

### Regulace nájemného druhé generace – případová studie Švýcarsko

Vysoký standard bydlení ve Švýcarsku stejně jako relativně vysoká spokojenost obyvatel se svým bydlením jsou výsledkem opatrného přístupu švýcarských vlád ve věcech dotýkajících se regulace nájemného. „Přežití soukromého nájemního bydlení jako dominantního sektoru bydlení ve Švýcarsku bylo možné díky ‘druhogenerační’ kontrole nájemného, která zajistila zisk pro soukromé investice plynoucí do nájemního bydlení.“ (Werczberger 1997, 337). Vlastnické bydlení se na celkovém bytovém fondu podílí pouze 31 %, zbytek tvoří bydlení nájemní: 54,4 % veškerého nájemního bydlení je v ruku soukromých fyzických osob, 11 % vlastní stavební společnosti, 6,6 % bytová družstva, 8,6 % penzijní fondy, 5 % pojišťovny, 2,5 % neziskové organizace a necelá 4 % obce.

K obecné demografické situaci ve Švýcarsku je dlužno dodat, že rovněž tato země stejně jako Německo či Francie čelila velké přílivové vlně imigrantů; občané s jinou než švýcarskou národností v roce 1990 tvořili více než 18 % švýcarské populace. Podobně jako v jiných zemích klesala průměrná velikost domácnosti, což vedle růstu populace a již zmíněné rozsáhlé imigrace taktéž výrazně zvyšovalo poptávku po finančně dostupném bydlení (vlastnické bydlení je ve Švýcarsku velmi drahé). Soukromý nájemní sektor s pomocí omezených státních dotací, fiskálních výhod a zejména pak druhogeneračního systému kontroly nájemného tuto poptávku dokázal uspokojit.

Klasická regulace nájemného, jak ji známe z českého prostředí, postupně mizela již po druhé světové válce, v roce 1970 byly nájmy zcela deregulovány. Již po roce 1947 nepodléhaly nově postavené byty regulaci nájemného a od roku 1962 se přecházelo k systému, podle kterého byla výše nájemného stanovována smluvně. Zcela volná tvorba nájemného ve všech nájemních bytech však probíhala pouze od prosince 1970 do července 1972. Na základě referenda z roku 1972 byla federální vláda pověřena obnovit kontrolu nájemného. Cílem bylo nalézt systém, který by na jedné straně zajistil „oprávněný“ zisk majitelům soukromých nájemních domů, na straně druhé by však zabránil nekontrolovatelnému růstu nájemného, který by, podle ústavního dodatku přijatého právě v roce 1972, vedl ke „zneužívání“. „Ve snaze definovat zneužitelnost bral Parlament v úvahu kompromis mezi tržním a nákladovým nájemným...Princip nákladového nájemného znamená, že pronajímatel musí prokázat, že stanovené

nájemné slouží ke krytí jeho nákladů. Je vyloučené požadovat vyšší výnos než takový, který představuje rozumný kapitálový úrok.“ (Gratz 2000, 34). Výše nájemného se navíc nepovažuje za nepřiměřenou, pokud nepřevyšuje výši nájemného pro srovnatelné byty ve stejné lokalitě se zohledněním polohy, vybavení a stavu bytu (místně příslušné nájemné podobně jako v systému německém, viz níže). Pro obhajobu stanovené výše nájemného při uzavření nájemní smlouvy či obhajobu růstu nájemného u probíhajících smluv tak pronajímatel může užít jednoho ze dvou způsobů: 1. kalkulace „nákladového“ nájemného zaručující i majiteli oprávněný výnos z vlastního užitého kapitálu; 2. odkaz na místně příslušnou úroveň nájemného pro stejně veliký byt stejného standardu a umístění (zejména u starších bytových domů, kdy je těžké dohledat původní cenu pořízení a tak vycházet z nákladového principu).

Otázka nadměrného výnosu z nájemného byla ponechána švýcarským soudům a nebyla řešena při legislativní úpravě švýcarského občanského zákoníku. Základní ustanovení je pouze obecné: „Nájemné je zneužitelné, pokud se jedná o nadměrný výnos z pronájmu, nebo pokud se jedná o zřetelně nadhodnocenou kupní cenu.“ (Občanský zákoník, odst. 269, citováno v Gratz 2000, 35). Soudy tak ve švýcarském systému druhogenerační regulace nájemného hrají zcela klíčovou roli, jelikož specifikují relativně vágní legislativní úpravu.

Na základě rozhodování federálních švýcarských soudů se v současnosti ustálila praxe relativní a absolutní metody při hodnocení oprávněného výnosu z vlastního kapitálu. Absolutní metoda považuje takový čistý výnos z vlastního kapitálu investovaného do pořízení bytu za oprávněný, pokud nepřesahuje současnou úrokovou míru tzv. první hypotéky ve velkých bankách (zpravidla kantonální banka, *la Banque cantonale*) o více než 0,5 %. Dodatečná polovina procentního bodu nad úroveň úroků z hypotečních úvěrů je přidána z důvodu, že majitel na sebe přebírá riziko, že byt může být po nějakou dobu nepronajatý (v době rekonstrukce, odchodu jednoho nájemníka a hledání nového). Pokud je tedy současná úroková míra první hypotéky 6,5 %, nesmí být čistý výnos z vlastního investovaného kapitálu použitého pro pořízení (výstavbu) nájemního bytu vyšší než 7 %.

Výnos z vlastního kapitálu se pak počítá tak, že se z nájemného odečtou všechny poplatky (na opravy, správu, úrokové splátky zápujčného kapitálu) a výsledná suma

se vydělí „současnou“ hodnotou vlastního investovaného kapitálu. Současná hodnota vlastního investovaného kapitálu se zjistí z pořizovací ceny bytu v době pořízení, po následném odečtení té její části, jež byla hrazena z hypotečního úvěru, a vynásobením indexem spotřebitelských cen (CPI) mezi dobou pořízení a aktuálním rokem. Nejedná se tedy o původní historickou hodnotu vlastního investovaného kapitálu, ale odhad jeho dnešní reálné hodnoty po započítání inflace. Pokud byl byt postaven již dávno a nelze zjistit původní pořizovací cenu, pak lze také vycházet z kapitalizace nájemného u srovnatelného bytu ve stejné lokalitě (místně příslušné nájemné) a normativně rozlišit vlastní a zápůjční část kapitálu pro krytí pořizovací ceny dle „reprezentativního pronajímatele“ (viz níže).

Absolutní metoda výpočtu oprávněného výnosu má však své ne zrovna transparentní omezení v doplňkové relativní metodě, jež určuje oprávněnost snížení/zvýšení nájemného zejména u probíhajících nájemních poměrů v návaznosti na změně nákladů. Zatímco absolutní metodu zpravidla majitelé používají při stanovení nájemného u nově uzavírané nájemní smlouvy s novým nájemníkem, relativní metoda se využívá spíše pro stanovení jasnějších limitů pro zvýšení/snížení nájemného v průběhu nájemního poměru. Soudy totiž považují zvýšení nájemného odůvodněného absolutní metodou (nedostatečný výnos z vlastního kapitálu) za neoprávněný, pokud se nezměnily náklady měřené metodou relativní. Naopak, pokud pronajímatel zvýšil nájemné z důvodu růstu nákladů (relativní metoda), soudy považují takové zvýšení za neoprávněné, pokud pronajímateli nabízí příliš vysoký výnos z vlastního kapitálu (absolutní metoda). Relativní metoda tedy umožňuje zvýšení/snížení nájemného na základě změny některých níže uvedených nákladů:

- změna úrokových sazeb hypotečních úvěrů. Při započítání změny úrokové sazby do nákladů přitom relativní metoda nepočítá se skutečnou výší poměru hypotečního úvěru a vlastního kapitálu, ale předpokládá „reprezentativního pronajímatele“, který při pořízení bytu hradí 60 % hodnoty bytu z hypotečního úvěru a úroky (z úvěru plus vlastního kapitálu) tvoří 70 % nájemného. Takový normativ pak umožňuje vytvoření tabulky zachycující variaci nájemného (procentuální zvýšení/snížení nájemného) jako funkce variace úrokové míry z hypotečních úvěrů. Jinými slovy, i pokud pronajímatel již dávno splatil svůj hypoteční úvěr, předpokládá se dále, že jej splácí, a to ve výši 60 % pořizovací hodnoty bytu, a protože úroky

z takového úvěru včetně úroků z vlastního investovaného kapitálu tvoří, dle normativu, 70 % nájemného, pak smí 70 % růstu úrokové míry z hypotečních úvěrů referenční kantonální banky promítnout do zvýšení nájemného.

- inflace. Inflace aktualizuje hodnotu původní investice, zvyšuje cenu vlastního investovaného kapitálu, a tudíž i oprávněný výnos z vlastního kapitálu. Protože se však i v tomto případě pracuje s normativem „reprezentativního pronajímatele“, který používá vlastní kapitál pouze na krytí 40 % pořizovací ceny (60 % je kryto, jak je uvedeno výše, z hypotečního úvěru), může pronajímatel promítnout do zvýšení nájemného pouze 40 % z inflace, tj. hodnoty změny indexu spotřebitelských cen (CPI).
- změna nákladů na údržbu a administraci nebo změna výše daně z nemovitosti, které musí pronajímatel náležitě doložit (např. zvýšení nákladů na opravy poukazem na růst cen stavebních prací a materiálů, zvýšení ceny pojištění poukazem na pojistnou smlouvu atd.)
- náklady modernizace bytu vedoucí ke zvýšení standardu bydlení, zvýšení hodnoty bytu. Pokud je pouze nefunkční věc vyměněna za funkční, nejedná se ještě o modernizaci zvyšující standard bydlení. Při rozsáhlejší rekonstrukci se zpravidla plošně počítá, že 50 – 70 % celkových nákladů vedou ke zvýšení hodnoty bytu a standardu bydlení. Rozdíl mezi cenou původního vybavení (například původní kuchyně či původních oken) a cenou nového vybavení (nové modernější kuchyně či nových lépe těsnících oken) se v případě výdajů zvyšujících standard bydlení odrazí ve zvýšení nájemného v podobě amortizace tentokrát již dražšího vybavení. Nájemník musí na zvýšení nájemného přistoupit, i když s rekonstrukcí bytu osobně nesouhlasil. Jinými slovy, nájemník má relativně málo možností, jak zamezit či ovlivnit rozsah modernizace/rekonstrukce bytu, jejíž náklady se později zčásti promítnou do zvýšení nájemného. Pronajímatel pouze musí v době rekonstrukce snížit nájemné (nebo jinak kompenzovat nájemníka za omezení jeho spotřeby bydlení) a dle soudního precedentu by neměl měnit takové vybavení, které dosud perfektně slouží.

Dle tohoto systému druhogenerační regulace nájemného platí, že pokud se náklady snižují (zejména pak pokud úroková míra hypotečních úvěrů klesá), může naopak

nájemník požádat o snížení nájemného. Podobně, i když výše nájemného u nově uzavřených smluv je v zásadě zcela svobodná, tj. na dohodě mezi pronajímatelem a novým nájemníkem, může se nájemník po uzavření smlouvy obrátit na soud, že daná výše nájemného dává pronajímateli neadekvátně vysoký výnos z pronájmu a soud ji může snížit. Jakkoliv existuje taková možnost, je nájemníky využívána jen výjimečně. Podobně je tomu i v případě, kdy klesá výše nákladů, tedy zejména výše úrokové míry hypotečních úvěrů – jen velmi malá část nájemníků využije poklesu nákladů k požadování nižšího nájemného. Je tomu jak z informačních tak ekonomických důvodů a tyto důvody také vedle relativní složitosti stanovování a prokazování nákladů jsou hlavními slabostmi švýcarského systému.

Je zřejmé, že existuje relativně významná informační i aplikační asymetrie. Informační asymetrie spočívá ve skutečnosti, že pro nájemníka je téměř nemožné znát všechny jednotlivé nákladové složky nájemného a proto se proti zvýšení nájemného hůře brání soudní cestou. Aplikační asymetrie spočívá ve skutečnosti, že zatímco zvyšování úrokové míry pronajímatelé zpravidla promítnou do nájemného, snižování úrokové míry či jiných nákladů ke snížení nájemného nevede. Je tomu zejména proto, že samotná vazba výše nájemného na výši úrokové míry není zcela ekonomicky správná: v průběhu 90. let došlo, například, ve Švýcarsku k poklesu zúročení hypotečních úvěrů, ale z důvodu rostoucí poptávky po bydlení také k poklesu prázdných nepronajatých bytů, tedy nabídky na trhu s nájemním bydlením. Snižování nájemného za situace nedostatečné nabídky je přirozeně ekonomický non-sense vyvolaný principem nákladovosti jako stěžejního principu druhogeneračního systému regulace nájemného ve Švýcarsku. Proto také pronajímatelé na snížení nájemného, i přes zažitou soudní praxi, nepřistoupili.

Při případných ojedinělých sporech (nájemníci dobře znali situaci na trhu a věděli, že nově uzavřené nájemné by bylo vyšší, proto byly požadavky na snížení nájemného spíše ojedinělé) pronajímatelé poukazovali na druhý princip fungující v rámci systému regulace nájemného – místně příslušné nájemné. Opět dle zažité soudní praxe postačuje, aby pronajímatel poukázal na nájemné v nejméně pěti bytech stejného standardu a stáří ve stejné lokalitě (např. nově pronajatých) a pokud je nájemné vyšší, pak má právo požadovat rovněž vyšší nájemné. Švýcarský svaz majitelů domů vypracoval pro tento účel cenovou mapu, kde je výše nájemného sledována podle několika

kritérií: velikost bytu (zvláště počet pokojů), poloha (ve velkých městech podle čtvrtí), vybavení (dvě kategorie: standardní a komfortní), stav (dvě kategorie: renovovaný a nerenovovaný byt) a doba výstavby (tři kategorie: před rokem 1947, mezi roky 1947 a 1970 a po roce 1970).

Oba principy (nákladového nájemného a místně příslušného nájemného) fungující najednou však vytváří mnoho paradoxních situací a rozdílných kalkulací a výsledné rozhodnutí je pouze v kompetenci soudů či smírčí komise. Z důvodu, že vývoj nájemného může při uplatňování principu nákladovosti jít paradoxně proti vývoji tržní nabídky a poptávky, uvažuje se v současnosti o upuštění od vazby nájemného na úrokovou míru hypotečních úvěrů a jejím plným navázání pouze na inflaci, tj. index spotřebitelských cen. Jak také upozorňuje Cuennet et al. (2002), i druhogenerační systém kontroly nájemného nemůže zcela vyloučit negativní aspekty regulace nájemného. Je odhadováno, že tržní nájemné u probíhajících nájemních smluv by bylo přibližně o 20 % vyšší, než jejich současná regulovaná hodnota, což přirozeně do určité míry snižuje mobilitu domácností (přestěhováním by domácnost ztratila tuto výhodu, tzv. *tenure discount*), zvyšuje nadspotřebu bydlení u již bydlících domácností a to obojí pak následně snižuje nabídku uvolněných bytů pro nové či migrující domácnosti. „Nájemné u nových bytů nebo nájemné u bytů, které častěji měnily nájemníka, jsou tak významněji vyšší, než by byly v případě absence kontroly nájemného.“ (Cuennet et al. 2002, 76-77). Relativně významný rozdíl mezi výší nájemného ve starších a nových bytech se stal nejvýznamnějším charakteristickým rysem švýcarského trhu s nájemním bydlením (Schips & Mueller 1993).

Mezi další uváděné nevýhody patří relativně vysoké zatížení výdaji na bydlení švýcarských domácností (vysoké zatížení výdaji na nájemné) či nadměrná neuspokojená poptávka po levnějších bytech ve starších domech, které z důvodu principu nákladovosti a relativní metody růstu nájemného při regulaci mají, bez ohledu na velikost skutečné tržní poptávky, nájemné nižší, než je nájemné požadované v bytech mladších. Naopak byty, které jsou nové či po kompletní rekonstrukci, a tudíž mohou požadovat mnohem vyšší nájemné, zůstávají prázdné i relativně dlouhou dobu.

Pokud nájemce se zvýšením nesouhlasí, může jej „napadnout“ u smírčí komise příslušného obecního úřadu (*Mietamt*) do 30 dnů po obdržení písemného oznámení

o zvýšení nájemného zaslaného majitelem. Jestliže smírčí komise označí zvýšení nájemného majitelem za neoprávněné, majitel nesmí zvýšit nájemné v průběhu dalších tří let. Podobně jako v Německu požívá nájemník relativně rozsáhlé ochrany svých práv a výpověď smí dostat pouze v explicitně uvedených případech, jako je hrubé porušení nájemní smlouvy, pokud pronajímatel urgentně potřebuje byt pro sebe, své příbuzné nebo své podnikání nebo v případě plánované rozsáhlé rekonstrukce bytu. Pokud by tedy komise „zmrazila“ neoprávněně zvyšované nájemné, pronajímatel nemůže nalézt východisko ve výpovědi nájemní smlouvy, jinak by se dopustil nelegálního jednání. Nejistota kolem konečného výsledku smírčího řízení vede do jisté míry k opatrnému a zpravidla zpožděnému odrážení zvýšení nákladů do nájemného, tj. nájemníci jsou tímto ustanovením chráněni před příliš rychlým růstem nájemného.

Je zřejmé, že švýcarský systém akcentuje princip rovnosti výnosu (*income equity*) před principem rovnosti cen (*price equity*), což jinými slovy znamená, že klade větší důraz na to, aby všichni pronajímatelé dosahovali výnosu a to dokonce stejného výnosu ze svých investic, zatímco mnohem menší důraz se klade na to, aby nájemníci bydlící v bytech stejného standardu a polohy platili stejné nájemné. Nájemné tak méně odráží tržní nabídku a poptávku, avšak na druhou stranu zajišťuje všem investorům teoreticky stejný oprávněný výnos. Německý systém místně příslušného nájemného je právě opačný.

### Regulace nájemného druhé generace – případová studie Německo

Německý systém místně příslušného nájemného vychází čistě z principu ochrany stávajících nájemníků (u probíhajících nájemních poměrů) před rychlým růstem nájemného a před situací požadování vyššího než tržního nájemného, přičemž nájemné u uvolněných „nedotovaných“ bytů je uzavíráno prakticky zcela svobodně na základě dohody mezi pronajímatelem a nájemcem. Nákladový princip stanovení nájemného je omezen pouze na případ modernizace (rekonstrukce) bytu a tudíž výše nájemného nezávisí ani tolik na výši původní investice (tedy i stáří bytu) a vývoji nákladů, jako spíše na aktuální nabídce a poptávce po daném bydlení v dané lokalitě. Z těchto důvodů systém sice negarantuje pronajímatelům výnos, a už vůbec ne teoreticky stejný výnos, z jejich investic, avšak na druhou stranu výše regulovaného

nájemného se daleko více blíží potenciálnímu tržnímu nájemnému a nevznikají ekonomické paradoxy, jako tomu může teoreticky v některých případech být u systému švýcarského.

Podobně jako ve Švýcarsku žije většina domácností v soukromém nájemním bydlení (okolo 43 %), avšak narozdíl od Švýcarska existuje v Německu významnější sektor sociálního nájemního bydlení, kde jsou nájmy regulovány dle platného federálního či zemského dotačního programu (v současnosti okolo 8 %, ale tento podíl se neustále a rychle mění). Německý systém sociálního bydlení je v mnoha ohledech velmi specifický, jelikož se jedná o „pohybující se“ sociální bydlení, tj. sociální charakter bytu je pouze dočasný a podíl sociálního bydlení tak může výrazně variovat v čase. Do sociálního bydlení tak patří neustále jiná část bytového fondu. Mimo to, provozovatelé sociálních bytů v Německu mohou být nejen obecní bytové společnosti či neziskové organizace (bytová družstva), ale také soukromí „na zisk“ orientovaní investoři, kteří mají garantovaný velmi omezený výnos. Podrobnosti k německému systému sociálního bydlení lze nalézt v knize *Bydlení – věc veřejná* (Lux 2002 (ed.)).

Druhogenerační systém kontroly nájemného pro „nedotované“ bydlení (nedotované uvádíme v závorkách, jelikož v Německu, stejně jako ve Švýcarsku, Švédsku či Francii, soukromí investoři do nájemního bydlení získávají nikoliv nevýznamné dotace ve formě výhodných odpisů, daňových úlev v případě investic spořících spotřebu energií a od některých spolkových zemí též nízko-úročené půjčky či nevratné dotace na modernizaci bytového fondu) je však na sektoru sociálního bydlení nezávislý, což znamená, že nájemné v sociálním bydlení žádným způsobem neovlivňuje výši nájemného v soukromém „nedotovaném“ nájemním bydlení (mimo nepřímý vliv prostřednictvím konkurence o klienta, nájemníka).

Podobně jako v jiných zemích byla po druhé světové válce (stejně jako v průběhu války) zavedena z pochopitelných důvodů (nedostatek bytů, nebezpečí zneužití monopolního postavení) regulace nájemného první generace. Již od počátku 60. let 20. století bylo na základě speciálních zákonů o nájemném regulované nájemné postupně zvyšováno a v regionech, kde odhadovaný deficit bytů byl méně než 3 %, byla regulace zcela zrušena. Na začátku 70. let pak jedinými městy, kde byla uplatňována regulace nájemného první generace, byly již pouze Hamburg, Mnichov