všech nájemních smluv platných před 10. červencem 2001, podle kterých platili nájemníci regulované nájemné. To v praxi znamenalo všechny nájemní smlouvy spočívající na správních rozhodnutích u budov v soukromém vlastnictví.

Uvedené ustanovení se mělo aplikovat většinou na individuální majitele domů, přičemž jeho působnost vůči státním obytným jednotkám a bytovým družstvům měla mít minimální účinek.

V důvodové zprávě se uvádělo, že úplné zrušení schématu regulovaného nájemného by „mohlo způsobit dramatický nárůst nájemného“ po roce 2004 a že uvedené omezení „umožní hladký přechod z úrovně nájemného ke konci roku 2004 na úroveň stanovenou v souladu s obecnými principy.“

Vláda proto navrhla, aby regulované nájemné bylo zmrazeno na maximální úrovni 3 % hodnoty rekonstrukce bytu do 31. prosince 2004; 3,25 % do konce roku 2005; 3,5 % do konce roku 2006; 3,75 % do konce roku 2007 a 4 % do konce roku 2008.

112. Účinky navrženého zmrazení nájemného na vlastnická práva jednotlivých majitelů domů se staly středem pozornosti médií a vyvolaly vášnivou veřejnou diskusi. Uvedený návrh byl tvrdě kritizován všemi organizacemi majitelů domů.

113. Dne 5. října 2004 pak Vláda předložila parlamentu změnu jí navrženého zákona. Vzala zpět svůj původní návrh zmrazit úroveň po 31. prosinci 2004. Ponechala však nezměněný návrh na omezení zvýšení nájemného u nájmu, jejichž původem byla správní rozhodnutí.

(b) Návrh zákona předložený poslanci

114. Dne 22. června 2004 skupina poslanců ze strany „Právo a spravedlnost“ přeložila návrh zákona o změnách zákona z roku 2001.

115. Obecnou podstatou navržených změn, tak jak se uvádělo v důvodové zprávě, bylo: „zajistit účinnou ochranu práv nájemníků, tak jak je garantována článkem 75 § 1 a článkem 76 Ústavy,

(a) zabráněním přílišným žalobám majitelů domů na ukončení nájemních smluv podle ustanovení § 11 odst. 5 zákona z roku 2001;

(b) zabráněním dysfunkci vyplývající z neplnění majiteli domů povinností, které jim přísluší při pronájmu bytů (dokonce v případech, kdy jsou majitelé domů neznámí a majetek je spravován městskou správou).“

(c) Parlamentní rozprava

116. Parlament se rozhodl, že bude pracovat na obou návrzích zákonů současně. První čtení se konalo 6. října 2004. Druhé čtení proběhlo 17. listopadu 2004 po zprávě parlamentního výboru pro infrastrukturu, výboru pro rodinu a sociální politiku a výboru pro samosprávu a regionální politiku a po přijetí změn. Po třetím čtení, které se konalo 19. listopadu 2004, byly návrhy zákonů přijaty Sejmem (dolní komorou polského parlamentu) a téhož dne byly postoupeny Senátu a prezidentovi Polska.

Dne 6. prosince 2004 navrhl Senát několik změn, přičemž nejvýznamnější z nich byla změna § 9 zákona z roku 2001, omezující maximální zvýšení nájemného na úroveň 10 % za rok v situacích, kdy placené nájemné překročilo 3 % hodnoty rekonstrukce bytu.

117. Dne 17. prosince 2004 akceptoval Sejm některé změny Senátu, především změnu § 9. Téhož dne byl zákon postoupen z parlamentu prezidentovi Polska. Prezident jej podepsal 23. prosince 2004.

118. Dne 22. prosince 2004, poté co, mimo jiné, vyšly zprávy v tisku uvádějící, že nové ustanovení § 9 zákona z roku 2001 nevylučuje možnost jednorázového zvýšení nájemného, jestliže nájemné se rovná nebo je menší než 3 % hodnoty rekonstrukce bytu, parlament projednal ve zkráceném řízení další návrh zákona pozměňující zákon z roku 2001. Návrh zákona byl předložen skupinou poslanců a obsahoval pouze jeden návrh, a sice dodatek k odstavci v § 9 zákona z roku 2001 (viz níže odstavec 132). Téhož dne byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej schválil. Prezident Polska podepsal zákon Parlamentu 23. prosince 2004.

119. Změna ze dne 17. prosince 2004

120. Zákon ze dne 17. prosince 2004, o změnách zákona z roku 2001 o ochraně práv nájemníků, bytových fondech měst a o změnách občanského zákoníku a změnách některých zákonů (dále jen „změna ze 17. prosince 2004“) nabyl účinnosti 1. ledna 2005.

(a) Omezení zvýšení nájemného

120. Ustanovení § 1 odst. 8 změny ze 17. prosince 2004 zavedlo do zákona z roku 2001 nový § 8a. Toto nové ustanovení bylo vypracováno s cílem naplnit jak rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, tak ústavní princip ochrany práv nájemníků. Podrobuje zvyšování nájemného různým omezením.

Ustanovení § 8a zní v relevantní části takto:

„1. Majitel domu může zvýšit nájemné nebo jiné poplatky za užívání bytu, dá-li (nájemníkovi) vyrozumění o zvýšení nájemného nejpozději do konce kalendářního měsíce v souladu s podmínkami pro podání vyrozumění.

2. Lhůta pro podání vyrozumění o zvýšení nájemného nebo jiných poplatků za užívání bytu činí 3 měsíce, pokud si strany nedohodly delší lhůtu ve smlouvě;

...

4. Ke zvýšení, podle něhož by nájemné nebo jiné poplatky za užívání bytu překročily 3 % hodnoty rekonstrukce bytu během 1 roku, může dojít jen v odůvodněných případech. Na písemnou žádost nájemníka musí majitel domu písemně uvést během 7 dnů důvody pro zvýšení a jeho výpočet.

5. Nájemník může během 2 měsíců po oznámení zvýšení napadnout zvýšení podle odstavce 4 soudní žalobou na to, aby zvýšení bylo prohlášeno za neoprávněné nebo oprávněné, ale v jiné výši; nájemník může rovněž odmítnout akceptovat zvýšení s účinkem smlouvy, která skončí koncem lhůty uvedené ve vyrozumění. Důkazní břemeno ohledně oprávnění zvýšení ponese majitel domu.

...

7. Ustanovení odstavců 1 – 6 se nevztahují na zvýšení:

(1) nepřekračující 10 % běžného nájemného nebo běžných poplatků za užívání bytu během jednoho roku;

...

(3) týkající se poplatků, které nezávisí na majiteli domu.“

121. Podle ustanovení § 1 odst. 9 změny ze 17. prosince 2004 bylo ustanovení § 9 zákona z roku 2001 přeformulováno ve svých odstavcích 1 a 2 následovně:

„1. Ke zvýšení nájemného nebo běžných poplatků za užívání bytu, s výjimkou poplatků, které nezávisí na majiteli domu (např. poplatků za elektřinu, vodu, ústřední topení, atd.), nesmí docházet častěji než jednou za 6 měsíců, ale pokud úroveň ročního nájemného nebo běžných poplatků za užívání bytu, s výjimkou poplatků, které nezávisí na majiteli domu, překročí 3 % hodnoty rekonstrukce bytu, nemůže být roční zvýšení vyšší než 10 % běžného nájemného nebo běžných poplatků za užívání bytu; takovéto zvýšení se vypočítá bez poplatků, které nezávisí na majiteli domu.

2. Pokud byly zvýšeny poplatky, které nezávisí na majiteli domu, předá majitel domu nájemníkovi písemné prohlášení uvádějící poplatky a důvody jejich zvýšení. Nájemník bude povinen zaplatit zvýšené poplatky pouze do výše, která je nezbytná, aby majitel domu pokryl náklady dodávky požitků uvedených v ustanovení § 2 odst. 8 (např. elektřiny, vody, topení).“

(b) Ukončení nájmu

122. Ustanovení § 1 odst. 11 písm. a) změny ze 17. prosince 2004 zavedlo určité změny, pokud jde o ukončení nájmu individuálními majiteli domů. Avšak nové ustanovení § 11 zákona z roku 2001 se liší pouze nepatrně od předchozího ustanovení o ukončení nájmu (viz výše odstavce 87-88).

Ustanovení § 11 odst. 1 nyní zní v relevantní části takto: „Pokud je nájemník oprávněn užívat byt za nájemné, může mu dát majitel domu výpověď pouze z důvodů uvedených v odstavcích 2-5 ... Výpověď musí být písemná, jinak je neplatná.

Odstavce 2, 4 a 5 ustanovení § 11 zůstávají beze změny. Odstavec 3 nyní zní takto:

„Majitel nájemního bytu, jehož nájemné je nižší než 3 % hodnoty rekonstrukce bytu v daném roce, smí nájem ukončit:

- (1) šestiměsíční výpovědí, pokud nájemník v bytě nebydlel více než 12 měsíců;
 - (2) jednoměsíční výpovědí, která uplyne ke konci kalendářního měsíce, jedná-li se o osobu, která získala nárok na jiný byt ve stejné nebo blízké lokalitě a za předpokladu, že tento byt splňuje požadavky kladené na bytovou náhradu.“
123. Pokud jde o případy, kdy majitel domu, jeho zletilí potomci nebo osoba, jíž je majitel domu povinen platit výživné, hodlá bydlet v bytě majitele domu (viz také výše odstavec 93), ustanovení tohoto § 11 odst. 7 znamená, že v oznámení nájemníkovi, aby byt opustil, bude uvedena pod sankcí neplatnosti osoba, která v bytě bude bydlet. Podmínky pro podání výpovědi (6 měsíců nebo 3 roky podle okolností) zůstávají beze změny.
 124. Podle ustanovení § 11 odst. 12 výpověď nájmu u nájemníka, kterému je v den jejího předání více než 75 let a který po uplynutí aplikovatelné tříměsíční výpovědi nebude mít nárok na jiný byt a nebude mít žádné osoby povinné jej vyživovat, se stane účinnou až po jeho smrti.

(c) Povinnosti ohledně údržby a oprav

125. Změna ze 17. prosince 2004 zavedla ve svém ustanovení § 5 nové ustanovení – § 6a – uvádějící seznam povinností majitele domu vyplývajících z nájmu. V podstatě se zde opakuje ustanovení § 9 zákona z roku 1994 (viz výše odstavec 78).
126. Ustanovení § 6b, zavedené stejným ustanovení § 5 změny ze 17. prosince 2004, uvádí povinnosti nájemníka. Toto ustanovení zní v relevantní části takto:

„1. Nájemník bude povinen udržovat byt v řádném technickém, sanitárním a hygienickém stavu, jak stanoví jiné samostatné předpisy, a bude se řídit normami dobrého chování v budově. Bude povinen pečovat a zajišťovat ochranu proti škodě či devastaci u částí budov určených ke společnému užívání, jako např. výtahů, schodišť, chodeb, šachet, dalších podobných míst a okolí budovy.“

Odstavec 2 uvádí podrobný seznam oprav a prací, které jsou zahrnuty do udržování bytu.

3. Změna ze dne 22. prosince 2004
4. Zákon ze dne 22. prosince 2004 o změnách zákona z roku 2001 o ochraně práv nájemníků, bytových fondech měst a o změnách občanského zákoníku (dále jen „změna ze dne 22.

prosine 2004“) nabyl účinnosti 1. ledna 2005. Jeho ustanovení § 1 znělo v relevantní části takto:

„Ustanovení § 9 odst. 1 (zákona z roku 2001) bude obsahovat toto:

Ustanovení odst. 1 se bude rovněž aplikovat v případě zvýšení nájemného nebo jiných poplatků za užívání bytu, s výjimkou poplatků, které nezávisí na majiteli domu, jestliže po zvýšení úrovně ročního nájemného nebo jiných poplatků za užívání bytu, kromě poplatků, které nezávisí na majiteli domu, má překročit 3 % hodnoty rekonstrukce bytu.“

19. Rozsudek Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005

20. Napadení (proti)ústavnosti změn z prosine 2004

21. Dne 4. ledna 2005 Polský svaz majitelů nemovitostí podal stížnost k Ústavnímu soudu, kterou napadl (proti)ústavnost změn ze 17. prosine a ze 22. prosine 2004 (dále jen „změny z prosine 2004“). Uvedený svaz zejména tvrdil, že ustanovení rozšiřující kontrolu nad zvyšováním nájemného u bytů ve vlastnictví soukromých jednotlivců je neslučitelné s ústavními principy ochrany řádně nabytých práv a důvěry občanů ve stát a jím vytvářené právo.

V tomto kontextu svaz zdůraznil, že polské orgány, v rozporu s jejich povinností ukončit působnost schématu regulovaného nájemného do 31. prosine 2004, kterou na sebe vzaly na základě dvou po sobě následujících zákonů, a to zákona z roku 1994 a zákona z roku 2001, nezrušily napadené schéma a jednoduše je nahradily dalšími omezeními zvyšování nájemného.

129. Dne 19. ledna 2005 podal generální prokurátor stížnost k Ústavnímu soudu, kterou napadl (proti)ústavnost změn z prosine 2004. Generální prokurátor zejména napadl ustanovení omezující zvýšení nájemného do 10 % a uvedl, inter alia, že tato omezení znamenají neoprávněný zásah do vlastnického práva majitelů domů. Dále pak tvrdil, že parlament porušil svou povinnost „vydávat zákony slušně“, zejména povinnost formulovat právní ustanovení korektním a koherentním způsobem.

130. Ústavní soud vyzval maršálka Sejmu, jednajícího jménem parlamentu, Všepolské sdružení majitelů nemovitostí a Polské sdružení nájemníků, aby se zúčastnili řízení a aby zaslali svá písemná stanoviska. Maršálek Sejmu a Všepolské sdružení majitelů nemovitostí plně podpořili stížnost generálního prokurátora. Sdružení předložilo detailní výpočty úrovně nájemného, jež bude nutná k pokrytí nákladů na údržbu obytných budov. Sdružení tvrdilo, že u většiny těchto budov došlo ke „schodku oprav“ dosahujícího 60 % nákladů nutných na rekonstrukci hodnoty bytů cestou velkých oprav a aby byly zajištěny dostatečné prostředky pro tyto účely, je třeba, aby úroveň nájemného dosáhla 6 % hodnoty rekonstrukce za rok.

Polské sdružení nájemníků se domnívalo, že současná možnost zvyšování nájemného, stanoveného na úroveň 3 % hodnoty rekonstrukce, o 10 % za rok již klade velmi těžké břemeno na nájemníky. Sdružení uvedlo, že sdružení majitelů domů uvedlo přemrštěné údaje ohledně nákladů na nutné opravy. V kontextu se zvyšováním nájemného sdružení také zdůraznilo, že státní pomoc nájemníkům prakticky neexistuje.

2. Rozsudek ze dne 19. dubna 2005

3. Ústavní soud projednal stížnost generálního prokurátora 19. dubna 2005. Soud zrušil ustanovení § 1 odst. 9 písm. a) změny ze dne 17. prosine 2004, pokud podrobovalo zvyšování nájemného nad 3 % hodnoty rekonstrukce maximálnímu ročnímu stropu 10 % běžného nájemného, a ustanovení § 1 změny ze dne 22. prosine jako celek.

Ve svém rozsudku Ústavní soud provedl hlubokou analýzu zákonů o bydlení aplikovatelných od roku 1994 do roku 2004 a jejich historických a sociálních souvislostí. Odvolal se na své předchozí

rozsudky zrušující sukcesivní defektivní právní předpisy a na jejich důsledky.

Rozsudek obsahuje rozsáhlé odůvodnění a komplexní posouzení různých sociálních, politických a ekonomických souvislostí, jež mají dopad na běžný stav polské legislativy v oblasti bydlení. Jádrem argumentů Ústavního soudu je shrnuto do následujících odstavců.

132. Ústavní soud nejprve analyzoval napadená ustanovení z hlediska principu právního státu, který je zakotven v článku 2 Ústavy (viz též výše odstavec 107):

„Podle názoru soudu zavedení napadených právních ustanovení jasně porušilo princip řádné legislativy, což nutně vede k prohlášení těchto ustanovení za neslučitelná s principem právního státu vyjádřeným v článku 2 Ústavy. Uvedené změny v rozporu se záměrem samotné legislativy – jak potvrzuje obsah písemného stanoviska Sejmu – eliminovaly tržní mechanismus v situaci, kdy aktuálním účelem zavedení restrikcí nájemného byla ochrana nájemníků, tj. osob, které v daném případě neakceptují navržené zvýšení. Existuje zde zřetelná nekonsistence mezi ustanoveními změny v původním návrhu zákona a ustanoveními zavedenými po parlamentní debatě. V důsledku toho žádného z deklarovaných účelů legislativy nebylo dosaženo. Nájemné nebylo uvolněno v rámci racionálních limitů zahrnujících požadavky spravedlnosti a ochranu práv majitelů domů ani nebyly přesně určeny postupy zavedené k ochraně práv nájemníků proti zneužívání (práva majitelů domů) určovat nájemné volně.

Nová verze ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) rovněž porušila princip ... důvěry ve stát a v právo, které vytváří. Takže, jak již bylo zmíněno, neexistuje vůbec žádná pochybnost o tom, že až do přijetí změny ze dne 17. prosince 2004 legislativa poslední dekády konsistentně ujišťovala společnost, a zejména osoby přímo zainteresované na postavení majitelů domů a nájemníků, že nájemné je regulováno a současně limitováno na úrovni 3 % hodnoty rekonstrukce bytu a výlučně, pokud jde o určitou kategorii místností, se bude aplikovat po přechodné období, tj. do 31. prosince 2004. Toto období bylo stanoveno, aby umožnilo vládě a legislativě vyvinout nový komplexní a mnohotvárný systém upravující vztahy mezi majiteli domů a nájemníky, který plně přihlédne k oprávněným zájmům stran a také realisticky dovolí týmž stranám, aby se připravily na přežití nejobtížnějšího období a aby plně akceptovaly nový stav věcí, čímž by vzájemné vztahy mezi stranami nájmu (nebo analogického vztahu) mohly být formovány racionálním způsobem a především se řádným zvážením konkrétních podmínek ovlivňujících nájemné. Datum 31. prosince 2004 jako konečný termín přechodného období bylo potvrzeno zákonem z roku 2001, což dále posílilo přesvědčení, že po tomto datu bude mechanismus určování nájemného slučitelný s principem smluvní volnosti.

Toto společenské přesvědčení bylo dále podpořeno jednoznačnou judikaturou Ústavního soudu, která při mnoha příležitostech podtrhovala přechodný charakter schématu regulace nájemného. Z toho plyne, že v letech 1994 – 2004 byla stanovena jednoznačná „pravidla hry“, jejichž období platnosti bylo jasně naznačeno zákonem z roku 1994 (ustanovení § 56 odst. 2) a poté v jistém smyslu potvrzeno ustanovením § 28 odst. 2 zákona z roku 2001. ...

Judikatura Ústavního soudu průběžně vyjadřovala názor, že legislativa nesmí nedodržet konečné termíny pro tato „pravidla hry“, které sama stanovila. Tento názor byl vyjádřen, inter alia, v ... odůvodnění jeho rozsudku ze dne 12. ledna 2000. Ve svém rozsudku ..., Ústavní soud vyjádřil názor, že zrušení principu regulovaného nájemného na desetileté období bude akceptovatelné pouze za výjimečných okolností, neboť jinak dojde k porušení principu právní jistoty vyjádřeného v článku 2 Ústavy.

Tyto úvahy vedou k závěru, že přijetí napadeného zákona a jeho publikace 29. prosince 2004 a jeho nabytí účinnosti 1. ledna 2005, porušily „pravidla hry“, která byla stanovena předchozí legislativou a která podléhala jednoznačnému časovému omezení. K tomu došlo za situace, kdy neexistovaly

mimořádné okolnosti nebo události, které by ospravedlňovaly nebo vysvětlovaly rozšíření těchto pravidel na delší období.

Porušení toho, co se rovnalo slibu danému zákonem, musí být pokládáno za zvláštní druh neodpovědnosti na straně státních orgánů, a tudíž za výjimečně otřesné porušení principu důvěry ve stát a jím vytvářené právo, principu tvořícího jeden ze základů právního státu.“

133. Ústavní soud se odvolal na princip ochrany majetku a na princip proporcionality:

„Článek 64 § 1 a 2 Úmluvy zaručuje ochranu vlastnictví a dalších majetkových práv stejně pro všechny. Mezi tato „další majetková práva“ patří právo pronajímat obytné budovy a další práva vztahující se k místnostem sloužícím k uspokojování potřeb bydlení. Každé z těchto práv, ať už vznikne majitelům domů nebo nájemníkům, se těší ústavní ochraně, avšak rozdílným způsobem. Zpravidla jsou tato práva v kolizi, avšak jak již bylo zdůrazněno v předchozích rozsudcích Ústavního soudu, bylo by zjednodušením posuzovat tento konflikt lineárně a předpokládat, že poskytnutím určitého stupně ochrany jednomu z těchto práv musí nutně vyústit v oslabení stupně ochrany poskytované druhému.

Ustanovení § 9 odst. 1 a 2 a § 9 odst. 1 písm. a)... spočívala na nesprávném přesvědčení, že vztahy mezi majiteli domů a nájemníky jsou vždy antagonistické povahy, což nevyhnutelně vede ke hře „nula od nuly pojde“. Ve skutečnosti tomu tak však nemusí být; naopak, řádně vymezené vztahy mezi stranami nájemní smlouvy slouží jak majitelům domů, tak nájemníkům, pokud žádná ze stran svých práv nezneužívá, jelikož každý je povinen respektovat svobody a práva druhých (článek 31 § 2 Ústavy).

Ústavní soud si plně uvědomuje, jak obtížné je vyvážit legitimní zájmy majitelů domů a nájemníků a vytvořit ten nejlépe možný způsob uspořádání jejich vztahů. To platí obzvláště v případě Polska, kde práva majitelů domů nejsou respektována po dlouhou dobu a kde otázky bydlení byly podrobeny státnímu řízení po celé dekády. Toto, v kombinaci s dalšími systémovými a ekonomickými faktory, vyústilo v degradaci nabídky neslýchanou v zemích západní Evropy, jejíž důsledky měly a dosud mají nepříznivý dopad nejen na majitele domů, ale ve svých důsledcích i na nájemníky. Ustoupit od této propasti bude obtížné a potrvá mnoho let a účinná změna daného stavu nebude pravděpodobně možná bez výdajů ze státních fondů přizpůsobených konkrétním situacím (viz též rozsudek Ústavního soudu ze dne 12. ledna 2000).

Je tudíž povinností legislativy, aby se snažila vytvořit harmonickou právní situaci pro majitele domů a nájemníky, aby jejich vztahy mohly být pokládány spíše za žádoucně komplementární, než aby se vyznačovaly nevyhnutelným antagonismem. Platby za používání místností včetně nájemného jsou speciálním prvkem těchto vztahů. Mají zabezpečit, aby majitel domu nejen pokryl náklady na údržbu a opravu budovy, nýbrž aby také získal zpět investovaný kapitál (amortizaci) a slušný zisk, protože žádná právní norma nemůže zrušit jeden ze základních komponentů vlastnického práva, jmenovitě právo obdržet zisk z majetku ... To bylo možné, jak již Ústavní soud našel (ve svém dřívějším rozsudku), v přechodném období, během něhož bylo pokládáno za rozumné omezit zisk zafixováním takové úrovně nájemného, které pokrývalo pouze náklady na údržbu a uchování. Nyní je nezbytná kompletní úprava, úplně a přesně stanovící prvky nájemného. Zákon z roku 2001 specifikoval, co je třeba pokládat za poplatky, které nezávisí na majiteli domu ... ale neuvedl... prvky nájemného jako takové. V důsledku toho je soudní kontrola důvodů pro zvyšování nájemného do značné míry iluzorní...

Ústavní soud současně pokládá za nutné, aby bylo přihlédnuto k legitimním zájmům nájemníků a aby byly vytvořeny účinné mechanismy na jejich ochranu proti tomu, aby majitelé domů zneužívali svých práv. Je rovněž nezbytné vytvořit sadu nástrojů, které by umožnily podporovat nájemníky, kteří se

dostanou do obtížné finanční a životní situace. To se nesmí činit, tak jako tomu bylo dosud, převážně na úkor majitelů domů, nýbrž většinou prostřednictvím rozdělování zvláštních státních fondů. Tak budou povinnosti inherentní sociální solidaritě a povinnost pomáhat neprivilegovaným příslušet společnosti jako celku....

Přibližně více než poslední dvanáct let byly v Polsku činěny pokusy chránit legální zájmy ... nájemníků zákonným stanovením procenta indikátorů zvýšení nájemného nebo stropů nájemného nebo zavedením určitých opatření přísné kontroly poté, co byl určitý limit překročen, avšak ve skutečnosti to vždy bylo činěno v izolaci od konkrétních okolností určitých majitelů domů a určitých nájemníků. Výjimkou v tomto ohledu je povinnost úředně stanovit tzv. „přepočítací koeficient“, který sice uzpůsobuje výpočet nájemného, ale pouze místně a navíc je v podstatě vysoce formalizovaný a mechanický.

Konec přechodného období regulace nájemného musí znamenat skutečný průlom v zákonném automatismu při stanovení úrovně nájemného, stanovícího stropy nájemného nebo uložení restrikcí za zvyšování nájemného. Člověk by měl očekávat vytvoření systému upravujícího flexibilní řešení, adaptovaného na požadavky moderního trhu s byty, což by rovněž - při zdůraznění volnosti stran určit výši nájemného - zabezpečilo účinnou kontrolu za účelem zabránění svévolnosti a zneužívání této svobody.

Napadaná ustanovení dávají stranám ... velmi malý prostor volnosti, který nebere v úvahu konkrétní okolnosti, jako například technický stav místností a budovy, osobní a finanční situaci nájemníků a místní faktory. Legislativa se domnívá, že eliminace pochybení při zvyšování nájemného, kromě toho, že nájemné je limitováno aritmetickým stropem, bude uskutečňována prostřednictvím speciálního postupu soudní kontroly stanoveného v § 8a v kombinaci s mechanismem omezujícím zvyšování nájemného stanoveným v § 9 zákona z roku 2001, zejména v ustanovení § 9 odst. 1 a odst. 2 písm. a).

Legislatura prohlašující, že regulace nájemného bude v budoucnosti zrušena, nikdy neslibovala, že od 1. ledna 2005 úroveň nájemného určeného stranami nebude regulována vůbec. Avšak soudní kontrola za tímto účelem bude účinná, jestliže zákon jasně stanoví prvky nájemného a zformuluje přesná kritéria pro jeho výši. To se však nestalo. Zákon z roku 2001 nestanoví vůbec, jak by nájemné mělo být určeno (protože navýšení nájemného jako takového je něco úplně jiného), a to ani takovým dílčím způsobem, jako tomu bylo v ustanovení § 20 zákona z roku 1994. To připravilo soud posuzující zvýšení nájemného o možnost objektivního ověření, na základě konkrétně stanovených prvků nájemného a jasných kritérií pro jeho výši, zda zvýšení bylo či nebylo oprávněné (ustanovení § 8a odst. 5 zákona z roku 2001), takže vzniklo nebezpečí rozdílností mezi soudními rozhodnutími. Je rovněž třeba poznamenat, že v určitých situacích omezující mechanismus zavedený ustanovením § 9 odst. 1 a odst. 2 písm. a) buď vylučuje soudní kontrolu nájemného úplně, nebo ji činí zcela iluzorní....

V důsledku toho, ... obě napadené změny znamenaly porušení principu proporcionality vyjádřeného v článku 31 § 3 Ústavy, zejména defektivní formulací pravidel stanovících nájemné, což neposkytuje adekvátní ochranu ani majitelům domů ani právům nájemníků.“

139. V kontextu s principem proporcionality se Ústavní soud odvolal na rozsudek senátu Soudu následovně:

„Ústavní soud věnoval zvláštní pozornost rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. února 2005 v případě Hutten-Czapska v. Polsko. ...

Pokud jde o tento rozsudek, úvahy Soudu vycházely z právní situace platné k 1. lednu 2005. Zahrnovaly tudíž jak obě změny z prosince 2004 k zákonu z roku 2001, tak i stížnost generálního prokurátora. Podle názoru Ústavního soudu názor vyjádřený Soudem poskytuje další argumenty ve

prospěch nálezů, že tyto změny, v částech napadených stížností, porušují princip zachování důvěry ve stát a v právo, které vytváří, jak jej zakotvuje článek 2 polské Ústavy, a že podřívají nepřipustným způsobem standardy ochrany majetku společné pro členské státy Rady Evropy.“

140. V analýze obecné situace Ústavní soud pokračoval takto:

„Ústavní soud i nadále zastává názor (vyjádřený v jeho rozsudku ze dne 12. ledna 2000), že «je v souladu se současným pojetím sociálního státu» vyžadovat určitou oběť ode všech členů společnosti ve prospěch těch, kdo nemohou zajišťovat živobytí pro sebe a pro své rodiny. ... Za podmínek existujících v Polsku, s ohledem na článek 31 § 3 Ústavy, může být spravedlivé zachovat ustanovení omezující majetková práva majitelů domů a zejména vylučující neomezenou svobodu při stanovení sazeb nájemného a dalších poplatků vybíraných od nájemníků.“

Poslední poznámka byla obzvláště významná pro hodnocení legislativy během přechodného období, avšak nelze se domnívat, že koncem tohoto období zcela ztratila svou relevanci.

Takže státy, které stejně jako Polsko procházejí radikální systémovou a ekonomickou transformací, musí vytvářet legislativní nástroje, které jim umožňují překonávat důsledky historických událostí (svévolné, násilné zásahy státu do soukromého vlastnictví) a zajišťovat přechod na podmínky vlastní demokratickým, liberálním státům řídicím se panstvím práva. Toto je velmi obtížný úkol, zejména neexistují-li dobře vyzkoušené modely pro postup v takovýchto případech. Rozsah tohoto jevu je značně širší než poválečné zkušenosti západoevropských států. Změny v této oblasti se zavádějí cestou zkoušek a omylů; jsou pomalé a málo účinné, na což Ústavní soud již poukázal ve výše citovaných rozsudcích.

Není proto možné, pokud jde o práva majitelů domů, kteří dříve byli zbaveni možnosti plně užívat svůj majetek, jim jednoduše tuto možnost vrátit ve formě neomezeného tržního nájemného. Takovéto opatření v situaci, kdy soukromé domy, které byly dříve zabrány v souvislosti s tzv. „státní správou bydlení“, byly znehodnoceny a vyžadují značné investice do oprav a vysoké náklady na údržbu, by znamenalo naložit na nájemníky velmi těžké břemeno ohrožující jejich existenci....

Je třeba mít na mysli, že skutečnost, že práva majitelů domů byla poškozována po několik desetiletí, není důsledkem jednání nájemníků, nýbrž že byla zapříčiněna především defektivní legislativou. Odstranit, po letech zanedbávání, všechny škodlivé důsledky nelze tudíž na úkor nájemníků a určitě ne pouze na jejich úkor, avšak především se musí stimulovat všechny státní orgány k náležitému jednání.“

141. Ve svých závěrečných úvahách Ústavní soud zdůraznil, že vzhledem k tomu, že jeho rozsudek se v podstatě omezil na projednávání stížnosti generálního prokurátora, nemohl komplexně a definitivně vyřešit základní systémové otázky vyvolané působností schématu regulovaného nájemného. Rozsudek se nemohl zejména zabývat mechanismem vyvážení zájmů majitelů domů a nájemníků, mechanismem, který v existujícím právním systému dosud chybí.

S přihlédnutím ke skutečnosti, že ustanovení § 8a a 9 zákona z roku 2001 (v té části, která zůstala v platnosti po zrušení) neupravují žádný uspokojivý a konsistentní mechanismus a že se ani v tomto ohledu nepředvídá žádná vhodná zákonodárná iniciativa, rozhodl se Ústavní soud připravit doporučení pro parlament, jehož účelem bude formulovat jasné požadavky na vytvoření mechanismu umožňujícího stanovit přesná kritéria pro soudní kontrolu nájemného a souvisejících poplatků.

29. Doporučení Ústavního soudu ze dne 29. června 2005

30. Dne 29. června 2005 vydal Ústavní soud rozhodnutí stanovící doporučení pro parlament (dále jen „doporučení z června 2005“), zmíněná v rozsudku ze dne 19. dubna 2005. Rozhodnutí zní v

relevantní části následovně:

„1. Východisko

... Podle stávající legislativy, ve znění rozsudku Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005, mohou majitelé domů zvyšovat nájemné nebo další poplatky za užívání bytu nejčastěji každých šest měsíců, avšak ke zvýšení nájemného nebo jiných poplatků, kromě těch, které nezávisí na majiteli domu, jež by bylo vyšší než 3 % hodnoty rekonstrukce bytu v jednom roce, může dojít pouze v odůvodněných případech. ... Nájemník může napadnout takové zvýšení podáním návrhu u soudu, aby takovéto zvýšení bylo prohlášeno za neoprávněné, nebo za oprávněné v odlišné výši, nebo může odmítnout akceptovat zvýšení s tím účinkem, že nájemní smlouva bude ukončena ke konci výpovědní lhůty.

Soudní kontrola nájemného a postup pro takové zvýšení se však neuplatní, jestliže zvýšení nepřekročí 10 % běžného nájemného nebo běžných poplatků.

2. Chybějící zákonná kritéria pro soudní kontrolu

Zákon z roku 2001 neuvádí, a to je jeho základní nedostatek, kritéria, na jejichž základě mají soudy kontrolovat zvýšení nájemného a dalších poplatků za používání bytu. Tato situace je jak ke škodě majitelů domů, tak i ke škodě nájemníků. Proto se soudní kontrola, postrádající zákonná kritéria, stává nutně obtížnou, ne-li iluzorní. To může vést ke zcela svévolným rozhodnutím. Je pravděpodobné, že za této právní situace by soudy byly nuceny vytvořit sadu kritérií ad hoc pro budoucí posuzování (zvýšení), než přezkoumávat právní důvody pro zvýšení. Je třeba zdůraznit, že vynětím ze soudního přezkumu zvyšování nájemného a poplatků, které nepřekročí 10 %, budou nájemníci v mnoha případech připraveni o nezbytnou ochranu, což povede během několika let k nájemnému, jež se vyšplhá na objektivně neodůvodnitelnou úroveň.

Výše uvedené úvahy vedou k závěru, že zákonný systém zafixování maximálního stropu nájemného a dalších poplatků a kontroly zvyšování stanovené podle algoritmu, který byl ospravedlnitelný v přechodném období..., nemůže ani uspokojivě sloužit zájmům majitelů domů, ani chránit oprávněné zájmy nájemníků. Je proto nutné tyto záležitosti regulovat komplexně při současném zachování flexibilních řešení....

3. Faktory ovlivňující úroveň tzv. «základního nájemného»

Otázku stanovení nájemného a poplatků za užívání bytu nelze nazírat pouze z perspektivy kritérií a pravidel pro jejich zvyšování. Především je nezbytné určit zákonné východisko – jinými slovy prvky nájemného, jež by adekvátně braly v úvahu práva majitelů domů.

Současně, aniž by se přehlížel nutně komplementární vztah mezi majitelem domu a nájemníkem, je třeba přihlížet ke skutečnosti, že základní povinností nájemníka je platit nájemné, jež je na ekonomicky odůvodnitelné úrovni, tj. ne příliš vysoké, avšak odrážející oprávněný ekonomický zájem majitele domu.

Východiskem pro stanovení takového ... nájemného by mělo být ustanovení, že jeho prvky nemohou být zafixovány bez vztahu k běžným opravám a údržbě, k adekvátně stanovené amortizaci a ke slušnému zisku....

Potřeba zahrnout náklady na opravy a údržbu nevyžaduje žádného vysvětlení – je zcela zřejmá. Obdobně slušný zisk odvozený od vlastnického práva je nezbytným prvkem skutečné ochrany tohoto práva. Bez zisku neexistují investice nebo dokonce modernizace, jež jsou diktovány technickým pokrokem a jež jsou rovněž ku prospěchu nájemníků. Budoucí podrobná právní řešení by však měla náležitě přihlídnout ke skutečnosti, že cíle sledované státními orgány (státní pokladnou, dalšími

státními a samosprávnými orgány) jsou odlišné od cílů sledovaných soukromoprávními fyzickými a právníckými osobami (např. bytovými družstvy) a že představy těchto dvou skupin o slušném zisku by měly být promítnuty do různých úrovní. ...

Mezi prvky nájemného je třeba pojmut návratnost investic majitelů domů do výstavby a modernizace budovy v náležitém čase, což je třeba chápat jako základ pro adekvátně stanovenou úroveň amortizace....

4. Dodatečné nástroje pro monitorování úrovně nájemného

Pomocným nástrojem, umožňujícím soudům komplexně posoudit základ pro určení a zvyšování nájemného, by mělo být mimo jiné vypracování systému monitorování úrovně nájemného ve všech samosprávných orgánech, a to v procesu skutečného sociálního dialogu s organizacemi majitelů domů a nájemníků, čímž by se například šířily informace o průměrné úrovni nájemného v daném regionu. Takovéto systémy jsou známy v některých evropských zemích pod názvem «zrcadlo nájemného»....

5. Příspěvky na bydlení

Spravedlivé «základní nájemné», stanovené výše uvedeným způsobem pro každou obytnou budovu, by mohlo být často neslučitelné s finanční situací nájemníků. ... V takových případech by měli být chudší nájemníci zahrnuti do systému individuálních příspěvků, odůvodnitelných jejich situací, ze státních fondů, jež by jim skutečně pomohly při plnění jejich povinnosti pravidelně platit nájemné do určité stanovené výše.

Za určitých okolností (zejména u budov pokládáných za národní památky) se může stát, že dokonce řádně stanovené nájemné nebude postačovat k pokrytí všech nákladů požadovaných pro nezbytné výdaje spojené s normální údržbou, zejména však s nezbytnými opravami a s modernizací. V takovýchto přesně stanovených případech by měl systém státních financí upravovat formy individuální podpory majitelů domů povinných nést extra náklady spojené s údržbou budov. Takováto podpora může mít různou podobu, od subvencí přes preferenční investiční úvěry až po daňové úlevy.

...

10. Nekonsistentní úprava práv a povinností stran nájemní smlouvy

Ústavní soud pokládá za nezbytné upozornit na nekonsistenci při stanovení katalogu povinností majitelů domů a nájemníků mezi novými § 6a – 6f zákona z roku 2001 a ustanoveními upravujícími pronájem bytu obsaženými v ... občanském zákoníku. Je proti pravidlům řádné legislativy nezahrnout ustanovení upravující pronájem bytu do občanského zákoníku, který obsahuje celou sadu ustanovení o nájemních vztazích, nýbrž do zákona, jehož účelem je chránit obecně nájemce a nikoliv upravovat nájemní vztah.

Závěrečné poznámky

Předmětem těchto doporučení Ústavního soudu jsou nedostatky a mezery, na něž Ústavní soud upozornil v posledních letech ve svých rozsudcích nebo dokumentech informujících o jeho činnosti. ... Odstranit je v blízké budoucnosti je nutné také z hlediska tržní ekonomiky, což je v daném kontextu obzvláště důležité. Nyní již není možné upravovat tyto otázky fragmentárně a provizorně. Je ještě jednou třeba zdůraznit, že tyto problémy je nutné řešit cestou komplexních řešení sledujících jasně definované cíle, které jsou slučitelné s Ústavou.“

1. Ombudsmanovo napadení (proti)ústavnosti zbývajících ustanovení zákona z roku 2001, týkajících se zvyšování nájemného

2. Dne 24. srpna 2005 požádal ombudsman Ústavní soud, aby některá ustanovení zákona z roku 2001 byla prohlášena za protiústavní. Ombudsman požádal, inter alia, aby ustanovení § 8a odst. 4, odst. 5-7 zákona z roku 2001 (pozměněná v prosinci 2004) byla shledána neslučitelnými s čl. 64 § 1 a 2 Ústavy (princip ochrany majetkových práv) ve spojení s čl. 31 § 3 (princip proporcionality) a s čl. 76 (princip ochrany spotřebitelů před nečestnými tržními praktikami). Ombudsman dále požadoval, aby ustanovení § 9 odst. 1 zákona z roku 2001 bylo shledáno neslučitelným s čl. 2 Ústavy (princip právního státu).
3. Ombudsman se nejprve odvolal na rozsudek Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005 a tvrdil, že tento rozsudek nezanechal vůbec žádné pochybnosti o tom, že povinností legislativy bylo vytvořit právní mechanismus vyvažující ústavně chráněná práva majitelů domů a nájemníků. Pokusy až dosud skutečně provedené dokazují, že byly neúspěšné většinou pro volbu polských orgánů dát prioritu stávajícím politickým zájmům než právu, jak demonstrují četné dřívější rozsudky Ústavního soudu.
4. Pokud jde o napadená ustanovení § 8a, ombudsman nejprve zdůraznil jejich vnitřní nesourodost a tvrdil, že oproti tomu odstavce 4 a 5 zvýšily nájemné nad 3 % hodnoty rekonstrukce za rok s výhradou „soudní kontroly“ a s požadavkem, že musí být „oprávněné“, ale že na druhé straně poslední odstavec vyložený a contrario znamená, že jakékoliv další zvýšení nemusí být oprávněné. Ombudsman se dále odvolal na doporučení Ústavního soudu poukazující na to, že neexistují žádná zákonná kritéria pro to, co má být pokládáno za „oprávněné zvýšení“. Ve skutečnosti, jak tvrdil, z hlediska majitele domu je každé zvýšení oprávněné, protože buď zvyšuje jeho zisk, nebo snižuje ztrátu spojenou s řádnou údržbou, zatímco z hlediska nájemníka je každé zvýšení „neoprávněné“, protože znamená vyšší výdaje na jeho straně.

Pokud jde o ustanovení § 9 odst. 1, ombudsman uvedl, že je nejasné a neslučitelné s principem řádné legislativy pocházející od právního státu v tom, že například nespecifikuje, kdy má začít šestiměsíční období relevantní pro stanovení okamžiku, od něhož se aplikuje zvýšení nájemného. Podle názoru ombudsmana nelze tuto nejasnost odstranit pouhým výkladem, takže vytváří potenciální zdroj konfliktů mezi majiteli domů a nájemníky.

146. V den přijetí rozsudku Soudu zůstává stížnost nevyřízená u Ústavního soudu. Případ byl nařízen k jednání na 17. května 2006.

PŘÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Žádost Vlády o prohlášení inkompatibility *ratione temporis*
2. Vláda, tak jak to již dříve učinila ve stadiu projednávání přípustnosti před senátem, tvrdila, že k tvrzenému porušení majetkových práv stěžovatelky došlo před 10. říjnem 1994, tj. dnem, kdy Polsko ratifikovalo Protokol č. 1 k Úmluvě.
3. Senátní rozhodnutí o přípustnosti
4. Ve svém rozhodnutí ze dne 16. září 2003 senát zamítl žádost Vlády o prohlášení inkompatibility neslučitelnosti *ratione temporis* z následujících důvodů:

„Jurisdikce Soudu *ratione temporis* se vztahuje pouze na období po ratifikaci Úmluvy a jejích Protokolů žalovaným státem. Po ratifikaci musí být všechny akty a opomenutí státu konformní s Úmluvou a jejími Protokoly a následné skutečnosti spadají pod jurisdikci soudu, i když se jedná o pouhá prodloužení již existující situace (viz např. *Yagci a Sargin v. Turecko*, rozsudek ze dne 8. června 1995, Serie A č. 319 – A, str. 16, § 40, a *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao a ostatní v. Portugalsko*, č. 29813/96 a 30229/96, § 43, ECHR 2000-1).

V souladu s tím je Soud příslušný posuzovat skutečnosti tohoto případu z hlediska jejich slučitelnosti s Úmluvou pouze tehdy, pokud nastaly po 10. říjnu 1994, datu ratifikace Protokolu č. 1 Polskem.

Soud však může přihlédnout ke skutečnostem před ratifikací, pokud o nich lze soudit, že vytvořily situaci rozšiřující se za toto datum nebo pokud mohou být relevantní pro pochopení skutečností, jež nastaly po tomto datu (viz *Broniowski v. Polsko* /dec/GC/, č. 31443/96 /GC/, § 74, 19. prosince 2002).

Soud dále připomíná, že stížnost stěžovatelky nesměřuje proti jednotlivému opatření či rozhodnutí přijatému před nebo dokonce po 10. říjnu 1994, ale že se odvolává na kontinuální nemožnost dostat zpět svůj majetek a obdržet adekvátní nájemné za pronájem jejího domu.

Soud rovněž poznamenává, že se zdá být společným východiskem, že napadaná situace byla vytvořena zákony, které se aplikovaly před vstupem Protokolu č. 1 v platnost vůči Polsku, v den vstupu Protokolu v platnost a které jsou stále v platnosti

Žádost Vlády o nepřípustnost z důvodu neexistující jurisdikce *ratione temporis* musí být proto zamítnuta.“

1. Podání stran

2. Vláda se ve svých ústních a písemných přednesech vůči Velkému senátu odvolávala na rozhodnutí senátu a zejména na jeho nálezy, že nebude brát v úvahu možný účinek na majetková práva stěžovatelky, který měla přijatá rozhodnutí nebo zákony aplikovatelné před 10. říjnem 1994. Dále vláda citovala rozsudek senátu a poukázala na to, že Soud, když definoval rozsah tohoto případu a zejména svou jurisdikci *ratione temporis*, konstatoval, že nebude posuzovat rozhodnutí orgánů o podrobení domu stěžovatelky státní správě nebo o přidělení nájemníků do jejích bytů a že otázkou, kterou se bude zabývat, je, zda byl porušen článek 1 Protokolu č. 1 z důvodu působnosti právních ustanovení, jež byla účinná po 10. říjnu 1994.

3. Tudíž, jak Vláda tvrdila, mělo by být v tomto kontextu poznamenáno, že státní správa otázek bydlení zavedená za komunistického režimu připravila vlastníky dokonce o teoretická práva ohledně jejich majetku. V den, kdy Protokol vstoupil v platnost, neměla tudíž stěžovatelka žádná práva, pokud jde o ukončení nájmu k jejím bytům nebo pokud jde o stanovení výše nájemného. Následující zákony, aplikovatelné od 10. října 1994 do dneška, nezavedly žádná omezení, jež by omezovala stěžovatelčinu dosud prakticky neexistující práva, ale naopak, postupně zvyšovala její majetková práva, jakož i dalších majitelů domů, pokud jde o pronájem jejich bytů.

Za těchto okolností nedošlo podle názoru Vlády během částečné časové jurisdikce k žádnému zasahování do majetkových práv stěžovatelky.

151. Stěžovatelka zdůraznila, že napadená situace byla způsobena postupným přijímáním zákonů, které – jak před 10. říjnem 1994, tak i po něm – omezovaly práva majitelů domů a znemožnily jí užívání majetku.

152. Hodnocení Soudu

153. Soud nejprve poznamenává, že jak jasně vyplývá z tvrzení stěžovatelky o jejím nároku podle Úmluvy, předmětem stávající stížnosti je její tvrzení o pokračujícím porušování jejích majetkových práv „vytvořeným uplatňováním zákonů vnucujících jí nájemní smlouvy a stanovících neadekvátní úroveň nájemného“ (viz níže odstavec 154).

I když je pravda, že „vnucování nájemních smluv“ stěžovatelce mělo původ v působnosti „zvláštního schématu nájmu“ počínaje rokem 1974 (viz výše odstavec 71 a 74), byl to nicméně zákon z roku 1994, který po svém nabytí účinnosti 12. listopadu 1994 zavedl systém „regulovaného nájemného“ a který podrobil stěžovatelčin dům tomuto systému. Tento akt byl ve světle práva rovnocenný tzv. „administrativnímu pronájmu“ stěžovatelčiných bytů s pronájmem opírajícím se o svobodnou vůli stran běžné občanskoprávní smlouvy (viz výše odstavec 72-79). Pozdější zákony o bydlení, které byly

přijaty po tomto datu a jsou dosud účinné, tento systém zachovaly (viz výše odstavce 80 – 145).

Nakonec, Soud se domnívá, že poslední argument Vlády, že v době, kdy Protokol vstoupil v platnost, neměla stěžovatelka žádná práva ohledně ukončení pronájmů nebo ohledně stanovení nájemného a že zákony přijaté po 10. říjnu 1994 fakticky nezhoršily, ale naopak zlepšily její postavení (viz výše odstavec 150), by byl lépe posouzen, kdyby se zjistilo, zda polské orgány vytvořily spravedlivou rovnováhu mezi uvedenými zájmy.

153. V souladu s tím Velký senát nevidí žádný důvod pro to, aby se odchýlil od závěru senátu, že požadavek Vlády na vyslovení nepřipustnosti stížnosti pro nedostatek jurisdikce *ratione temporis* musí být zamítnut.

154. Údajné porušení článku 1 Protokolu č. 1 Úmluvy

155. Stěžovatelka tvrdila s odvoláním na článek 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, že situace vytvořená aplikací zákonů vnucujících jí nájemní smlouvy a stanovících neadekvátní úroveň znamenala pokračující porušování jejího práva na užívání jejího majetku. Podle jejího podání byla porušena sama podstata jejího vlastnického práva, protože stěžovatelka nejen že nemohla získávat žádný příjem ze svého majetku, nýbrž vzhledem k omezením ohledně ukončení pronájmů bytů podléhajících schématu regulace nájemného, nemohla získat zpět držbu a užívání svého majetku.

Článek 1 Protokolu č. 1 zní takto:

„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu státu přijímat zákony, které považuje za nezbytné, aby upravit užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistil placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

1. Rozsah případu

2. Senát, odvolávající se na individuální a obecnou dimensi případu (viz odstavec 141 rozsudku senátu), konstatoval, *inter alia*:

„ ... uváděné pokračující porušování článku 1 Protokolu č. 1 se týká nejen individuální stěžovatelky v daném případě, nýbrž má též významné – společenské, právní a ekonomické – dimenze vzhledem k účinkům napadené legislativy na práva mnoha dalších osob. Takže podle informací poskytnutých Vládou působnost schématu regulovaného nájemného v Polsku měla dopad na cca 100 000 majitelů domů, jejichž majetek podléhal stejným omezením, jako jsou ta, která jsou předmětem daného případu. Kromě toho 600 000 až 900 000 nájemníků v Polsku požívalo výhodu ze zvláštních pravidel upravujících úroveň regulovaného nájemného a ukončení nájemních smluv podle tohoto schématu ...

Posouzení skutečností v daném případě bude mít tudíž nevyhnutelně důsledky pro vlastnická práva velkého počtu jednotlivců. To vyžaduje, aby Soud posoudil, zda Polsko jedná v souladu s článkem 1 Protokolu č. 1, a to nejen z perspektivy dopadu kombinace napadených omezení na stěžovatelčino vlastnické právo v posuzovaném období, nýbrž také v širším kontextu, překračujícím rámec individuálního požadavku stěžovatelky podle Úmluvy a s přihlédnutím k důsledkům působnosti schématu regulovaného nájemného na práva podle Úmluvy pro celou třídu potenciálně dotčených osob (viz *Broniowski v. Polsko* /GC/, 31443/96, § 189 a násl., ECHR 2004 – ...).

156. Velký senát se domnívá, že bez ohledu na jeho rozhodnutí v otázce, zda daný případ je či není vhodný, jak tvrdila vláda, aby se u něho postupovalo jako u „pilotního rozsudku“ (viz níže odstavce 227 – 228), obecný kontext případu a zejména, jak správně upozornil senát, množství

osob potenciálně dotčených působností schématu regulovaného nájemného v Polsku a důsledky, jež mělo a má toto schéma na jejich práva podle Úmluvy, je třeba vzít v úvahu při posuzování individuálního případu stěžovatelky.

157. Soulad s článkem 1 Protokolu č. 1

158. Aplikovatelná pravidla článku 1 Protokolu č. 1

159. čl. 1 Protokolu č. 1 obsahuje tři odlišná pravidla: první pravidlo, zakotvené v první větě prvního odstavce, má obecnou povahu a zakotvuje princip pokojného užívání majetku; druhé pravidlo, zakotvené ve druhé větě prvního odstavce, předvídá zabavení majetku a podrobuje je určitým podmínkám; třetí pravidlo, zakotvené ve druhém odstavci, uznává, že smluvní státy jsou oprávněné, inter alia, upravovat užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Tato tři pravidla však nejsou odlišná v tom smyslu, že by spolu nebyla spojená. Druhé a třetí pravidlo se týkají zvláštních případů zasahování do práva na pokojné užívání majetku a musí být tudíž interpretována ve světle obecného principu zakotveného v prvním pravidle (viz, mimo jiné, James a ostatní v. Spojené království, rozsudek ze dne 21. února 1986, Serie A č. 98, str. 29 – 30, § 37, který částečně přejímá principy stanovené Soudem v rozsudku Sporrong a Lonnroth v. Švédsko, rozsudek ze dne 23. září 1982, Serie A č. 52, str. 24, § 61; viz též Broniowski v. Polsko, č. 31443/96 /GC/, § 134, ECHR-2004-V).

160. Podání stran

161. Stěžovatelka se opírala o stejnou argumentaci, jakou již dříve uplatňovala před senátem. Podle jejího názoru napadená omezení překračovala rámec toho, co lze pokládat za „úpravu užívání majetku“. Jejich pokračující aplikace po řadu let měla za následek, že podstatné prvky jejího vlastnického práva prakticky zanikly. Ve své podstatě byla stěžovatelka vlastníkem pouze „na papíře“. Stěžovatelka neměla možnost rozhodovat o tom, kdo bude bydlet v jejím domě a jak dlouho. Pronájem bytů jí byl vnucen nezákonnými administrativními rozhodnutími, ale navzdory tomu nemohla ukončit nájemní smlouvy a opětovně nabýt držbu svého domu, protože zákonné podmínky pro ukončení pronájmu, včetně povinnosti poskytnout nájemníkovi bytovou náhradu, jí to prakticky znemožňovaly.

Stěžovatelka dále zdůrazňovala, že neměla vůbec žádný vliv na výši nájemného placeného jejími nájemníky. Ve skutečnosti, podle napadených zákonů, byla úroveň nájemného zafixována bez rozumného vztahu k nákladům na udržování majetku v dobrém stavu. To mělo za následek značné znehodnocení a zhoršení stavu jejího vlastního domu. Podle jejího tvrzení kumulativní účinek těchto faktorů přivodil situaci podobající se vyvlastnění.

159. Vláda s tím nesouhlasila a požádala Soud, aby potvrdil nález senátu, že tvrzené zasahování znamenalo úpravu užívání majetku ve smyslu druhého odstavce čl. 1 Protokolu č. 1. Vláda poukazovala na to, že stěžovatelka nikdy neztratila právo na „pokojné užívání“ svého majetku. Od 25. října 1990, kdy Okresní soud ve Gdyni zaregistroval její právní titul do relevantního pozemkového rejstříku, stěžovatelka požívala všechny atributy vlastníka majetku.

Měla právo majetek užívat, disponovat s ním, zastavovat a pronajímat jej a dokonce měla právo svůj majetek zničit. Přijatá opatření, zejména omezení vybíraného nájemného, pouze znamenaly úpravu užívání stěžovatelčina majetku.

3. Závěry Soudu

4. Senát se ztotožnil s názorem Vlády (viz odstavec 145 rozsudku senátu).

Senát poznamenal, že i když je pravdou, že stěžovatelka nemohla vykonávat své užívací právo ve smyslu fyzické držby, jelikož dům byl obýván nájemníky a jelikož její práva ohledně pronajímání bytů, včetně jejího práva dostávat nájemné a vypovídat nájemní smlouvy, byla podrobena četným zákonným omezením, stěžovatelka nikdy neztratila své právo svůj majetek prodat. Státní orgány ani neaplikovaly žádná opatření, jež by měla za následek převod jejího vlastnictví. Podle názoru senátu

tyto otázky se týkaly stupně zasahování státu a nikoli jeho povahy. Všechna přijatá opatření, jejichž cílem bylo podrobit stěžovatelčin dům pokračujícímu nájmu a nikoliv jej stěžovatelce trvale odejmout, nelze pokládat za formální či dokonce de facto vyvlastnění, nýbrž za prostředky státní úpravy užívání jejího majetku.

Proto senát dospěl k závěru, že případ je třeba posuzovat podle druhého odstavce článku 1 Protokolu č. 1 (viz *Mellacher a ostatní v. Rakousko*, rozsudek ze dne 19. prosince 1989, Série A č. 169, str. 25, § 44 a *Immobiliare Saffi v. Itálie* /GC/, č. 22774/93, § 46, ECHR 1999-V).

161. Velký senát zcela souhlasí s hodnocením senátu.

162. Obecné principy vyplývající z judikatury Soudu

163. Soud bude posuzovat případ ve světle následujících principů.

(a) Princip zákonnosti

163. Prvním a nejdůležitějším požadavkem čl. 1 Protokolu č. 1 je, že veškeré zasahování státní moci do pokojného užívání majetku musí být v souladu se zákonem. Zejména druhý odstavec čl. 1, i když uznává, že státy mají právo upravovat užívání majetku, podrobuje jejich právo podmínce, že bude vykonáváno přijímáním „zákonů“. Kromě toho princip zákonnosti předpokládá, že aplikovatelná ustanovení vnitrostátního práva jsou při jejich aplikaci dostatečně přístupná, přesná a předvídatelná (viz, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, citováno výše, § 147, s dalšími odkazy).

(b) Princip legitimního cíle v obecném zájmu

164. Veškeré zasahování do užívání práva nebo svobody uznané Úmluvou musí sledovat legitimní cíl. Princip „spravedlivé rovnováhy“ inherentní čl. 1 Protokolu č. 1 sám o sobě předpokládá existenci obecného zájmu společnosti. Kromě toho různá pravidla zakotvená v článku 1 nejsou odlišná v tom smyslu, že by spolu nebyla propojena, přičemž druhé a třetí pravidlo se týkají pouze dílčích aspektů zasahování do práva na pokojné užívání majetku (viz *Broniowski*, citováno výše, § 148).

165. S ohledem na jejich bezprostřední znalost společnosti a jejích potřeb jsou vnitrostátní orgány v lepším postavení než mezinárodní soudce, aby mohly posoudit, co to je „obecný“ nebo „veřejný“ zájem. Podle systému ochrany vytvořeného Úmluvou přísluší proto vnitrostátním orgánům, aby provedly první posouzení existence problému veřejného zájmu, vynucujícího si opatření, jež budou aplikována v oblasti výkonu vlastnického práva. Zde, stejně jako v jiných oblastech, na něž se vztahují záruky Úmluvy, mají vnitrostátní orgány široký rozsah pro vyhodnocení.

166. Pojem „veřejný“ nebo „obecný“ zájem je nutně extensivní. Zejména takové oblasti, jako např. bydlení obyvatelstva, které moderní společnosti pokládají za prvořadou společenskou potřebu a které hraje hlavní roli v politice smluvních států v oblasti ekonomiky a blahobytu, mohou často vyžadovat určitou formu státní regulace. V této oblasti rozhodnutí, pokud jde o to zda, a jestliže ano, tak kdy to může být zcela přenecháno volné ruce trhu, či zda to má být podrobeno státní kontrole, jakož i výběr opatření pro zabezpečení potřeb bydlení společnosti a načasování jejich provádění, nutně zahrnuje úvahy o komplexních sociálních, ekonomických a politických otázkách.

Kdykoliv Soud shledal přirozeným, že rozsah volného hodnocení příslušející legislativě při implementaci sociální a ekonomické politiky by měl být široký, Soud při mnoha příležitostech prohlásil, že bude respektovat úsudek legislativy o tom, co je ve „veřejném“ či „obecném“ zájmu, pokud tento úsudek nebude zjevně postrádat rozumný základ. Tyto principy se aplikují rovněž, ne-li a fortiori, na opatření přijatá v průběhu základní reformy politického, právního a ekonomického

systému země během přechodu od totalitního režimu k demokratickému státu (viz Mellacher a ostatní, citováno výše, str. 27, § 48, Scollo v. Itálie, rozsudek ze dne 28. září 1995, Série A č. 315-C, str. 52, Immobiliare Saffi, citováno výše § 49 a, mutatis mutandis, James a ostatní, citováno výše, str. 32 – 33, § 46 – 47 a Broniowski, citováno výše, § 149).

(c) Princip „spravedlivé rovnováhy“

167. Zasahování do vlastnického práva musí nejen sledovat co do faktů, tak i v zásadě „legitimní cíl“ v „obecném zájmu“, ale musí zde být rovněž přirozený poměr proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným cílem, jehož má být dosaženo jakýmkoli opatřeními aplikovanými státem, včetně opatření určenými k úpravě užívání majetku jednotlivce. Tento požadavek se vyjadřuje pojmem „spravedlivá rovnováha“, jíž musí být dosaženo mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce.

Zájem o dosažení této rovnováhy se promítá do struktury čl. 1 Protokolu č. 1 jako celku. Proto se v každém případě týkajícím se údajného porušení tohoto článku musí Soud ujistit, zda z důvodu státního zasahování musí dotčená osoba nést disproportcionální a značně těžké břemeno (viz James a ostatní, citováno výše, str. 27, § 50, Mellacher a ostatní, citováno výše, str. 34, § 48 a Spadea a Scalabrino v. Itálie, rozsudek ze dne 28. září 1995, Série A Č.315-B, str. 26, § 33).

168. Při posuzování souladu s čl. 1 Protokolu č. 1 musí Soud zevrubně posoudit různé zájmy, které jsou ve hře, a mít na paměti, že cílem Úmluvy je chránit práva, která jsou „praktická a efektivní“. Soud se musí podívat pod povrch jevů a přeshetřovat realitu situace, na kterou se stěžuje. V případech týkajících se působnosti rozsáhlé legislativy v oblasti bydlení musí toto posuzování zahrnovat nejen podmínky pro omezování nájemného obdržovaného jednotlivými majiteli domů a rozsah zasahování státu do smluvní svobody a smluvních vztahů na trhu s pronájmy, ale také existenci procesních a dalších záruk zabezpečujících, že působení systému a jeho dopad na vlastnická práva majitelů domů nejsou ani arbitrární, ani nepředvídatelná. Nejistota – ať už se jedná o nejistotu legislativní, administrativní nebo o nejistotu vyplývající z praxe aplikované státními orgány – je faktorem, který je třeba vzít v úvahu při posuzování jednání státu. Ve skutečnosti kdykoliv se jedná o otázku obecného zájmu, přísluší státním orgánům jednat ve správném čase, vhodným a konsistentním způsobem (viz Immobiliare Saffi, citováno výše, § 54 a Broniowski, citováno výše, § 151).

169. Aplikace výše uvedených principů na daný případ

(a) Zda polské orgány respektovaly princip zákonnosti

(i) Podání stran

(alfa) Stěžovatelka

169. Stěžovatelka měla za to, že státní orgány tento princip zásadně nerespektovaly. Především všechna správní rozhodnutí provádějící opatření o úpravě užívání majetku, zejména ta, která přidělovala byty A.Z. a W.P. a podrobuje její dům státní správě, byla prohlášena za vydaná v rozporu s polským právem. Podle čl. 1 Protokolu č. 1 veškeré zasahování státu do pokojného užívání majetku – ať už vyvlastnění nebo úprava užívání majetku – nelze pokládat za zákonné, jestliže relevantní rozhodnutí bylo učiněno v rozporu s existujícími právními normami.

Dále, zákon z roku 1994, zejména ustanovení ukládající jednotlivým majitelům domů regulaci nájemného a těžké povinnosti při údržbě majetku, nelze pokládat za „provádění zákonů“, jelikož byla shledána odporujícími Ústavě a Úmluvě ve dvou po sobě následujících rozsudcích Ústavního soudu, vydaných ve dnech 12. ledna a 10. října 2000.

Stejný závěr lze učinit ohledně zákona z roku 2001. Zde Ústavní soud ve svém třetím zásadním rozsudku ze dne 2. října 2002 o legislativě v oblasti bydlení prohlásil za protiústavní ustanovení o úrovni nájemného. Ve svém nejnovějším rozsudku ze dne 19. dubna 2005 Ústavní soud konstatoval, že ustanovení změn z prosince 2004, pokud se vztahovala na působnost schématu regulace nájemného po 31. prosinci 2004, jsou protiústavní.

V důsledku toho opatření přijatá státem v oblasti stěžovatelských majetkových práv veskrze postrádala dostatečný právní základ.

(beta) Vláda

170. Vláda s tím nesouhlasila. Uvedla, že úprava užívání stěžovatelského majetku měla jasný, pevný a konstatní právní základ v podobě po sobě následujících zákonů aplikovatelných během celého období spadajícího pod časově vymezenou jurisdikci Soudu. Za prvé, zákon o bydlení z roku 1974 se aplikoval do 12. listopadu 1994. Za druhé, zákon z roku 1994, který byl účinný od 12. listopadu 1994 do 11. července 2001, zavedl ustanovení o regulaci nájemného a další omezení práv majitelů domů. Konečně pravidla upravující nájemní vztahy aplikovatelná od 11. července 2001 k dnešnímu dni byla stanovena zákonem z roku 2001.

171. Vláda akceptovala, že legalita jakéhokoli opatření přijatého státem nemůže být omezena na pouhý požadavek, že právní opatření musí být řádně přijato legislativou. Zahrnuje také soulad s principem právní jistoty. Není pochyb o tom, že důležitým aspektem právní jistoty je, že zákon nesmí být měněn neočekávaně, aby se tak nezasáhlo do důležitých rozhodnutí přijímaných jednotlivci, kteří vycházejí bone fide z předpokladu, že zákon byl přijat pro určité období a že bude po toto období účinný. Podle názoru Vlády schéma regulace nájemného podle zákonů z let 1994 a 2001 – nápravná legislativa zavedená na určité období za účelem ochrany nájemníků – bylo příkladem implementace principu právní jistoty.

(ii) Hodnocení Soudu

172. Senát dospěl k následujícímu závěru u otázky zákonnosti napadených opatření (viz odstavec 155 rozsudku senátu):

„... úprava užívání majetku státy podléhá podmínce, že je vykonávána vydáváním «zákonů» ... I když v daném případě není sporu o tom, že omezení stěžovatelských práv byla uložena třemi po sobě následujícími zákony o bydlení, stěžovatelka tvrdila, že úprava ex post de facto prohlašující relevantní administrativní rozhodnutí za odporující zákonu a právní ustanovení za protiústavní retrospektivně zbavila tato opatření jakéhokoli právního účinku ...

Soud se však domnívá, že tyto úpravy a jejich důsledky pro vyhodnocení, zda Polsko jednalo v souladu s čl. 1 Protokolu č. 1, jsou relevantní pro určení, zda příslušné orgány vytvořily spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými zájmy. Pro účely ujištění, zda napadená opatření byla vykonávána a přijímána na základě «zákonů» ve smyslu druhého odstavce tohoto článku, tudíž Soudu postačí k tomu, aby našel, že byla aplikována na základě polské legislativy účinné v materiálním období.“

173. Velký senát k tomuto hodnocení a v odpovědi na stěžovatelskou argumentaci (viz výše odstavec 169) dodává, že účinnost rozsudků Ústavního soudu z 12. ledna a z 10. října 2000 byla odložena až k 11. červenci 2001 (viz výše odstavce 80 a 83), což znamenalo, že napadená ustanovení zákona z roku 1994 byla aplikovatelná až k tomuto dni. V souladu s tím, nemůže Velký senát akceptovat, že toto zasahování respektovalo princip zákonnosti.

(b) Zda polské orgány sledovaly „legitimní cíl v obecném zájmu“

(i) Podání stran

(alfa) Stěžovatelka

174. Podle názoru stěžovatelky neměly zákony o bydlení žádné legitimní oprávnění.

I když po druhé světové válce existovala jasná potřeba zajistit bydlení pro přemístěné osoby, skutečnost, která ospravedlňovala státní správu mnoharodinných domů, neexistovalo žádné ospravedlnění pro takovéto opatření ohledně jejího domu, který je a vždy byl domem pro jednu rodinu a nikoliv domem pro nájemníky. Umístit nájemníky do tohoto domu a připravit majitelku o domov mohlo stěžít tento problém vyřešit.

Totéž platí i pro následná omezení, stanovená zákonem z roku 1994. Ta byla údajně zavedena za účelem ochrany nájemníků ve svízelné finanční situaci. Avšak ustanovení napadené legislativy učinila právo na nízké nájemné závislým na individuální situaci nájemníka. Jelikož aplikovatelné zákony o bydlení nespojovaly právo na bydlení za nízké nájemné se žádnou podmínkou – jako např. úroveň příjmu, sociální situace rodiny a věk nájemníka nebo velikost či standard daného bytu, nájemníkovi postačilo, že měl právo na nájem přiděleno na základě administrativního rozhodnutí vydaného za komunistického režimu, k tomu, aby mohl těžit z privilegovaného postavení podle schématu regulovaného nájemného. O takovémto právním řešení, které bylo navíc přijato na úkor soukromých jednotlivců, kteří stejně jako stěžovatelka nebyli nutně v lepší finanční situaci než jejich nájemníci, lze sotva tvrdit, že sledovalo legitimní cíl v „obecném“ či „veřejném“ zájmu.

(beta) Vláda

175. Ve svých písemných a ústních podáních Vláda neustále tvrdila, že hlavním cílem je a bylo chránit nájemníky před nežádoucí vysokou úrovní nájemného v období ekonomické transformace Polska. V devadesátých letech musely státní orgány čelit extrémně obtížné bytové situaci, jež se vyznačovala závažným nedostatkem a vysokými cenami bytů. Tato situace vyžadovala, aby stát kontroloval zvyšování nájemného nejen ve státním sektoru, nýbrž i v soukromém sektoru. Stát musel přijmout tato opatření, aby zabránil rozsáhlým vystěhováním, jež by nutně měla za následek zavedení zcela nekontrolovatelných navýšení nájemného a způsobila by závažné sociální napětí a tím i ohrožení veřejného pořádku.

176. Vláda dále tvrdila, že schéma regulovaného nájemného bylo čistě přechodným a nouzovým opatřením určeným k řešení závažné bytové nouze v Polsku, která byla provázena zhoršující se ekonomickou situací domácností. V tomto kontextu se vláda odvolala na statistické údaje, jež předložila, z nichž vyplývalo, že v letech 2000 – 2002 žilo 54 % až 58 % obyvatel pod hranicí chudoby a že v letech 1998 – 2002 bylo 7 % až 10 % domácností pozadu s placením nájemného.

Vláda dále zdůraznila, že Ústavní soud nalezl, že potřeba omezovat nárůst nájemného po určitou dobu je v obecném zájmu, zejména v zájmu ochrany nájemníků v tíživé finanční situaci, během přechodu od státem řízeného systému k systému volného trhu.

177. V souladu s tím schéma státem regulovaného zvyšování nájemného bylo opatřením přijatým v zájmu nájemníků v systému volného trhu a zejména v zájmu jejich ochrany před nebezpečím, že budou postaveni na stejnou úroveň s ekonomickými silnějšími majiteli domů.

V přechodném období je ve státním zájmu zachovávat požadované nájemné na přijatelné úrovni, v zájmu, který by měl být ve světle rozsudku Soudu v případě Mellacher (viz § 53 a 54) pokládán za legitimní.

(ii) Hodnocení Soudu

178. Po posouzení argumentů stran nevidí Velký senát důvod, proč by neměl souhlasit s

následujícími nálezy senátu (viz odstavec 160 rozsudku senátu):

„Jak vyplývá z materiálů předložených stranami a relevantních rozsudků polského Ústavního soudu, schéma regulovaného nájemného v Polsku mělo původ v trvající bytové krizi, v nízké nabídce nájemních bytů na trhu pronájmů a ve vysokých nákladech na pořízení bytu. Bylo provázeno pohledem na zajištění sociální ochrany nájemníků a na zabezpečení – zejména s ohledem na nájemníky v tíživé finanční situaci – postupného přechodu od státní regulace nájemného na plně sjednané smluvní nájemné během základní reformy země po zhroucení komunistického režimu ... Soud akceptuje, že za sociální a ekonomické situace v daném případě měla napadená legislativa legitimní cíl v obecném zájmu, jak požaduje druhý odstavec čl. 1.“

(c) Zda polské orgány vytvořily spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti a právem stěžovatelky na pokojné užívání jejího majetku

(i) Podání stran

(alfa) Stěžovatelka

179. Stěžovatelka tvrdila, že polské orgány evidentně nevytvořily spravedlivou rovnováhu mezi požadavky veřejného zájmu, na který se odvolávaly, a jejím vlastnickým právem. Stěžovatelka měla za to, že základním problémem v tomto případě je, kdo a v jaké míře má nést břemeno bytové politiky – majitelé domů nebo stát. Podle jejího názoru ani ubohý stav státního rozpočtu a náklady na politickou a ekonomickou transformaci státu nemohou ospravedlnit, aby hlavní břemeno poskytování obětí ve prospěch společnosti bylo naloženo na specifickou skupinu majitelů nemovitostí.

180. Stěžovatelka silně oponovala argumentu Vlády v řízení před Velkým senátem, že schéma regulace nájemného se opíralo o zvláštní společenskou smlouvu mezi majiteli domů, nájemníky a státem. Stěžovatelka zejména zpochybňovala tvrzení Vlády, že „na základě této smlouvy se nájemníkům zabezpečovalo, že jejich situace se během desetiletého období po nabytí účinnosti zákona z roku 1994 nezmění a majitelům domů, kteří se vzdali svých nároků na náhradu, bylo slíbeno, že po tomto období přestanou existovat všechna omezení týkající se nájemného“ (viz níže odstavec 189). Stěžovatelka naopak tvrdila, že schéma se neopíralo o žádné dobrovolné závazky na straně majitelů domů či nájemníků, nýbrž o státem vnucená právní řešení vytvářející situaci, kdy jedná sociální skupina – nájemníci – byla subvencována druhou skupinou – majiteli domů.

Pokud se jednalo o „právní klid“ (viz níže odstavec 189), jak tvrdila vláda, jak je možné vysvětlit situaci, zeptala se stěžovatelka, že to vytvořilo tolik kontraverzí a že to vytvořilo základ pro několik ústavních sporů se státem před Ústavním soudem? Kromě toho při každé příležitosti, kdy se zvažovala ústavnost relevantní legislativy, byla tvrdě kritizována majiteli domů v tom, že na ně klade velké břemeno, a nájemníky, že není z jejich perspektivy uspokojivá.

181. Stěžovatelka souhlasila s tím, jak Soud dříve stanovil v několika svých rozsudcích, například v případech Spadea a Scalabrino v. Itálie, Scollo v. Itálie nebo Mellacher a ostatní v. Rakousko, že omezení práv majitelů domů jsou obvyklá v řadě zemí, které čelí nedostatku bytů. V některých z citovaných případů byla tato omezení dokonce shledána oprávněnými a proporcionálními v poměru k cílům sledovaným státem v obecném zájmu. V žádném z těchto případů však státní orgány neomezily práva stěžovatelů v takové míře, jako v daném případě.

182. Podle názoru stěžovatelky, kombinace různých restrikcí omezujících práva majitelů domů zákonem z roku 1994 a následně pak zákonem z roku 2001 znamenala neakceptovatelné a disproportionální zasahování do jejich majetkových práv.

V tomto ohledu poukázala stěžovatelka na to, že polský Ústavní soud ve svých čtyřech po sobě jdoucích rozsudcích vynesených 12. ledna 2000, 10. října 2000, 2. října 2002 a 19. dubna 2005 nalezl, že omezení práv majitelů domů uložené schématem regulace nájemného podle zákona z roku 1994 a zákona z roku 2001 bylo neslučitelné s ústavním principem ochrany majetkových práv a s principem právního státu. Ústavní soud rovněž konstatoval, že implementace tohoto schématu (polskými) orgány naložila na majitele domů disproportorní a excesivní břemeno.

183. Nájem ve smyslu zákona z roku 1994 byl vnucen stěžovateli a dalším soukromým majitelům domů jednostranným rozhodnutím státu. Toto rozhodnutí bylo provázeno přísnými omezeními ohledně ukončení nájmu. Další ustanovení zákona z roku 1994 oproti tomu stanovila povinnost vybírat pouze nízké nájemné na úrovni pod průměrnými náklady na údržbu majetku a na druhé straně uložila majitelům domů povinnost provádět nákladné údržbářské práce.

Tento stav věcí se zákonem z roku 2001 nezměnil, neboť ten prakticky zachoval všechna omezení ohledně ukončení nájmu a povinnosti ohledně údržby majetku a zhoršil postavení majitelů domů zmrazením nájemného na nepřijatelně nízké úrovni. Kromě toho, na základě změn z prosince 2004, státní orgány rozšířily působnost ustanovení uložením restrikcí na zvyšování nájemného za konečný, zákonný termín, který samy stanovily, což bylo jednáním, o němž Ústavní soud stanovil, že bylo výjimečně závažným porušením zásady právního státu.

184. Stěžovatelka neakceptovala názor Vlády, že nabytím účinnosti rozsudku Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005 bylo schéma regulovaného nájemného zrušeno a že strany nájemních smluv mají nyní volnost stanovit nájemné (viz níže odstavec 190). Ustanovení zákona z roku 2001, který je dosud účinný, stanoví opak: podle ustanovení § 8a zákona z roku 2001 každé zvýšení, jímž by nájemné překročilo strop 3 %, je povoleno pouze v odůvodněných případech a může být napadeno u soudu. Současně tvrdé povinnosti majitelů domů ohledně údržby zůstávají nezměněny. Pokud jde o ukončení nájmu, ustanovení se liší pouze nepatrně od ustanovení podle dřívějších defektivních zákonů a přestěhování nájemníka je stále velmi obtížné, ne-li nemožné. Tyto drobné změny legislativy v oblasti bydlení lze stěží pokládat za zrušení schématu regulovaného nájemného. Tyto změny ani nezlepšují postavení majitelů domů nějakým významným způsobem.

Kromě toho, jak stěžovatelka zdůraznila, Ústavní soud v rozsudku ze dne 19. dubna 2005 i v doporučeních z června 2005 poukázal na řadu závažných nedostatků stávajícího systému, přičemž uvedl, že zákon z roku 2001 v současné podobě „neupravuje žádný uspokojivý a konsistentní mechanismus pro vyvážení zájmů majitelů domů a nájemníků“. V tomto kontextu připomněl Ústavní soud státním orgánům naléhavou potřebu stanovit pravidla, na jejichž základě by majitelé domů, po desetiletích subvencování státní politiky v oblasti bydlení, mohly odvozovat od svého majetku „slušný zisk“, a zdůraznil, že odvozování zisku je jedním z komponentů vlastnického práva. Státní orgány však dosud neučinily žádné kroky k implementaci těchto doporučení.

Stěžovatelka rovněž kritizovala existující legislativu pro neexistenci kritérií, jež by stanovila, co se má pokládat za „oprávněné zvýšení nájemného“, a tvrdila, že to ze všech praktických hledisek zabraňuje majitelům domů zvýšit úroveň nájemného. Jak již správně Ústavní soud poukázal ve svém rozsudku a ve svých doporučeních, absence takovýchto zákonných kritérií činí soudní kontrolu zvýšení nájemného iluzorní. V tomto ohledu předložila stěžovatelka podrobnosti jednoho případu předloženého polskému soudu, který se týkal sporu o 13 % zvýšení nájemného a dodala, že s ohledem na průměrné průtahy u polských civilních soudů lze reálně očekávat, že konečné rozhodnutí bude vyneseno asi tak za dva roky, přičemž nájemné zůstane zmrazené na úrovni 3 %, dokud o žalobě nebude rozhodnuto.

185. Stěžovatelka dále reagovala na argument Vlády, že schéma regulovaného nájemného již nemá

negativní dopad na její vlastnické právo a že již bylo vyhověno jejímu požadavku, protože může opětovně svůj dům mít v držbě, jelikož dva z jejích nájemníků se již vystěhovali a třetí se má vystěhovat v brzké době po datu ústního jednání (viz níže odstavec 192). Stěžovatelka připustila, že pozornost, kterou jejímu případu před štrasburským soudem věnovala polská média, vyústila skutečně ve vystěhování dvou nájemníků. O této skutečnosti se stěžovatelka dověděla od zástupce polské vlády v červnu 2005 – který však přesto odmítl převést na ni oficiálně držbu domu – a informovala o tom Soud 22. srpna 2005. Nicméně v den ústního jednání byl třetí byt stále obsazen J.W. Stěžovatelka nemohla jednoduše nájem vypovědět s ohledem na to, že J.W. je v pokročilém věku, přičemž tato skupina nájemníků požívá zákonné ochrany proti výpovědi podle ustanovení § 11 (12) zákona z roku 2001.

Pokud jde o tvrzení, že její vlastnické právo již není dotčeno působností schématu regulace nájemného v Polsku, stěžovatelka zdůraznila, že porušování jejích práv nebylo a nemůže být ukončeno pouhým obnovením její držby domu. Účinky, které byly způsobeny v důsledku napadené legislativy, nezaniknou ani nebudou vymazány navrácením toho, co zbylo z jejího majetku. Když stát převzal dům do své správy, byl v dobrém stavu. Nyní, po letech zanedbávání oprav, což bylo způsobeno jak nedbalou správou státu tak i její nemožností hradit nezbytné opravy z obdrženého nájemného, je dům na pokraji zhroutil.

186. Stěžovatelka skončila tvrzením, že rozsudkem Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005 nebylo zhojeno porušování čl. 1 Protokolu č. 1 nalezené senátem v jejím případě. Uvedeným rozsudkem ani nebylo ukončeno systematické porušování vlastnických práv ostatních majitelů domů v podobné situaci, jak bylo identifikováno v jejím případě.

Stěžovatelka požádala Soud, aby potvrdil nález senátu beze zbytku.

(beta) Vláda

187. Vláda zastávala názor, že státní orgány udržovaly rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cíli, jichž chtěli dosáhnout.
188. Ve svém vystoupení před Velkým senátem se Vláda nejprve odvolala na závěr senátu, že vzhledem k působnosti schématu regulace nájemného státní orgány naložily na stěžovatelku nepřiměřené a excesivní břemeno (viz odstavec 188 rozsudku senátu). V této souvislosti Vláda argumentovala tím, že vzhledem k tomu, že správa záležitostí bydlení zavedená během komunistického režimu připravila vlastníky dokonce o teoretická vlastnická práva, dne 10. října 1994 stěžovatelka neměla žádná práva ohledně ukončení pronájmů svých bytů nebo ohledně stanovení výše nájemného (viz výše odstavce 151 a 153). Z hlediska této perspektivy napadené zákony o bydlení, aplikovatelné od tohoto data, dosud neomezily stěžovatelčina majetková práva, ale naopak postupně zvyšovaly rozsah práv stěžovatelky a ostatních majitelů domů při pronajímání jejich bytů. Proto podle názoru Vlády zavedení schématu regulovaného nájemného zahájilo komplikovaný proces obnovy práv majitelů domů, který s ohledem na nabídku bytů zděděnou od komunistického režimu a na potřebu vyvážit práva všech členů společnosti v sobě zahrnoval extrémně obtížná rozhodnutí na straně státních orgánů.
189. V řízení před Velkým senátem Vláda rovněž uplatnila nový argument, a to že schéma regulace nájemného se opíralo o zvláštní společenskou smlouvu mezi majiteli domů, nájemníky a státem. Na základě této smlouvy bylo nájemníkům zaručeno, že se jejich postavení v desetiletém období po nabytí účinnosti zákona z roku 1994 nezmění, a majitelům domů, kteří se vzdali svých nároků na kompenzaci, bylo přislíbeno, že po uplynutí tohoto období přestanou existovat všechna omezení ohledně nájemného. Stát se ze své strany zavázal, že po 31. prosinci 2004 žádná omezení vyplývající z této smlouvy se už nebudou aplikovat. Tuto situaci lze tudíž označit jako „právní smír“, jelikož odrážela kompromis dosažený mezi rozdílnými společenskými skupinami. To potvrdil též rozsudek Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005,

který prohlásil, že bylo během přechodného období nezbytné zavést schéma regulace nájemného. Kromě toho ve všech svých dřívějších rozsudcích k této otázce Ústavní soud konsistentně uznával potřebu kontinuální ochrany nájemníků, kteří uzavřeli nájemní smlouvu na základě administrativních rozhodnutí a jimž zákon z roku 1994 zaručoval specifickou, maximální úroveň nájemného na pevně stanovenou dobu. Ústavní soud výslovně uznal, že potřeba chránit nájemníky před neoprávněně vysokým nájemným byla zcela ospravedlněna bytovou situací v Polsku.

Kromě toho při ústním jednání Vláda také tvrdila, že majitelům domů byly zpřístupněny granty na obnovu a vylepšení a že majitelé domů mohli také získávat obchodní půjčky na financování nezbytných oprav.

190. Vláda dále zdůrazňovala, že nástroje pro regulaci nájemného jak podle zákona z roku 1994, tak i podle zákona z roku 2001 byly pouze přechodné povahy a že už po delší dobu nejsou používány po rozsudku Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005, který ve skutečnosti znamenal konec schématu regulace nájemného v Polsku. Tak byla na základě tohoto rozsudku všechna dřívější omezení zrušena. Od té doby nájemné v Polsku je regulováno silami působícími na volném trhu a v současné době neexistují žádná omezení, jež by ohledně nájemného stanovily státní orgány. Strany nájemních smluv mohou svobodně stanovit výši nájemného a práva majitelů domů nejsou již v tomto směru nijak omezována. Tím také Vláda splnila závazky, které na sebe vzala na základě výše uvedené společenské smlouvy, a „pravidla hry“ zmiňovaná Ústavním soudem tak byla definitivně naplněna.
191. Kromě toho při srovnání daného případu s případem Mellacher a ostatní v. Rakousko Vláda tvrdila, že jestliže v onom případě Soud nalezl, že „v ozdravné sociální legislativě a zejména v oblasti regulace nájemného ... musí mít legislativa možnost činit opatření ovlivňující další provádění dříve uzavřených smluv, aby mohla docílit účelu přijaté politiky“, pak a fortiori musí mít legislativa možnost nejen zafixovat úroveň nájemného pod tržní hodnotou, nýbrž také učinit opatření ovlivňující implementaci pronájmů vzniklých na základě dřívějších administrativních rozhodnutí, kdy nájemníci vůbec nemohli ovlivnit ani výši nájemného, ani si vybrat byt – soukromý nebo ve vlastnictví státu – který jim byl přidělen.
192. Závěrem odkázala Vláda na individuální postavení stěžovatelky a v této souvislosti zdůraznila, že nálezy Ústavního soudu ohledně neadekvátnosti regulovaného nájemného nemohou být rozhodující. Soud se odvolával na obecnou situaci v Polsku, která se však nutně netýkala každého majitele domu. Vláda neshledala žádný důvod, proč by se to mělo aplikovat na případ stěžovatelky. V tomto kontextu Vláda poukázala na skutečnost, že dva byty v jejím domě byly uvolněny v červnu 2003 a v září 2004. Třetí byt má být uvolněn jistou J.W. během několika týdnů po ústním jednání, jelikož té již byl přidělen byt ve vlastnictví městské rady ve Gdyni. J.W. se ve skutečnosti vystěhovala v únoru 2006 (viz výše odstavec 66). Stěžovatelka nikdy nedala J.W. výpověď. Stěžovatelka ani nezvýšila její nájemné, ačkoliv J.W. platila částku odpovídající 1,5 % hodnoty rekonstrukce bytu. V důsledku toho si stěžovatelka už nemůže stěžovat, že nezískala zpět držbu domu nebo že schéma regulace nájemného má stále negativní dopad na její vlastnické právo.
193. Závěrem Vláda požádala Velký senát, aby konstatoval, že nedošlo k porušení čl. 1 Protokolu č. 1.

(ii) Hodnocení Soudu

194. Ve svém hodnocení dopadu napadeného schématu regulace nájemného na vlastnické právo stěžovatelky senát přihlédl k tomu, že během posuzovaného období (od 10. října 1994 do 25. ledna 2005, tj. do dne přijetí jeho rozsudku) se na stěžovatelku vztahovaly tři různé zákony, a to zákon z roku 1994, zákon z roku 2001 a změny z prosince 2004. Je třeba připomenout, že v jejím případě aplikace „schématu zvláštního nájmu“ podle zákona z roku 1974 (v období od 10.

října do 12. listopadu 1994, tj. do dne, kdy nabyl účinnosti zákon z roku 1994), měla zanedbatelný účinek na „pokojné užívání“ jejího majetku (viz odstavec 170 rozsudku senátu).

Velký senát bude postupovat obdobně, přičemž přihlédne k vývoji, k němuž došlo po přijetí rozsudku senátu.

(alfa) Zákon z roku 1994

Hlavní rysy schématu regulace nájemného zavedeného zákonem z roku 1994

195. Velký senát, stejně jako to učinil senát, souhlasí s Vládou, že zákon z roku 1994 byl prvním z ozdravných zákonů přijatých s cílem reformovat bydlení v Polsku v období přechodu země na systém volného trhu. Velký senát rovněž souhlasí, že ve srovnání s předchozím „schématem zvláštního pronájmu“, které podrobilo trh s pronájmy úplné státní kontrole, byl zákon z roku 1994 obecně krokem vpřed. Tento zákon zejména omezoval státní kontrolu nad pronájmy bytů, které, bez ohledu na to, zda byly ve vlastnictví městské správy či soukromého jednotlivce, byly dosud podrobeny „schématu zvláštního pronájmu“, přičemž se umožňovalo, aby nájem za komerční prostory byly tržní (viz odstavce 171 a 172 rozsudku senátu a odstavec 188 výše).

Avšak pokud se jednalo o stěžovatelku a o ostatní majitele domů vlastníci domy podrobené předtím „schématu zvláštního pronájmu“, byla zachována řada omezení jejich práv, což bylo v převážné míře srovnatelné, jak je uvedeno níže, s omezeními podle zákonů o bydlení přijatých za komunistického režimu.

196. Úvodem je třeba uvést, že podle ustanovení § 55 a 56 zákona z roku 1994 každý pronájem, který měl původ v dřívějších administrativních rozhodnutích o přidělení bytu, musel být pokládán za smluvní pronájem podepsaný na neurčitou dobu. I když toto ustanovení vytvářelo ve skutečnosti quasi-nájemní smlouvu mezi majitelem domu a nájemníkem, což bylo opět krokem vpřed ve smyslu obnovy základů smluvních vztahů na trhu s pronájmy, neměli majitelé domů žádný vliv na volbu nájemníka ani na podstatné prvky takovéto smlouvy. To se vztahovalo nejen na dobu smlouvy, nýbrž i na podmínky pro její ukončení, což značně omezovalo právo majitelů domů ukončit pronájem i vůči nájemníkům, kteří neustále porušovali zákonné podmínky. Navíc, i kdyby majitelé domů pronájem ukončili, nemohli docílit uvolnění bytu a možná jej i pronajmout na volném trhu s pronájmy, pokud neposkytnou nájemníkovi „bytovou náhradu“ na své vlastní náklady. Takovýto soubor právních norem, v kombinaci s trvalým nedostatkem bytů v Polsku, jakož i zákonná úspěšnost příbuzných nájemníka do nájemní smlouvy, značně ztěžovaly majiteli domu možnost zpětně dosáhnout držby bytu (viz výše odstavce 16, 18, 73 a 79).

197. Další povinnosti majitelů domů, potenciálně zahrnující značné výdaje na jejich straně, byly vyčísleny v ustanovení § 9 zákona z roku 1994, který jim ukládal povinnost provádět specifické opravy a údržbu jejich domů. Současně jejich právo obdržet zisk z pronájmů podléhalo zákonným omezením. Podle ustanovení § 25 zákona z roku 1994 neměli majitelé domů právo stanovit vybírané nájemné, protože nájemné nemohlo překročit strop stanovený zákonem na úrovni 3 % „hodnoty rekonstrukce“ bytu (viz výše odstavce 76-83).

Dopad zákona z roku 1994 na vlastnická práva stěžovatelky a ostatních majitelů domů

198. Nicméně, jak ukázala konkrétní aplikace zákona z roku 1994 a jak uznala exekutiva a potvrdily nálezy polského Ústavního soudu, úroveň nájemného nikdy nedosáhla zákonného stropu 3 % hodnoty rekonstrukce, ale byla držena státními orgány v celé zemi na úrovni pokrývajícím cca 60 % nákladů na údržbu. Schodek byl hrazen majiteli domů (viz výše odstavce 15 a 80-82).

Postavení majitelů domů bylo svázáno s ustanovením § 9 zákona z roku 1994, které mělo další důsledky negativně ovlivňující jejich finanční situaci v tom smyslu, že jim ukládalo povinnost provádět nákladné údržbářské práce navzdory tomu, že vybírané nájemné bylo stanoveno pod úrovní průměrných nákladů na údržbu, nemluvě o nákladech na velké opravy, které museli nést majitelé domů. Kromě toho praktické vyloučení práv majitelů domů, pokud jde o volné disponování jejich byty, vyplývající z restriktivních ustanovení o ukončení pronájmů, zapříčinilo znehodnocování tržní hodnoty dotčených domů (viz výše odstavce 71 – 82).

199. Tato omezení a jejich dopad na vlastnická práva majitelů domů byly posuzovány dvakrát polským Ústavním soudem. Ve svých rozsudcích z 12. ledna a z 10. října 2000, reagujících na zrušení zákona z roku 1994, Ústavní soud nalezl, že relevantní ustanovení jsou protiústavní, protože jsou neslučitelná s principy ochrany vlastnických práv, proporcionality a panství práva a sociální spravedlnosti (viz výše odstavce 82 a 83). Kromě toho v rozsudku ze dne 12. ledna 2000 Ústavní soud rovněž zhodnotil situaci z hlediska Úmluvy a nalezl, že napadené schéma regulace nájemného je porušením čl. 1 Protokolu č. 1 (viz výše odstavec 82).
200. Je pravda, že Ústavní soud nalezl, že zavedení schématu regulace nájemného není per se neslučitelné s Ústavou nebo dokonce s mezinárodními závazky Polska, jelikož v rozhodné době byla „ústavně uznávána nutnost chránit práva nájemníků“ a vzhledem k obtížné situaci v oblasti bydlení bylo nutné omezit či dokonce vyloučit svobodu při stanovení nájemného. Ústavní soud však konstatoval, že způsob, jakým byla regulace nájemného ovlivněna ustanovením § 56 odst. 2 ve spojení s dalšími ustanoveními zákona z roku 1994, znamenal, že „vlastníci byli zbaveni i té nejtenčí podstaty vlastnického práva“. Ústavní soud dále zdůraznil, že neexistuje žádné ústavní ospravedlnění pro poskytování nutné ochrany nájemníkům převážně na úkor soukromých jednotlivců – majitelů pronajímaných bytů. V tomto ohledu Ústavní soud upozornil, že zákon z roku 1994 „svévolně stanovil úroveň regulovaného nájemného pod úrovní nákladů a výdajů, jež ve skutečnosti hradili majitelé“ a že vzhledem k jejich povinnosti hradit výdaje na údržbu jejich majetku za určitých podmínek se zákon opíral „o premisu, že majetek musí – až do konce roku 2004 – mít za následek ztrátu pro vlastníka“. Z tohoto hlediska naložil zákon z roku 1994 hlavní břemeno nutných obětí, které společnost musela přinést pro chudé nájemníky, na majitele domů. V tomto kontextu Ústavní soud přisoudil značný význam skutečnosti, že polská legislativa postrádala jakákoliv paralelní řešení, jež by umožnila majitelům domů vyrovnat ztráty a výdaje spojené s údržbou majetku, a poukázal na to, že tuto situaci bylo možné a potřebné napravit „subvencováním z veřejných fondů nákladů na údržbu a opravy domů ..., zajištěním v daňových předpisech plného uznání ztrát a výdajů zatěžujících majitele domů a stanovením úrovně nájemného v závislosti na příjmech nájemníka“ (viz výše odstavec 82).
201. Vláda, stejně jako před senátem, tvrdila, že nálezy Ústavního soudu, pokud jde o obecnou neadekvátnost regulovaného nájemného, nejsou rozhodující v individuálním případě stěžovatelky (viz výše odstavec 192). Velký senát však tento argument odmítá a ztotožňuje se s hodnocením senátu (viz odstavec 175 rozsudku senátu):

„... Ústavní soud nejen že opírá své nálezy, pokud jde o nepříznivé důsledky zákona z roku 1994 na vlastnická práva majitelů domů, o rozsáhlý průzkum obecné situace v oblasti bydlení v Polsku a o listinné důkazy předložené státními orgány ... ale má také výhodu přímé znalosti situace v zemi... Vláda oproti tomu nepředložila žádné důkazy, jež by prokazovaly, že tyto okolnosti, ačkoli bylo shledáno, že převažují v celém Polsku, nelze vztáhnout na stěžovatelku, nebo že by se její situace lišila od situace ostatních polských majitelů domů.“

201. S odvoláním na rozsudek Soudu v případě Mellacher a ostatní v. Rakousko Vláda dále tvrdila, že podle čl. 1 Protokolu č. 1 státy, když přijímají legislativu napравující legislativu v oblasti bydlení, mají právo nejen snížit vybírané nájemné pod tržní hodnotu, ale mohou dokonce

přijmout taková radikální opatření, jako například anulování platnosti uzavřených nájemních smluv (viz výše odstavec 191).

Velký senát nalézá, že tento argument již byl posouzen senátem, který dospěl k následujícímu závěru (viz odstavec 176 rozsudku senátu):

„Soud akceptuje, že vzhledem k výjimečně obtížné bytové situaci v Polsku, k nevyhnutelně závažným sociální důsledkům spojeným s reformou trhu s pronájmy, jakož i vzhledem k dopadu, jež měla tato reforma na hospodářská a jiná práva četných osob, rozhodnutí přijmout zákony omezující úroveň nájemného v bytech v soukromém vlastnictví, aby byli chráněni nájemníci, bylo oprávněné, a to zejména proto, že stanovilo časové omezení tohoto opatření ... Avšak, jak správně upozornila stěžovatelka ..., i když rakouská legislativa předvíдалa mnohá omezení pro výši vybíraného nájemného nebo možnosti jeho redukce, stanovila také postupy, jež umožňovaly majitelům domů krýt náklady na údržbu (viz rovněž Mellacher a ostatní, citováno výše, § 31 – 32 a 55 – 56). Žádné takové postupy zákon z roku 1994 nestanovil a jak poznamenal Ústavní soud, polská legislativa nezajišťovala žádný mechanismus pro vyvážení nákladů na udržování majetku a příjmů z regulovaného nájemného ...

V těchto souvislostech a s přihlédnutím k důsledkům, jež měla různá restriktivní ustanovení pro stěžovatelku, Soud nalézá, že kombinace restrikcí podle zákona z roku 1994 porušila samu podstatu jejího vlastnického práva. V tomto ohledu by Ústavní soud chtěl poukázat na to, že ve svém rozsudku ze dne 12. ledna 2000 dospěl ke stejnému závěru, když konstatoval, že zákonem z roku 1994 byli individuální majitelé domů «připraveni i o nejtenčí podstatu svých vlastnických práv» a že «v důsledku toho jejich právo obdržet zisk z majetku, ... důležitý prvek vlastnického práva... bylo zničeno a ... jejich právo disponovat vlastním majetkem ... bylo zbaveno svého obsahu» ...

202. Velký senát souhlasí se senátem, a plně potvrzuje jeho závěry, zejména pak nález, že kombinace restrikcí uložených zákonem z roku 1994 porušila samu podstatu stěžovatelčina vlastnického práva.

(beta) Zákon z roku 2001

Období mezi 11. červencem 2001 a 10. říjnem 2002

203. Daty vymezujícími toto období jsou nabytí účinnosti zákona z roku 2001, tj. zákona, který nahradil zrušený zákon z roku 1994 a měl naplnit rozsudky Ústavního soudu z 12. ledna a z 10. října 2000, a zrušení – na základě následného rozsudku Ústavního soudu ze dne 2. října 2002 – ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001, tj. ustanovení, které zavedlo nový postup při kontrole zvyšování nájemného (viz výše odstavce 84 – 104).

204. Odlišně od zrušených ustanovení, ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 učinilo zvyšování úrovně nájemného závislým na procentu inflace. Zachovalo však předchozí maximální strop 3 % hodnoty rekonstrukce pro vybírané nájemné. V kontrastu se zákonem z roku 1994 zákon z roku 2001 neobsahoval podrobná ustanovení o povinnostech majitelů domů při údržbě majetku. Avšak jejich postavení se materiálně nezměnilo, protože další zákony, zejména stavební zákon a občanský zákoník, obsahovaly právní normy podobné těm, jež se aplikovaly na základě zákona z roku 1994. Ustanovení o ukončení pronájmu byla podrobnější, avšak přidávala četné restriktivní podmínky k podání výpovědi a v podstatě nadále zachovala pravidlo umožňující znovu nabýt držbu bytu pouze tehdy, jestliže majitel poskytl nájemníkovi bytovou náhradu (viz výše odstavce 84-95).

205. Jak zjistil senát (viz odstavec 177 rozsudku senátu), teprve asi po čtyřech měsících působnosti nové legislativy napadl ombudsman (proti)ústavnost ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 u Ústavního soudu a tvrdil, že úroveň nájemného stanoveného podle tohoto ustanovení

nepokrývá ani základní náklady na údržbu obytných budov a že nové ustanovení postavilo majitele domů do nevýhodnějšího postavení než pravidla o regulaci nájemného stanovená zákonem z roku 1994, u něhož bylo již dříve shledáno, že porušoval vlastnická práva (viz výše odstavec 96).

206. Ústavní soud, opírající své nálezy o rozsáhlé listinné důkazy a o vyhodnocení obecné situace v celém Polsku, rozhodl, že aplikovatelná ustanovení pro kontrolu úrovně nájemného jsou neslučitelná s ústavními principy ochrany vlastnického práva, panství práva a sociální spravedlnosti. Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že stávající situace je „nepochybně méně příznivá než situace, která existovala podle zákona z roku 1994“, že „legislativa zafixovala nerozumně nízké základní nájemné“, že zákon z roku 2001 „závažně zhoršil postavení majitelů domů“ a že ustanovení § 9 odst. 3 „zvěčnilo porušování vlastnických práv“, jež existovalo již podle zákona z roku 1994. Kromě toho Ústavní soud poznamenal, že nová ustanovení o ukončení pronájmů materiálně nezlepšila postavení majitelů domů (viz výše odstavce 103 – 104).

Ústavní soud nadále tvrdě kritizoval legislativu pro její pokračující otálení se zavedením zákonného mechanismu zmírňujícího ztráty majitelů domů vyplývající z redukováného nájemného a poukázal na to, že „nedošlo ke změnám v úpravě daně z příjmu, přinejmenším ohledně odečtení od daně (nebo od zdanitelného příjmu) částek vynaložených na údržbu budov ... a že legislativa ani nezavedla preferenční půjčky na opravy“.

Ústavní soud dospěl k závěru, že působnost ustanovení § 9 odst. 3 bylo vrcholem pokračujícího porušování vlastnického práva majitelů domů a že omezení stanovená tímto ustanovením jdou nad přípustný rozsah omezení tohoto práva (viz výše odstavec 104).

207. Velký senát, při hodnocení situace stěžovatelky v posuzovaném období, se ztotožňuje s názorem vyjádřeným Ústavním soudem, k němuž senát dodal, že ustanovení zákona z roku 2001 aplikovatelná v relevantním období nesprávně omezovala její majetková práva a naložila na ni nepřiměřené břemeno, což nelze ospravedlnit legitimním cílem sledovaným státními orgány při implementaci relevantní nápravné legislativy v oblasti bydlení.

Období mezi 10. říjnem 2002 a 31. prosincem 2004

208. Relevantní období začalo zrušením ustanovení § 9 odst. 3 zákona z roku 2001 Ústavním soudem a skončilo nabytím účinnosti změn z prosince 2001 zákona z roku 2001 (viz výše odstavce 113-132).

Ohledně tohoto období dospěl senát k následujícím nálezům:

„Od 10. října 2002, po zrušení ustanovení § 9 odst. 3, se stalo pro stěžovatelku možným, aby zvýšila úroveň nájemného z jejích bytů až na 3 % hodnoty rekonstrukce bytu ... Avšak vzhledem k relevantním ukazatelům, jež strany předložily, má Soud za to, že to nevedlo k materiálnímu zlepšení postavení stěžovatelky. Podle Vlády v období bezprostředně předcházejícím zrušení ustanovení § 9 odst. 3, tj. v říjnu 2002, dosahovalo maximální nájemné za podobné byty v jejím městě 4,61 PLN za metr čtverečný, přičemž částka, kterou mohla stěžovatelka skutečně obdržet v roce 2004 a k jeho konci, činila 5,15 PLN ... Tato částka (cca 1,27 euro), která se pohybovala v rámci aplikovatelných sazeb nájemného (5,00 PLN – 6,00 PLN) ve většině dalších polských měst, znamenala pouze 10 % zvýšení předchozího indikativního nájemného, které, jak bylo jasné uvedeno výše, bylo naprosto nedostačující, aby pokrylo základní náklady na údržbu ... V důsledku toho Soud nevidí, jak možnost zvýšit nájemné až do – zřejmě nízké a neadekvátní – výše zákonného stropu mohla zlepšit situaci, ohledně níž bylo nalezeno, že znamená trvalé porušování vlastnického práva stěžovatelky a ostatních majitelů domů. Soud se ani nedomnívá, že to znamenalo pro stěžovatelku a pro celou třídu

dotčených osob nějakou úlevu ve srovnání předchozím stavem věci.“

209. V řízení před Velkým senátem vláda uvedla, a stěžovatelka proti jejímu tvrzení neprotestovala, že pokud se jedná přinejmenším o jednoho z jejich nájemníků, jistě J.W., stěžovatelka nezvýšila její nájemné až po zákonný strop 3 % hodnoty rekonstrukce bytu, ale zachovala je na úrovni 1,5 %. Na tomto základě vláda argumentovala, že stěžovatelka nemůže efektivně tvrdit, že její práva byla porušena působností schématu regulace nájemného v relevantním čase (viz výše odstavce 66 a 192).

Velký senát se však domnívá, že otázka, zda stěžovatelka zvýšila nájemné, jež mohla od jednoho nájemníka požadovat, na 3 % hodnoty rekonstrukce, nemá rozhodující vliv na jeho hodnocení, zda Polsko jednalo v souladu s čl. 1 Protokolu č. 1. Postačí, tak jako to stačilo senátu, konstatovat, že v materiální době stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby tak učinila. Jádro problému, kterým se Velký senát zabývá, nespočívá v provádění podrobných kalkulací a spekulací o tom, jak hodně nebo jak málo by stěžovatelka či další majitelé domů byli získali zvýšením nájemného na 3 % hodnoty rekonstrukce. Jde spíše o to, zda toto zlepšení po mnoha letech vynucování na majitelích domů, aby akceptovali úroveň nájemného, které nemělo vůbec žádný vztah k nákladům na údržbu majetku – nemluvě o znemožňování jim, aby z pronájmu obdrželi nějaký zisk – ukončilo pokračující porušování článku 1 Protokolu č. 1 způsobené kombinovaným účinkem výše uvedených restrikcí, nebo, alternativně, zda poskytlo stěžovatelce úlevu ohledně navrácení práv garantovaných Úmluvou.

210. V tomto ohledu by chtěl Velký senát poznamenat, že žádná jiná omezení majitelů domů nebyla zrušena. Jak upozornil Ústavní soud, pravidla pro ukončení pronájmů se materiálně nelišila od pravidel aplikovatelných podle zákona z roku 1994, o nichž tentýž soud již dříve nalezl, že znamenají „praktické vyloučení práv majitelů domů, pokud jde o volné disponování s jejich byty“ a že mají za následek „znehodnocování tržní hodnoty dotčených domů“ (viz výše odstavce 82 a 104). Navíc, nehledě na to, že již v lednu 2000 Ústavní soud konstatoval, že stát „naložil hlavní břemeno obětí, které společnost musí přinést pro nájemníky ... na vlastníky majetku“ a že situace byla zhoršena skutečností, že v Polsku neexistovaly žádné právní cesty a prostředky umožňující majitelům domů nahradit náklady nebo zmírnit ztráty utrpěné v souvislosti s údržbou majetku nebo obdržet fondy na nutné opravy, a že nebyl vytvořen žádný takový zmírňující mechanismus (viz výše odstavce 82 a 104).

Za těchto okolností Velký senát, i když na částečně odlišném základě (viz výše odstavce 209 – 210), dospívá ke stejnému závěru jako senát a konstatuje, že porušování vlastnického práva stěžovatelky nadále v relevantním období pokračovalo.

Období mezi 1. lednem 2005 a 26. dubnem 2005

211. Výše uvedená data vyznačují období působnosti ustanovení § 1 odst. 9 písm. a) změny ze dne 17. prosince 2004 a § 1 změny ze dne 22. prosince 2004, která pozměnila znění § 9 zákona z roku 2001 a podrobila jakékoli zvýšení, jímž by nájemné překročilo 3 % hodnoty rekonstrukce, maximálnímu ročnímu stropu 10 % běžného nájemného (viz výše odstavce 124 – 141).
212. Senát, navzdory tomu, že neměl k dispozici žádná podání stran, shledal nezbytným posoudit relevantní legislativu pokud jde o její soulad s Úmluvou, přičemž konstatoval následující (viz odstavce 182 – 184 rozsudku senátu):

„182. Skutečně, jak zdůraznila vláda, závazek zachovat schéma regulace nájemného pouze dočasně, byl dodržen, jelikož ustanovení stanovící konečný termín aplikace tohoto schématu opírajícího se o 3 % strop hodnoty rekonstrukce bytu, pozbylo platnosti 31. prosince 2004 ... vláda rovněž upustila od svého původního pokusu rozšířit toto zmrazení do roku 2008 ...

Avšak další návrh Vlády, vyjádřený nejen v zákonech z roku 1994 a 2001, ale též před tímto Soudem při ústním jednání, a to, že po 1. lednu 2005 se bude nájemné řídit podle tržních principů a že nebude zavedený žádný regulační systém nájemného ... nebyl implementován.

Dne 1. ledna 2005 nabyla účinnosti nová ustanovení. Ústavnost těchto ustanovení byla napadena majiteli domů u Ústavního soudu poté, co působila pouhé tři dny. Na základě změn z prosince 2004 zavedl polský stát nový postup při kontrole zvyšování nájemného, který v podstatě modifikuje předchozí systém pouze nepatrně. Za prvé, všechny úrovně nájemného směřují za podmínky, že ke zvýšení dojde na základě vhodného vyrozumění a ne častěji než jednou za šest měsíců, dosáhnout 3 % hodnoty rekonstrukce bytu. Za druhé, úrovně nájemného přesahující 3 % této hodnoty směřují být zvýšeny nejvýše o 10 % ročně ...

183. Vzhledem k tomu, že praktická aplikace nových ustanovení zůstává otázkou do budoucna a závisí na mnoha faktorech, jako např. relevantním přepočítacím koeficientu ..., Soud nepokládá za vhodné vyvozovat závěry o rozhodujících či dlouhodobých účincích jejich působnosti na vlastnické právo stěžovatelky a ostatních majitelů domů. Soud však si nemůže odpustit poznámku, že vzhledem ke stávajícím hodnotám uváděným jako hodnota rekonstrukce bytu, 10 % nárůst nájemného není pro všechny praktické účely výrazným nárůstem. Lze jej jen stěží pokládat za zlepšující postavení stěžovatelky, pokud jde o pokrytí nákladů na údržbové práce, které je stěžovatelka povinna provádět na základě ustanovení § 6 písm. a) zákona z roku 2001.
184. V souladu s výše uvedeným nelze tvrdit, že změny z prosince 2004 přinesly stěžovateli nějakou úlevu, která by jí vykompenzovala porušování, k němuž již došlo vzhledem k pokračující aplikaci legislativy o regulaci nájemného v Polsku. Naopak se zdá, že nová ustanovení zvětšují status quo, který byl shledán neslučitelným s požadavky čl. 1 Protokolu č. 1.
185. Změny z prosince 2004 byly následně přezkoumány Ústavním soudem z hlediska jejich slučitelnosti s polskou Ústavou. Ve svém rozsudku se soud nejen odvolal na rozsudek senátu jako najeden ze základů podporujících jeho nález, že přijetí ustanovení rozšiřujících působnost schématu regulace nájemného je v rozporu s panstvím práva a s principem ochrany majetku, nýbrž také ohodnotil jednání státu jako „výjimečně otřesné porušení principu důvěry ve stát a jím vytvářené právo“ (viz výše odstavce 137 - 140).
186. Ve světle nálezů Ústavního soudu Velký senát nemůže než se připojit k závěru senátu, že přijetí změn z prosince 2004 bylo dalším aktem státu, který porušil práva stěžovatelky garantovaná čl. 1 Protokolu č. 1.

Období po 26. dubnu 2005

215. Pokud jde o období po 26. dubnu 2005, vláda tvrdila, že vzhledem k tomu, že stěžovatelčin dům byl částečně uvolněn a že bude během několika týdnů zcela volný po ústním jednání 11. ledna 2006, k čemuž, jak vláda následně potvrdila (viz výše odstavec 66) skutečně došlo 15. února 2006, nemůže už stěžovatelka tvrdit, že nezískala zpět jeho držbu. Nelze ani tvrdit, dodala vláda, že schéma regulace nájemného stále ohrožuje její vlastnické právo (viz výše odstavec 192). Oproti tomu stěžovatelka měla za to, že tyto skutečnosti nemohou pozastavit nebo zrušit účinky, které již schéma regulace nájemného způsobilo jejímu vlastnickému právu (viz výše odstavec 185).
216. V souvislosti s prvním argumentem vlády by chtěl Soud připomenout, že rozhodnutí či opatření ve prospěch stěžovatele/ky v zásadě nepostačuje k tomu, aby ho/ji připravilo o status „oběti“, pokud vnitrostátní orgány neuznají, buď výslovně nebo konkludentně, porušení Úmluvy a potom neučiní nápravu (viz, mimo jiné, *Brumarescu v. Rumunsko* /GC/, č. 28342/95, § 50, *ECHR* 1999-VII a *Scordino v. Itálie* č. 1 /GC/, č. 36813/97, § 180, *ECHR* 2006- ...).

V daném případě však tyto podmínky nebyly splněny. I když Soud souhlasí s tím, že skutečnost, že

stěžovatelka za pomoci státních orgánů a v samotném závěru řízení před Soudem mohla znovu nabýt úplnou držbu svého domu, zlepšuje její postavení, lze jen stěží tuto okolnost chápat jako uznání, a to ani jako konkludentní uznání porušení práva zakotveného v Úmluvě, které stěžovatelka reklamovala, a jako opatření napravující tvrzené porušování jejího vlastnického práva zapříčiněné působností schématu regulace nájemného, které Soud našel (viz výše odstavce 195 – 245).

Kromě toho, s přihlédnutím k závazku států zakotvenému v čl. 1 Úmluvy, a to „přiznat každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené ... v Úmluvě“, jakož i k obecnému kontextu tohoto případu (viz odstavce 155 – 156), Soud se domnívá, že takovéto praktické řešení, aplikované státními orgány vůči individuální stěžovatelce v případě, kdy ústřední otázka z hlediska Úmluvy se týká působnosti legislativního schématu potenciálně dopadajícího na práva velkého počtu osob, nezprošťuje Soud od toho, aby se ujistil, zda obecný problém, který je jádrem situace, jež je předmětem stížnosti, byl vyřešen a zda příčina porušování práv dalších osob byla odstraněna.

V souladu s výše uvedeným se bude Soud zabývat dalším argumentem předloženým Vládou, a to že po nabytí účinnosti rozsudku Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005 bylo schéma regulace nájemného zrušeno a že práva majitelů domů již nejsou omezována (viz výše odstavec 190).

217. V uvedeném rozsudku se Ústavní soud neomezil pouze na posouzení ústavnosti změn z prosince 2004, ale posoudil případ, kterým se zabýval, v širším kontextu působnosti schématu regulace nájemného po období cca 11 let předcházejících jeho rozhodnutí (viz výše odstavce 136 – 141). Ústavní soud našel, že po celé toto období stát nezavedl žádný uspokojivý a konsistentní mechanismus pro vyvážení práv majitelů domů a nájemníků, zejména v podobě zavedení konsistentních kritérií pro stanovení nájemného, a dále pak se rozhodl dát v tomto smyslu doporučení parlamentu (viz výše odstavce 141 – 142).

218. Předmětem doporučení z června 2005 byly „nedostatky a mezery, na které Ústavní soud již dříve v posledních letech poukázal“. Ústavní soud konstatoval, že „jejich odstranění v blízké budoucnosti je nutné ve světle principu sociální tržní ekonomiky, což má obzvláštní význam v daném kontextu“, a upozornil státní orgány na to, že „již není možné upravovat tyto otázky fragmentárním a provizorním způsobem“ (viz výše odstavec 142).

219. Základními defekty zákona z roku 2001, které Ústavní soud označil jako vyžadující rychlou nápravu, byly mimo jiné absence ustanovení stanovících základní elementy nájemného a absence jakýchkoli zákonných kritérií pro soudní přezkoumání zvyšování nájemného. Ústavní soud byl obzvláště kritický ke stávajícímu „algoritmickému“ systému zafixování maximálního stropu nájemného a regulace zvyšování, což podle jeho názoru neposloužilo ani zájmům majitelů domů, ani zájmům nájemníků.

Ústavní soud zdůraznil, tak jak to již učinil dříve, že nájemné nelze odtrhovat od nákladů na opravy a údržbu; jakkoli mohl být takovýto přístup ospravedlnitelný během přechodného období, není akceptovatelný v současnosti. Ústavní soud dále zdůraznil důležitost stanovení úrovně nájemného způsobem umožňujícím majitelům domů nejen pokrýt tyto náklady z vybíraného nájemného, nýbrž také z nájemného obdržet „slušný zisk“ a obdržet návrat jejich investic.

221. S odvoláním na argument Vlády ohledně absence jakýchkoliv restrikcí práv majitelů domů, Soud by rád poznamenal, že se nejedná o dobře odůvodněný. Takže kromě zavádění a zachovávání defektivních ustanovení o úrovni nájemného státní orgány neodstranily předchozí omezení o ukončení nájmu (viz výše odstavce 127 – 128). Z hlediska majitele domu se situace, ve srovnání s předchozími restriktivními ustanoveními, výrazně nezměnila. Stát nezavedl ani žádný postup či zákonný mechanismus umožňující majitelům domů zmírnit či kompenzovat ztráty utrpěné v souvislosti s údržbou či opravami majetku, jak Ústavní soud doporučil při mnoha příležitostech (viz výše odstavce 207 a 211).

222. V důsledku toho nelze tvrdit, že rozsudek Ústavního soudu sám o sobě ulehčil

disproporcionální břemeno naložené na výkon vlastnických práv majitelů domů působností napadených zákonů. Nelze ani tvrdit, že obecná situace, která je podkladem pro nálezy porušení v daném případě, byla uvedena do souladu se standardy Úmluvy. Naopak, ve světle tohoto rozsudku a doporučení z června 2005 je jasné, že nemůže být a ani nebude dosaženo velkého pokroku v této oblasti, pokud nebudou rychle odstraněny výše uvedené defekty polské legislativy v oblasti bydlení a pokud nebude celý systém reformován způsobem zajišťujícím skutečnou a efektivní ochranu tohoto základního práva ohledně ostatních osob v podobné situaci.

223. Obecný závěr, pokud jde o údajné porušení čl. 1 Protokolu č. 1

224. Senát se při svém obecném závěru ohledně porušení čl. 1 Protokolu č. 1 řídil následujícími úvahami:

„185. Jak již Soud při mnoha příležitostech prohlásil, má stát v takových oblastech, jakou je oblast bydlení obyvatelstva, nezbytně široký prostor pro volnou úvahu, a to nejen ohledně existence problému obecného zájmu vyžadujícího opatření kontroly individuálního majetku, nýbrž i ohledně výběru opatření k jejich implementaci. Státní regulace úrovně nájemného je jedním z takovýchto opatření a její aplikace může zapříčinit značné omezení výše vybíraného nájemného (viz zejména Mellacher a ostatní, citováno výše, § 45).

Rovněž v situacích, kdy jako v tomto případě má působnost legislativy o regulaci nájemného rozsáhlé důsledky pro četné jednotlivce a má významné ekonomické a sociální důsledky pro celou zemi, musí státní orgány zodpovědně zvažovat nejen výběr formy a rozhodování o rozsahu kontroly nad užíváním majetku, ale také rozhodnutí o vhodném načasování pro přijímání a vynucování relevantních zákonů. Nicméně tato volná úvaha, jakkoli je významná, není neomezená ve své realizaci, a to ani v kontextu s nejkompexnější reformou státu, a nemůže mít za následek důsledky, jež jsou v rozporu se standardy Úmluvy (viz Broniowski, citováno výše, § 182).

186. Soud opětovně uznává, že obtížná situace v oblasti bydlení v Polsku, zejména akutní nedostatek bytů a vysoké náklady na pořízení bytů na trhu, jakož i potřeba transformovat extrémně rigidní systém přidělování bytů zděděný od komunistického režimu, ospravedlňovaly nejen zavedení nápravné legislativy chránící nájemníky v období fundamentální reformy politického, ekonomického a právního systému země, ale také stanovení nízkého nájemného na úrovni pod tržní hodnotou Soud však nenachází žádné ospravedlnění pro to, že stát trvale nezajišťoval stěžovatele a dalším majitelům domů částky nutné na pokrytí nákladů na údržbu, nemluvě o minimálním zisku z pronájmu bytů.

187. Asi před pěti lety polský Ústavní soud nalezl, že působnost schématu regulace nájemného opírající se o předpisy, jejichž nevyhnutelným důsledkem byly ztráty pro majitele domů, vyústila v disproporcionální, nespravedlivé a arbitrární rozdělování sociálního břemene spojeného s reformou bydlení a že tato reforma byla uskutečněna převážně na úkor majitelů domů. Ústavní soud připomněl tento závěr ve svých následných rozsudcích, přičemž jasně naznačil, že nezrušení systému regulace nájemného po 31. prosinci 2004 může vést k porušení ústavního principu panství práva a k podlomení důvěry občanů ve stát. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že přijatá opatření znamenala trvalý porušování vlastnických práv majitelů domů. Zdůraznil, že způsob, jakým státní orgány vypočítávaly zvýšení nájemného, znemožňoval majitelům domů, čistě už z matematických důvodů, aby v nájemném obdrželi příjem nebo aby z něho mohli přinejmenším hradit náklady na opravy ...

Za těchto okolností příslušelo polským orgánům eliminovat nebo alespoň promptně napravit situaci, která byla shledána neslučitelnou s požadavky stěžovatelčina základního vlastnického práva podle rozsudků Ústavního soudu. Kromě toho princip zákonnosti v článku 1 Protokolu č. 1 a předvídatelnosti zákona vyplývající z pravidla vyžadoval, aby stát splnil legislativní slib zrušit schéma regulace nájemného, což vůbec nevylučovalo přijetí postupů chránících nájemníky jiným způsobem...

188. S přihlédnutím ke všem uvedeným okolnostem a zejména k důsledkům, které působnost schématu regulace nájemného měla na výkon práva stěžovatelky na pokojné užívání jejího majetku, Soud konstatuje, že státní orgány na ni naložily disproporcionální a excesivní břemeno, což nelze ospravedlnit žádným legitimním zájmem společnosti, který sledovaly. ... „
189. Velký senát souhlasí s tímto zhodnocením napadené situace. Chtěl by však dodat, jak bylo prokázáno výše, že porušení vlastnického práva v daném případě není výlučně spojeno s otázkou úrovně vybíraného nájemného, ale že spíše spočívá v kombinovaném účinku defektivních ustanovení o stanovení nájemného a různých restrikcí práv majitelů domů ohledně ukončení pronájmů, zákonných finančních břemen na ně naložených a absence jakýchkoli právních cest a prostředků, jež by jim umožnily buď nahradit nebo zmírnit ztráty utrpěné v souvislosti s údržbou majetku, nebo aby obdrželi za provedení povinných oprav v odůvodněných případech subvenci od státu (viz výše odstavce 203, 211 a 221). Kromě toho tvrzení Vlády při ústním jednání, že takovýto mechanismus existoval (viz výše odstavec 189), nebylo doloženo žádným konkrétním příkladem z vnitrostátního práva a praxe.

V této souvislosti by chtěl Soud opětovně poukázat na svou judikaturu, která se v mnoha případech týká omezení práv majitelů domů, k nimž docházelo a dochází v zemích čelících bytové krizi – aplikovaná omezení byla shledána oprávněnými a proporcionálními ve vztahu ke sledovaným účelům a k obecnému zájmu (viz Spadea a Scalabrino, citováno výše, § 18 a Mellacher a ostatní, citováno výše, § 27 a 55). V žádném z těchto případů však státní orgány neomezily práva stěžovatelů v tak značném rozsahu jako v tomto případě.

Za první, stěžovatelka nikdy svobodně neuzavřela žádnou nájemní smlouvu se svými nájemníky; její dům jim byl spíše pronajat státem. Za druhé, okolnosti stávajícího případu jsou odlišné od okolností v případě Spadea a Scalabrino. V posledně uvedeném případě, i když stát dočasně suspendoval vystěhování z bytů v soukromém vlastnictví, majitelům domů bylo zachováno jejich právo ukončit pronájem formou prosté výpovědi bez jakýchkoli dalších restrikcí. Naopak, v polské legislativě existovala řada podmínek ohledně ukončení pronájmů, čímž byla v tomto ohledu závažně omezena práva majitelů domů. Za třetí, v případě Mellacher a ostatní, i když vnitrostátní legislativa omezila vybírané nájemné, úroveň nájemného nebyla nikdy stanovena, tak jako v daném případě, pod náklady na údržbu majetku a majitelé domů mohli nájemné zvyšovat, aby pokryli nezbytné náklady na údržbu. Toto ustanovení přinejmenším umožňovalo rakouským majitelům domů udržovat jejich majetek v řádném stavu, zatímco polské schéma nestanovilo a nestanoví žádný postup pro příspěvky na údržbu nebo pro státní subvence, čímž způsobuje nutné znehodnocování majetku kvůli absenci adekvátních investic a modernizace (viz odstavce 82, 104 a 138).

225. Je pravdou, jak je uvedeno v rozsudku senátu, že polský stát, který zdědil po komunistickém režimu akutní nedostatek bytů vhodných k pronajmutí za přijatelné nájemné, musel se vyrovnávat s výjimečně složitými a sociálně citlivými problémy spojenými s konfliktními zájmy majitelů domů a nájemníků. Stát musel na jedné straně zajistit ochranu vlastnických práv majitelů domů a na druhé straně respektovat sociální práva nájemníků, často zranitelných jednotlivců (viz výše odstavce 12 – 19 a 176). Nicméně legitimní zájmy společnosti v takovýchto situacích vyžadují spravedlivé rozložení sociálního a finančního břemene spojeného s transformací a reformou nabídky bydlení v zemi. Toto břemeno nemůže být, tak jako v daném případě, naloženo pouze na jednu sociální skupinu, byť jsou zájmy jiné skupiny společnosti jako celku sebevíce důležité.

Ve světle výše uvedených skutečností a s přihlédnutím k účinkům působnosti legislativy o regulaci nájemného během celého posuzovaného období na práva stěžovatelky a ostatních osob v podobné situaci, se Soud domnívá, že polský stát nevytvořil vyžadovanou spravedlivou rovnováhu mezi obecnými zájmy společnosti a ochranou vlastnického práva.

Proto byl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

III. Článek 46 Úmluvy

226. čl. 46 Úmluvy stanoví:

„1. Vysoké smluvní strany se zavazují, že se budou řídit konečným rozsudkem Soudu ve všech případech, jichž jsou stranami.

2. Konečný rozsudek se doručuje Výboru ministrů, který dohlíží na jeho výkon.“

3. Aplikace postupu podle „pilotního rozsudku“

4. Námitka Vlády proti postupu podle „pilotního rozsudku“

5. Vláda ve své referenční žádosti a ve svých následných písemných a ústních podáních protestovala proti rozhodnutí senátu aplikovat na daný případ tzv. postup podle „pilotního rozsudku“. Její argumentace se skládala ze tří částí.

6. Za prvé Vláda tvrdila, že popis stěžovatelčiny situace, tak jak jej prezentovala před senátem, již neodpovídá skutečnosti. Dva z jejích nájemníků, W.P. a rodina J.P. a M.P., již uvolnili byty v červnu 2003 a v září 2004. Třetí nájemnice, J.W., se má vystěhovat brzy po datu ústního jednání. Proto stěžovatelka dosáhla ulehčení požadovaného od Soudu, pokud jde o převzetí správy majetku a držby jejích bytů.

Za druhé Vláda argumentovala, že stěžovatelčino faktické postavení není postavením typického majitele domu, protože stěžovatelka vlastní dům pro jednu rodinu, zatímco většina majitelů domů vlastní nájemní domy. Navíc, stěžovatelka zamýšlela ve svém domě umístit sídlo nadace „Jantarová stezka“, což by znamenalo, že by její prostory byly využity spíše pro komerční účely než pro potřeby bydlení.

Třetím argumentem Vlády bylo, že schéma regulace nájemného zavedené zákonem z roku 1994 již v Polsku neexistuje, jelikož rozsudek Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005 učinil situaci slučitelnou se standardy ochrany vlastnických práv podle Úmluvy. Vláda opětovně tvrdila, že po tomto rozsudku mohou strany v nájemní smlouvě volně stanovit výši nájemného a práva majitelů domů již nejsou žádným způsobem omezována.

Vláda dospěla k závěru, že na tento případ by se nemělo hledět jako na „pilotní případ“ zahrnující systémový problém související se špatným fungováním polské legislativy – se všemi důsledky, k nimž vede „pilotní případ“ z hlediska čl. 46 a čl. 41 Úmluvy.

2. Argumenty stěžovatelky

3. Stěžovatelka zahájila tím, že Vládu upozornila na skutečnost, že neusilovala o to, aby ovlivnila rozhodnutí senátu v tom smyslu, aby aplikoval postup podle „pilotního rozsudku“, protože tato otázka spadá výlučně do kompetence Soudu a závisí na jeho posouzení skutečností jejího případu.

Stěžovatelka však nevidí žádný argument, který by mohl působit proti rozhodnutí senátu. Naopak, její případ plně splňuje kritéria založená rozsudkem ve věci Broniowski v. Polsko, zejména proto, že porušení jejího vlastnického práva nebylo „způsobeno izolovaným incidentem, který nelze přičítat zvláštnímu chodu událostí v případě, ale bylo spíše důsledkem administrativního a regulačního chování státních orgánů vůči identifikovatelné třídě občanů“. Jak případ Broniowski, tak i její případ odhalily „existenci nedostatku v rámci polského právního řádu, v jehož důsledku celé třídě jednotlivců bylo odepřeno pokojné užívání jejich majetku“ a který může vyvolat přesvědčení, že tyto „nedostatky ve vnitrostátním právu mohou vést k předkládání četných následných řádně odůvodněných stížností“. Kromě toho v obou případech porušování vlastnických práv mělo původ v

systémovém problému spojeném se špatným fungováním vnitrostátní legislativy a praxe způsobeným tím, že stát tento problém neřešil. Skutečně po mnoho let stěžovatelka nemohla získat zpět svůj majetek nebo dostávat nájemné v rozumné výši, a to nikoliv kvůli nedostatku ve specifickém rozsudku či rozhodnutí, nýbrž kvůli defektivní legislativě.

230. Pokud jde o argument Vlády, že její dům se má v krátké době vyprázdnit, stěžovatelka uvedla, stejně jako to již učinila dříve, že tato skutečnost nemůže automaticky zastavit a zrušit účinky porušování jejího vlastnického práva, trvajícího po mnoho let.

S odvoláním na tvrzení Vlády, že její situace není typická pro průměrného majitele domu v Polsku, protože její dům je domem pro jednu rodinu a nikoliv nájemním domem, stěžovatelka zdůraznila, že ve skutečnosti toto byl právě argument, který neustále avšak bezúspěšně uplatňovala u různých vnitrostátních orgánů a soudů, když se snažila získat zpět držbu domu prostřednictvím právních postupů. To však bylo marné, protože tyto orgány našly, že v jejím případě byly napadené zákony o bydlení aplikovány správně.

Nakonec, v kontextu s tvrzením Vlády, že již neexistuje žádná státní regulace úrovně nájemného a že práva majitelů domů již nejsou omezována, stěžovatelka zopakovala své argumenty o pokračujícím porušování Úmluvy po nabytí účinnosti rozsudku Ústavního soudu (viz výše odstavec 185).

Závěrem požádala stěžovatelka Soud, aby v jejím případě pokračoval v aplikaci postupu podle pilotního rozsudku.

3. Hodnocení Soudu

(a) Principy vyplývající z judikatury Soudu

231. V případě *Broniowski v. Polsko*, týkajícím se otázky kompatibility legislativního schématu, které mělo dopad na široký okruh osob (cca 80 000), Soud poprvé našel existenci systematického porušování, což definoval jako situaci, kdy „fakta případu odhalují ... v rámci vnitrostátního právního řádu ... nedostatek, v jehož důsledku celé třídě jednotlivců bylo a stále je upíráno jejich právo nebo svoboda podle Úmluvy“ a kdy „nedostatky ve vnitrostátním právu a praxi identifikované v individuálním případě stěžovatele mohou dát podnět k četným následným řádně odůvodněným stížnostem“.

Soud dále našel, že porušování v uvedeném případě „mělo původ v širokém problému, který vyústil ve špatné fungování polské legislativy a administrativní praxe a který měl dopad a nadále mohl dopadat na velký počet osob“ (viz *Broniowski*, citováno výše, § 189).

232. V této souvislosti Soud rozhodl, že „žalovaný stát musí prostřednictvím vhodných právních opatření a administrativní praxe zajistit implementaci daného vlastnického práva ohledně zbývajících žalobců Bug River nebo jim poskytnout ekvivalentní nápravu na místě, a to v souladu s principy ochrany vlastnických práv podle čl. 1 Protokolu č. I“ (viz čtvrté operativní ustanovení základního rozsudku).

Soud takto objasnil, že výkon rozsudku vyžaduje obecná opatření na celostátní úrovni a že tato opatření mají vzít v úvahu mnoho postižených lidí a napravit systémový defekt, který je základem nálezů porušení Soudem. Soud rovněž poznamenal, že uvedená opatření mají zahrnovat schéma nabízející postiženým osobám nápravu porušení Úmluvy. Soud ještě jednou zdůraznil, že jakmile byl takovýto defekt identifikován, je povinností státních orgánů, aby pod dohledem Výboru ministrů přijaly pokud možno retroaktivní nápravná opatření v souladu se subsidiárním charakterem Úmluvy (ibid. § 193 a *Broniowski v. Polsko* /smírné urovnání/ /GC/, č. 31443/96, § 34 – 35 ECHR-2005-IX).

233. Tento způsob adjudikativního přístupu Soudu k systémovým nebo strukturálním problémům ve vnitrostátním právním řádu byl označen jako „postup podle pilotního rozsudku“ (viz např. listina o stanovisku Soudu k návrhům na revizi Evropské úmluvy o lidských právech a k dalším opatřením uvedená ve zprávě Řídícího výboru pro lidská práva ze dne 4. dubna 2003 CDDH/2003/006 Finál, jednomyslně přijaté Soudem na jeho 43. Plenárním administrativním zasedání dne 12. září 2003, odstavce 43 až 46, a odpověď Soudu na zprávu o mezitímní činnosti CDDH, připravenou po 46. Plenárním administrativním zasedání dne 2. února 2004, odstavec 37) (ibid.).
234. Účelem označení případu Soudem za „postup podle pilotního rozsudku“ je usnadnit co nejrychlejší a nejefektivnější řešení dysfunkce, jež má negativní dopad na ochranu práva zaručeného Úmluvou, zpochybněného ve vnitrostátním právním řádu. Jedním z relevantních faktorů zvažovaných Soudem při stanovení a aplikaci tohoto postupu bylo rostoucí ohrožení systému Úmluvy vyplývající z velkého počtu opakujících se případů vyplývajících mimo jiné ze stejného systémového problému (ibid.).

Postup podle pilotního rozsudku je ve skutečnosti primárně určen k tomu, aby pomohl smluvním státům při plnění jejich role v systému Úmluvy řešením takovýchto problémů na vnitrostátní úrovni a zajistit dotčeným osobám jejich práva a svobody podle Úmluvy, jak vyžaduje článek 1 Úmluvy tím, že jim nabídne rychlejší nápravu.

(b) Aplikace výše uvedených principů na daný případ

235. Senát měl za to, že principy stanovené v případě Broniowski se rovněž vztahují na daný případ, zejména proto, že působnost schématu regulace nájemného se může potenciálně týkat ještě většího počtu jednotlivců – cca 100 000 majitelů domů a 600 000 až 900 000 nájemníků (viz odstavec 191 rozsudku senátu). Senát rovněž konstatoval, že stejně jako v případě Broniowski, fakta stávajícího případu odhalila existenci základního systémového problému spojeného se závažnými nedostatky ve vnitrostátním právním řádu. Senát označil tento nedostatek jako „špatné fungování polské legislativy v oblasti bydlení v tom, že uložila a nadále ukládá individuálním majitelům domů omezení při zvyšování nájemného z jejich bytů, čímž jim znemožňuje obdržet nájemné rozumně souměřitelné s obecnými náklady na údržbu majetku“.
236. Velký senát souhlasí se závěrem senátu, že stávající případ je vhodný pro aplikaci postupu podle pilotního rozsudku, jak ji stanoví rozsudky v případě Broniowski.

Je obecně přijato, že působnost napadené legislativy v oblasti bydlení, která se bez ohledu na výhrady Vlády ohledně údajného atypického postavení stěžovatelky (viz výše odstavec 228) na ni aplikovala stejným způsobem jako na ostatní majitele domů, měla dopad na vlastnická práva velkého počtu osob, jejichž byty (cca 600 000 nebo 5,2 % veškerých zdrojů bydlení v zemi) byly pronajímány podle schématu regulace nájemného (viz výše odstavce 15 a 19). I když počet podobných stížností předložených Soudu činí v současné době 18 stížností – číslo, které ve srovnání s případem Broniowski se může zdát bezvýznamné, jeden z těchto případů byl podán sdružením cca 200 majitelů domů, kteří tvrdí, že jejich individuální práva byla porušena. Na každý pád, identifikace „systémové situace“, ospravedlňující aplikaci postupu podle pilotního rozsudku, nemusí být nutně spojena s daným počtem podobných již předložených stížností nebo z něho vycházet. V kontextu se systémovými či strukturálními porušeními je rovněž důležitým prvkem potenciální příliv budoucích případů z hlediska zabránění akumulaci opakovaných případů u Soudu, což brání efektivnímu projednávání ostatních případů upozorňujících na často závažné porušování práv, jež má Soud chránit.

237. Ačkoliv Vláda tvrdila, že schéma regulace nájemného již v Polsku neexistuje po rozsudku Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2005 (viz výše odstavec 228), Soud se může pouze odvolat na svůj dřívější závěr, že navzdory tomuto rozhodnutí nebyla obecná situace v Polsku uvedena

do souladu se standardy Úmluvy

Velký senát sdílí obecné hledisko senátu, že problém, který je původem porušování čl. 1 Protokolu č. 1 v daném případě spočívá ve „špatném fungování polské legislativy v oblasti bydlení“. Toto hodnocení je skutečně stále přesné, zejména ve světle nálezu Ústavního soudu, že porušování vlastnických práv stěžovatelky a ostatních majitelů domů má původ v „defektivní legislativě“, která je vůči nim aplikována od nabytí účinnosti zákona z roku 1994 (viz výše odstavec 140).

Velký senát však vidí základní systémový problém jako kombinaci restrikcí práv majitelů domů, včetně defektivních ustanovení o stanovení nájemného, což bylo a stále je zhoršováno neexistencí jakýchkoli právních cest a prostředků umožňujících jim alespoň pokrýt ztráty utrpěné v souvislosti s údržbou majetku, spíše než jako problém týkající se pouze selhání státu při zabezpečení majitelům domů úrovně nájemného rozumně přiměřeného nákladům na údržbu.

1. Obecná opatření
2. Jedním z důsledků postupu podle pilotního rozsudku je, že hodnocení napadené situace Soudem v „pilotním“ případě nutně překračuje zájmy pouze jednoho stěžovatele a vyžaduje, aby případ byl posouzen rovněž z perspektivy obecných opatření, která musí být přijata v zájmu dalších potenciálně dotčených osob (viz, mutatis mutandis, Broniowski /smírné ujednání/, citováno výše, § 36). Z tohoto důvodu nelze v tomto kontextu pokládat za rozhodující individuální řešení přijatá v případě stěžovatelky, na něž se Vláda odvolávala ve své argumentaci ohledně aplikace postupu podle pilotního rozsudku (viz výše odstavec 228).
3. Pokud jde o obecná opatření, jež by měl aplikovat polský stát s cílem skoncovat se systematickým porušováním vlastnického práva nalezeným v daném případě, a s přihlédnutím k jeho sociální a ekonomické dimenzi, včetně povinností států ve vztahu k sociálním právům dalších osob (viz výše odstavce 139, 157 a 225), se Soud domnívá, že žalovaný stát musí především cestou vhodných právních a/nebo jiných opatření zajistit ve svém vnitrostátním právním řádu mechanismus, udržující spravedlivou rovnováhu mezi zájmy majitelů domů, včetně jejich oprávnění obdržet zisk z jejich majetku, a obecným zájmem společnosti – včetně dosažitelnosti postačujícího bydlení pro méně majetné – v souladu s principy ochrany vlastnických práv podle Úmluvy.

Soudu nepřísluší specifikovat, která cesta by byla nejvhodnější při stanovení těchto nápravných postupů nebo jak by měl být zájem majitelů domů vybalancován s jinými zájmy, které jsou ve hře; čl. 46 tak nechává státu volnost při výběru prostředků, jejichž prostřednictvím splní své povinnosti vyplývající z výkonu rozsudků Soudu (viz Broniowski, citováno výše, § 186 a 192).

Soud však mimochodem poznamenává, že mnohá řešení pro stát jistě zahrnují opatření naznačená Ústavním soudem v jeho doporučeních z června 2005, která uvádějí rysy mechanismu vyvažujícího práva majitelů domů a nájemníků a kritéria toho, co by mohlo být pokládáno za „základní nájemné“, „ekonomicky oprávněné nájemné“ nebo „slušný zisk“ (viz výše odstavec 136 – 141).

1. Článek 41 Úmluvy
2. čl. 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní, a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přizná Soud v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

1. Škoda uváděná v daném případě
2. Stěžovatelka tvrdila, že si je vědoma toho, že na základě rozsudku v případě Broniowski může Soud rozhodnout, že otázka aplikace čl. 41 není zralá pro rozhodnutí a že může odmítnout

přiznat jí spravedlivé zadostiučinění. Přesto však požádala Soud, aby zvážil, zda nejsou její požadavky zralé pro to, aby byly posouzeny, nebo zda dokonce není nutné je posoudit.

V tomto ohledu stěžovatelka poukázala na to, že jí je již 75 let a že Soud se jejím případem zabývá již po mnoho let. Její zdraví i její finanční situace jsou chatrné. Prostředky na její obživu jsou velmi omezené; stěžovatelka je učitelkou hudby v důchodu a v současné době žije v malém, skromném bytě v Poznani. Částka, kterou by jí Soud přiznal, by jí přinejmenším pomohla k tomu, aby opravila dům a aby se mohla nastěhovat do domu, který je rodinným majetkem.

242. Stejně jako před senátem stěžovatelka požadovala celkovou částku 118 705 euro jako náhradu peněžní škody i morální újmy, které utrpěla trvalým porušováním jejího vlastnického práva. Tato částka se skládala ze 40 000 euro jako náhrady morální újmy a ze 78 705 euro jako náhrady peněžní škody pokrývající náklady na opravy způsobené jednak nedbalou údržbou ze strany státu, jednak její nemožností hradit nutné opravy z obdrženého nájemného podle schématu regulace nájemného a jednak ušlým ziskem z tržního nájemného.
243. V souvislosti s materiální ztrátou, kterou utrpěla, předložila stěžovatelka znalecký posudek, která podrobně popisoval současný stav domu. Podle znalce byl technický stav domu takový, že vyžadoval generální opravu.

Pokud jde o údajný ušlý zisk stanovený ve vztahu k tržnímu nájemnému, které by byla mohla stěžovatelka obdržet, kdyby dům nebyl podroben schématu regulace nájemného, znalec vypočítal relevantní částku za období 15 let následujících poté, co stěžovatelka převzala správu domu (viz výše odstavec 32). Tato částka byla stanovena ve výši 1 380 000 PLN, což je cca 350 000 euro.

Stěžovatelka uvedla, s přihlédnutím k případu Broniowski a ke skutečnosti, že polská legislativa omezila požadavky Bug River na 20 %, že se domnívá, že podobná povaha jejího případu od ní vyžaduje omezit její požadavek na srovnatelnou proporcii aktuální ztráty, kterou utrpěla. Tato proporce odpovídá výše uvedené částce 78 705 euro.

244. Pokud jde o její požadavek na náhradu morální újmy ve výši 40 000 euro, stěžovatelka zopakovala argumenty, které již uplatnila před senátem, a vysvětlila, že tato částka má pokrýt škodu, kterou utrpěla v podobě frustrací a stresu spojených s jejím marným úsilím získat zpět svůj majetek a se ztrátou možnosti jej užívat. V této souvislosti stěžovatelka zdůraznila, že tento stres byl dán tím, že uplatňovala před polskými soudy své oprávněné požadavky, přičemž všechna řízení byla neúčinná a v jejím vysokém věku pro ni znamenala vysoké vypětí. Stěžovatelka rovněž závažně trpěla tím, že nemohla realizovat svůj plán umístit ve svém domě sídlo „Nadace Jantarová stezka“.
245. Pokud jde o náklady a výdaje, stěžovatelka požadovala celkovou částku 24 000 euro, včetně částky 9 457,50 euro, kterou vynaložila v souvislosti s řízením před Velkým senátem. Tato částka nezahrnovala DPH.
246. Vláda se domnívala, že tyto požadavky jsou excesivní a nepodložené materiálními důkazy. Vláda zejména kritizovala znalecký posudek a zpochybnila jeho důkazní hodnotu, přičemž tvrdila, že byl zřejmě připraven tak, aby ovlivnil Soud, pokud jde o údajně značné porušení vlastnického práva stěžovatelky. Podle názoru Vlády se ve znaleckém posudku uváděla přehnaná čísla na podporu údajné ztráty stěžovatelky z ušlého zisku z nájemného, tj. ztráty, jež by v daném případě neměla být posuzována, protože souvisí s obecným hodnocením důsledků vyplývajících z působnosti legislativy upravující regulaci nájemného. Pokud jde o právní výdaje spojené s odvolacím řízením, Vláda nesouhlasila s počtem hodin (50) vynaložených právním zástupcem stěžovatelky na přípravu případu a požádala Velký senát, aby stanovil částku, pokud to vůbec přichází v úvahu, jen v takové výši, kdy tyto náklady byly, podle jejích slov, „proporcionální k zapojení právního zástupce stěžovatelky do případu a pokud byly skutečně a nezbytně vynaloženy a byly rozumné co do výše“.

247. Závěry Soudu

248. Peněžní škoda

249. Po přezkoumání okolností případů se Soud domnívá, že otázka náhrady peněžní škody není dosud zralá k rozhodnutí. Tato otázka tudíž musí být vyhrazena následně stanovené proceduře, s nutným přihlédnutím k jakékoliv dohodě, již může být dosaženo mezi žalovaným státem a stěžovatelkou (ustanovení 75 § 1 Jednacího řádu Soudu) a ve světle takových individuálních či obecných opatření, která mohou být přijata žalovaným státem při výkonu tohoto rozsudku. Do té doby, než budou implementována relevantní obecná opatření, která by měla být přijata v přiměřené lhůtě, Soud odkládá své přezkoumání stížností pocházejících ze stejné obecné příčiny (viz Broniowski, citováno výše, § 198).

250. Morální újma

251. Pokud jde o stěžovatelčin požadavek na náhradu morální újmy, Soud shledává dobrý důvod náhradu přiznat a v tomto ohledu se výjimečně odchýlit od postupu přijatého v případě Broniowski (viz Broniowski, citováno výše, § 198).

Rozhodnutí Soudu bylo motivováno zvláštními a osobními okolnostmi individuální stěžovatelky v daném případě. Soud vzal především v úvahu její věk a zdravotní stav, jakož i skutečnost, že jak řízení, která zahájila před polskými soudy, tak i řízení před tímto Soudem trvala značně dlouho, což nutně zvýšilo její stres a frustraci. S přihlédnutím k okolnostem spojeným s tím, že stát převzal uvedený majetek za účelem dát jej do užívání jiným osobám, jakož i k době, kterou trvalo, než stěžovatelka dostala zpět svůj rodinný dům, předmět jasně významné citové a emocionální hodnoty, nemá Soud žádné pochybnosti o tom, že relevantní vnitrostátní řízení znamenalo pro stěžovatelku značné psychické vypětí. Při rozhodování o přiznání náhrady za morální újmu v současném stadiu řízení shledává Soud důležitým, že stěžovatelka před ním uplatnila svá vlastní práva, ale že na sebe vzala starosti a břemeno spojené s jednáním – alespoň do určité míry – jménem majitelů domů v podobné situaci.

249. S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem a po posouzení na základě ekvity přiznává Soud stěžovatelce částku 30 000 euro jako náhradu morální újmy.

250. Náklady a výdaje

251. Pokud jde o náklady a výdaje, které vynaložila stěžovatelka, Soud poznamenává, že senát přiznal stěžovatelce částku 13 000 euro jako náhradu nákladů a výdajů vynaložených až do přijetí jeho rozsudku (viz odstavec 197 rozsudku senátu). Po posouzení stěžovatelčina požadavku vcelku přiznává jí Soud částku 22 500 euro, jež bude přepočtena na polské zloté kurzem aplikovatelným v den vyrovnaní, spolu s jakoukoliv daní, jež může být vybrána z této částky.

252. Úroky z prodlení

253. Soud pokládá za vhodné, aby úroky z prodlení měly základ v marginální úrokové míře Evropské centrální banky, k níž by měly být připočteny tři procentní body.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Zamítá jednomyslně předběžnou námitku Vlády o nepřípustnosti stížnosti *ratione temporis*;
2. Konstatuje jednomyslně, že byl porušen čl. 1 Protokolu 1 k Úmluvě;
3. Konstatuje 16 hlasy ku 1, že výše uvedené porušení mělo původ v systémovém problému spojeném se špatným fungováním vnitrostátní legislativy v tom, že:

(a) tato legislativa ukládala a nadále ukládá omezení na práva majitelů domů, včetně defektivních ustanovení o stanovení nájemného;

(b) tato legislativa neupravovala a stále neupravuje žádný postup nebo mechanismus umožňující majitelům domů pokrýt ztráty utrpěné v souvislosti s údržbou majetku;

4. Konstatuje 15 hlasy ku 2, že s cílem ukončit systémové porušování identifikované v tomto případě, žalovaný stát musí cestou vhodných právních a/nebo jiných opatření zabezpečit ve vnitrostátním právním řádu mechanismus podporující spravedlivou rovnováhu mezi zájmy majitelů domů a obecným zájmem společnosti, a to v souladu se standardy ochrany vlastnických práv podle Úmluvy (viz výše odstavec 239);
5. Konstatuje jednomyslně, že otázka aplikovatelnosti čl. 41 není zralá pro rozhodnutí, pokud jde o požadavek stěžovatelky na náhradu peněžní škody, a v souladu s tím

(a) vyhrazuje si uvedenou otázku;

(b) vyzývá Vládu a stěžovatelku, aby do šesti měsíců ode dne notifikace tohoto rozsudku předložily svá písemná stanoviska v této věci, zejména vyrozuměly Soud o jakékoliv dohodě, již by mohly dosáhnout;

(c) vyhrazuje si další postup a deleguje na předsedu Soudu pravomoc, aby jej v případě potřeby stanovil;

6. Konstatuje jednomyslně,

(a) že žalovaný stát je povinen zaplatit stěžovatelce do tří měsíců následující částky:

(i) 30 000 (třicet tisíc) euro jako náhradu morální újmy;

(ii) 22 500 (dvacet dva tisíc pět set) euro jako náhradu nákladů a výdajů;

(iii) jakoukoliv daň, která může být vybrána z výše uvedených částek;

(b) že po uplynutí výše uvedených tří měsíců až do vyrovnání budou splatné prosté úroky z výše uvedených částek o sazbě rovnající se marginální úrokové míře pro půjčky Evropské centrální banky plus tři procentní body, a to během doby prodlení;

7. Zamítá jednomyslně zbývající část požadavku stěžovatelky na náhradu nepeněžní škody.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 19. června 2006.

LUZIUS WILHABER

předseda

1. L. EARLY

tajemník