

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.)).

Druhgenerační 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

a Západní Berlín, přičemž v prvních dvou zmiňovaných městech byla regulace zrušena do první poloviny 70. let. Po skončení přechodného období pro deregulaci nájemného pak koalice sociálních demokratů a liberálů v roce 1971 přijala nový zákon, *Zákon o ochraně nájemníků (Wohnraumkündigungsschutzgesetz)*, který definoval druhogenerační systém regulace nájemného v Německu v zásadě nezměněné podobě až do roku 2001. K 1. září 2001 vstoupila v platnost reforma nájemního práva, která sjednotila právní úpravu do *Občanského zákoníku*, jež dnes představuje hlavní právní předpis upravující vztahy mezi pronajímateli a nájemci.

Kromě sjednocení a zjednodušení právní úpravy bylo účelem reformy nájemního práva v roce 2001 (Wohngeld- und Mietenbericht 2002, 14) dát nájemníkům a pronajímatelům větší smluvní svobodu při uzavírání nájemních smluv (týká se zejména časového omezení při sjednávání tzv. indexovaného nebo stupňového nájemného). Reforma přinesla mimo jiné rovněž zkrácení zákonem stanovené výpovědní lhůty na straně nájemníků na maximálně tři měsíce (výpovědní lhůta na straně pronajímatele závisí na délce nájemního poměru a může dosáhnout až devíti měsíců), zohledňuje nové formy partnerského soužití (zajištěním tzv. „práva na vstup“ v případě úmrtí nájemníka kromě příbuzných a členů rodiny rovněž dalším osobám dlouhodobě žijících s nájemníkem v daném bytě), více akcentuje potřeby tělesně postižených osob a v oblasti úpravy nájemného zavádí jistá omezení růstu nájemného částečně zpřísňující charakter regulace nájemného druhé generace. Tyto změny byly provedeny za situace stagnujícího trhu a relativně velkého množství nepronajatých prázdných bytů, proto se posílení ochrany nájemníků prozatím výraznějším způsobem neprojevil na změně chování soukromých investorů.

Základní principy systému místně příslušného nájemného jsou následující. Při uzavření nové nájemní smlouvy je nájemné fakticky určeno svobodnou dohodou mezi pronajímatelem a nájemníkem, jakkoliv dle trestního práva není dohoda platná, pokud dohodnutá cena je bezdůvodně příliš vysoká („nemorální“). Za vysokou se pak považuje nájemné, které je o 50 % vyšší než pro daný byt daného standardu v dané lokalitě určené místně příslušné nájemné (v takovém případě, pokud by vůbec nějaký nájemník na tak vysokou cenu přistoupil, by mohla být nájemní smlouva prohlášena za nemorální a zrušena soudem v případě stížnosti nájemníka). Jelikož místně příslušné nájemné vychází, jak podrobněji uvedeme níže, z poloviny z nově svobod-

ně uzavřených nájemních smluv, je 50%ní diference postačující k tomu, aby odrazila případný růst poptávky po bydlení právě v dané lokalitě (vyšší nájemné může navíc pronajímatel před soudem odůvodnit poukazem na vyšší náklady). Proto je toto omezení v praxi pouze formální a jen zřídka může dojít k situaci, kdy by svobodně dohodnuté nájemné mohlo být nad povoleným limitem.

Nájemní smlouva s nájemníkem smí v Německu být uzavřena pouze na dobu neurčitou (na dobu určitou lze uzavřít smlouvu jen ve výjimečných a taxativně uvedených případech), přičemž nájemník požívá ze zákona, podobně jako ve Švýcarsku, relativně rozsáhlé ochrany před výpovědí. Pronajímatel smí v zásadě vypovědět smlouvu pouze pokud dojde k závažnému porušení smlouvy (neplacení nájemného v průběhu posledních tří měsíců, hluk, obtěžování sousedů) nebo pokud by byt urgentně potřeboval pro sebe či své nejbližší příbuzné. Platí však přitom, že se nájemné z původně svobodnou dohodou uzavřené hodnoty smí v průběhu nájemního poměru zvyšovat, maximálně však do výše místně příslušného nájemného (v zásadě tržního nájemného) a maximálně o 20 % v průběhu tří let (původní limit 30%ního zvýšení nájemného v průběhu tří let platný dle *Zákona o ochraně nájemníků* byl reformou v roce 2001 snížen na 20 % z důvodu ochrany příjmově slabších domácností před prudším růstem nájemného).

Výše nájemného u probíhajících smluv se tak k tržnímu nájemnému v čase blíží a navíc omezení maximálního růstu do velké míry odstraňuje krátkodobou cenovou fluktuaci. Místo prudkých růstů a poklesů tržního nájemného dochází pouze k pozvolnému růstu nájemného u probíhajících nájemních poměrů, jelikož dodatečná nabídka v delším období snižuje poptávkovým šokem vyvolaný cenový skok patrný u nově uzavřených nájemních smluv a tudíž nájemné u probíhajících smluv pak nemusí „absolvovat“ celý krátkodobý cyklus ustavení nové tržní rovnováhy (reakce nabídky v některých lokalitách je však, přirozeně, omezená).

Existuje však dokonce ustanovení, které umožňuje pronajímatelům i rychlejší než povolený 20%ní růst nájemného, a to pokud dojde k modernizaci (rekonstrukci) bytu. V případě rozsáhlejší modernizace (rekonstrukce) bytu smí nájemné i podle nové právní úpravy vzrůst až o 11 % z vynaložených nákladů ročně, přičemž toto navýšení se nezapočítává do maximálního povoleného limitu 20%ního růstu nájmů v průbě-

hu tří po sobě jdoucích let. Obecně smí pronajímatel požadovat zvýšení nájemného maximálně do výše místně příslušného nájemného, jestliže (§ 558 odst. 1 občanského zákoníku):

- sjednané nájemné nepřevyšuje úroveň místně příslušného nájemného, a současně
- sjednané nájemné nebylo změněno v průběhu uplynulých patnácti měsíců (za změny v nájemném se přitom nepočítá navýšení nájemného z důvodu modernizace nebo změny provozních nákladů – např. náklady na odvoz odpadků, výtah, osvětlení společných prostor apod.),
- požadované zvýšení nájemného vstoupí v platnost nejdříve jeden rok od posledního zvýšení nájemného (nepřihlíží se přitom opět k růstu nájemného z důvodu modernizace nebo růstu provozních nákladů), a
- aktuální zvýšení nájemného nepřekročí maximální limit 20%ního zvýšení nájemného v průběhu uplynulých tří po sobě jdoucích let.

Pronajímatel musí svůj požadavek na zvýšení nájemného písemně zdůvodnit poukazem na místně příslušnou úroveň nájemného, k čemuž dle právní úpravy platné od roku 2001 mohl využít existujících obecních zrcadel nájemného (viz níže), informace z databanky nájemného (alternativa k zrcadlům nájemného), dobrozdání (expertní posudek) kvalifikovaného odborníka nebo alespoň uvést výši nájemného ve třech konkrétních srovnatelných bytech v dané lokalitě. Od roku 2001 soudy při svém rozhodování o oprávnění zvýšení nájemného přihlíží přednostně k údajům v platných jednoduchých či kvalifikovaných zrcadlech nájemného a pronajímatel tak jen ojediněle může využít ostatních tří výše uvedených postupů.

Místně příslušné nájemné pro konkrétní byt konkrétního vybavení a polohy je tak zjišťováno zejména ze zrcadel nájemného (*Mietelspiegel*) vytvářených zpravidla obcemi z výše nájemného, které bylo v dané obci nebo srovnatelné obci svobodně sjednáno při uzavírání nových nájemních smluv v uplynulých čtyřech letech a výše nájemného u probíhajících smluv, které bylo změněno v průběhu uplynulých čtyř let za byt srovnatelného typu, velikosti, vybavení, období výstavby a geografické polohy. Místně příslušné nájemné přitom nepředstavuje konkrétní číslo, ale určité rozmezí pro daný segment bytového fondu. Zakladatelem zrcadla nájemného nemusí být vždy obec, může jím být i sdružení nájemníků nebo pronajímatelů. Zrcadlo nájemného se nemusí rovněž vztahovat pouze na danou konkrétní obec, ale může existovat

více zrcadel nájemného v rámci jedné obce (v případě velmi segmentovaného bytového trhu) nebo naopak jedno zrcadlo nájemného pro více obcí (za předpokladu podobných tržních relací).

Reforma nájemního práva z roku 2001 zavedla k dosavadním výše zmíněným „jednoduchým“ zrcadlům nájemného nově institut tzv. „kvalifikovaného“ zrcadla nájemného. Kvalifikovaná zrcadla nájemného musí, na rozdíl od jednoduchých zrcadel, splňovat jisté požadavky zajišťující větší vypovídací schopnost prezentovaných údajů (minimální počet případů vstupujících do výpočtu místně srovnatelného nájemného pro daný segment trhu, metoda stanovení hladiny místně srovnatelného nájemného apod.), což s sebou nese i jisté právní implikace. Soudy při rozhodování o přivolení ke zvýšení nájemného berou v potaz, zda se pronajímatelé ve svých žádostech opírají o údaje z kvalifikovaného nebo jednoduchého zrcadla nájemného, přičemž údaj z kvalifikovaného zrcadla nájemného má přirozeně vyšší váhu. Kvalifikovaná zrcadla nájemného však musí být „uznána“ obcí, svazy nájemníků a pronajímatelů. Jedná se projev souhlasu, který nemá přesně předepsanou právní formu, v případě obce se může jednat o usnesení zastupitelstva, v případě sdružení nájemníků či pronajímatelů o vyjádření zastupujícího orgánu (a to i ústní). V praxi obvykle obec spolupracuje se zástupci reprezentace nájemníků i pronajímatelů při přípravě zrcadla nájemného, takže případné rozpory mezi jednotlivými stranami jsou řešeny již ve fázi příprav a předchází se možnému blokování zrcadla nájemného jednou nebo druhou stranou.

Údaje o výši čistého nájemného (*Nettokaltmiete*), z nichž je následně vytvářeno zrcadlo nájemného, jsou zpravidla získávány prostřednictvím reprezentativních šetření či ze stávajících datových zdrojů v podobě databází místních pronajímatelů. Sledují se pouze ceny nájemného, které byly v uplynulých čtyřech letech nově sjednány nebo změněny. Jak bylo uvedeno výše, nájemné v sociálních bytech (případně dalších subvencovaných bytech, u kterých jsou nájemné nebo jeho změna omezeny) není v zrcadlech nájemného vůbec zohledněno. Kromě ceny jsou zpravidla shromažďovány následující charakteristiky bytu: typ bytu (byt v rodinném domě, v bytovém domě, v nové/staré zástavbě, apod.), velikost bytu (plocha v m<sup>2</sup>), vybavení bytu (typ vytápění, vestavěné skříně, typ podlahové krytiny, sklepní prostory, komora, prádelna v domě apod.), stáří, stavební a energetický stav domu, v němž se byt nachází (zpra-

vidla kategorie období výstavby domu), geografická poloha (v praxi jsou obvykle rozlišeny dvě nebo tři kategorie lokality – například průměrná/dobrá).

V případě jednoduchých zrcadel nájemného zákon nepředepisuje žádnou metodu jak vyhodnocovat získané údaje pro účely konstrukce zrcadla nájemného, v praxi se obvykle používají střední hodnoty (průměr, medián) nájemného. V případě kvalifikovaných zrcadel nájemného se používá tzv. tabulková nebo regresní metoda, obě jsou aplikovány na datech získaných prostřednictvím reprezentativního šetření v dané lokalitě. Regresní metoda oceňuje příspěvek každé charakteristiky daného bytu (velikosti, stáří, vybavenosti atd.) k celkovému nájmu. Tabulková metoda je založena na předpokladu, že cenové charakteristiky bytového fondu v dané lokalitě lze dostatečně přesně vyjádřit jeho rozčleněním do specifických podkategorií podle různých kombinací zjišťovaných bytových charakteristik (např. segment bytů ve staré zástavbě s koupelnou o podlahové ploše nepřesahující 40 m<sup>2</sup> v průměrné lokalitě).

Jednotlivé segmenty bytového fondu pro účely výpočtu místně příslušného nájemného jsou určovány podle kombinace takových kritérií, které nejvíce ovlivňují výši nájemného. Zároveň musí být zajištěno, aby tyto segmenty byly vnitřně relativně homogenní z hlediska výše nájemného a současně se podstatně odlišovaly od jiných segmentů. S cílem zajistit návaznost údajů v takto vytvořených zrcadlech nájemného na měnící se tržní podmínky měla by kvalifikovaná zrcadla nájemného být nejméně každé dva roky aktualizována a po čtyřech letech obnovována (znovu založena). V případě, že kvalifikované zrcadlo nájemného není aktualizováno ve stanovené časové lhůtě, ztrácí charakter kvalifikovaného zrcadla a může být nadále využíváno pouze jako jednoduché zrcadlo nájemného. Zákon připouští dva způsoby aktualizace zrcadel nájemného: prostřednictvím cenového indexu publikovaného statistickým úřadem nebo prostřednictvím výběrového šetření. Aktualizace prostřednictvím cenového indexu je doporučována v těch lokalitách, kde nedošlo k významnějším strukturálním změnám v rámci bytového fondu a cenový vývoj v jeho jednotlivých segmentech byl zhruba podobný.

Pro jakoukoliv změnu nájemného je zapotřebí souhlasu nájemníka a pronajímatele, narozdíl od systému švýcarského, tedy nesmí změnit výši nájemného jednostranně. Zatímco švýcarský systém spočívá na principu práva pronajímatele určit nájemné

a práva nájemníka se proti výši odvolat, německý systém dává větší právo nájemníkovi nesouhlasit se zvýšením nájemného a majiteli pouze právo domoci se zvýšení nájemného soudně (v Německu neexistují smírčí komise). Nájemník je však ze zákona povinen souhlasit se zvýšením nájemného, které je mu zasláno písemně a je náležitě odůvodněno a v limitech stanovených zákonem (pokud by následně soud rozhodl o oprávněnosti zvýšení nájemného, nájemník doplatí dlužnou část za zvýšené nájemné od chvíle pronajímatelem stanoveného zvýšení nájemného). Narozdíl od švýcarského systému nájemník také musí dát svůj souhlas s případnou rekonstrukcí (modernizací) bytu, pokud by se mu náklady modernizace měly projevit ve zvýšení nájemného, a bez tohoto souhlasu pronajímatel nesmí modernizace bytu provést.

Pronajímatel může zvyšovat nájemné v průběhu nájemního vztahu na základě výše zmíněných pravidel (omezený růst a do limitu místně příslušného nájemného) nebo se může s nájemníkem dohodnout na pravidelném růstu nájemného již v okamžiku uzavření nájemní smlouvy – v tomto případě hovoříme o tzv. indexovaném (*Indexmiete*) nebo stupňovaném (*Staffelmiete*) nájemném. Jestliže se obě smluvní strany dohodnou na tzv. indexovaném nájemném, je výše nájemného v průběhu nájemního vztahu upravována prostřednictvím cenového indexu publikovaného statistickým úřadem. Výše nájemného se v takovém případě může měnit maximálně s roční periodicitou, přičemž se nepřihlíží ke změnám nájemného z důvodu modernizace nebo růstu provozních nákladů. V případě stupňovaného nájemného je písemně sjednána jeho výše pro několik následujících let (pro jednotlivá období v různé výši), případně absolutní částky, o které nájemné v budoucích letech poroste. Opět platí pravidlo, že po dobu alespoň jednoho roku se výše nájemného měnit nesmí. V případě stupňovaného nájemného nesmí pronajímatel požadovat zvýšení nájemného z titulu modernizace nebo navýšení na úroveň místně příslušného nájemného.

### Hodnocení vybraných systémů regulace nájemného druhé generace

Ze srovnání obou relativně významně se lišících druhogeneračních systémů regulace nájemného je patrné, že ustavení systému v České republice musí předcházet relativně široká veřejná debata, jaký by měl být smysl takové regulace. Má-li být smyslem spíše omezit výnos z investice jednotlivým pronajímatelům, avšak zároveň do jisté míry zaručit bez ohledu na tržní vztahy jistou míru výnosu všem pronajímatelům, pak