

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
Poslanecká sněmovna
2005
IV. volební období

1059

Vládní návrh

na vydání

o jednostranném zvyšování nájemného z bytu

ZÁKON

ze dne 2005

o jednostranném zvyšování nájemného z bytu

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Předmět úpravy

(1) Tento zákon upravuje postup při jednostranném zvyšování výše nájemného z bytu (dále jen „nájemné“), pokud se pronajímatel a nájemce o změně nájemného nedohodnou jinak.

(2) Tento zákon se nevztahuje na nájemné v bytech

- a) pronajatých společníkům, členům nebo zakladatelům právnické osoby vzniklé za účelem, aby se stala vlastníkem domu s byty,
- b) bytových družstev zřízených po roce 1958, jde-li o byty postavené s finanční, úvěrovou a jinou pomocí poskytnutou podle předpisů o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní bytové výstavbě, které jsou v nájmu jejich členů,
- c) bytových družstev označovaných podle dřívějších právních předpisů jako lidová bytová družstva, které jsou v nájmu jejich členů,
- d) jejichž výstavba nebo dostavba byla povolena po 30. červnu 1993 a na jejichž financování byla obcím poskytnuta dotace ze státního rozpočtu nebo ze státních fondů na výstavbu nájemních bytů, a to po dobu platnosti podmínek poskytnuté dotace,
- e) zvláštního určení a bytech v domech zvláštního určení, jejichž výstavba byla povolena před 30. červnem 1993.

§ 2

Základní pojmy

Pro účely tohoto zákona se rozumí

- a) nájemným cena za užívání pronajatého bytu,
- b) aktuálním nájemným za 1 m² podlahové plochy bytu pro konkrétní byt podíl placeného nájemného, bez úhrady za vybavení bytu, a podlahové plochy bytu,
- c) cílovou hodnotou měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu takové nájemné, kterého může být dosaženo při jednostranném zvyšování nájemného nejdříve k 1. říjnu 2011,
- d) podlahovou plochou bytu součet podlahových ploch všech místností bytu a jeho příslušenství¹⁾; a to i mimo byt, pokud jsou užívány výhradně nájemcem bytu; podlahová plocha sklepů, které nejsou místnostmi, a podlahová plocha balkonů, lodžii, teras se započítává pouze jednou polovinou podlahové plochy,

¹⁾ § 121 odst. 2 občanského zákoníku.

- e) bytem se sníženou kvalitou byt bez ústředního vytápění a s částečným nebo společným základním příslušenstvím, nebo byt bez ústředního vytápění a bez základního příslušenství, nebo byt s ústředním vytápěním bez základního příslušenství,
- f) základním příslušenstvím koupelna nebo koupelnový, popřípadě sprchový kout a splachovací záchod; základní příslušenství se považuje za součást bytu, i když je v domě mimo byt, avšak užívá jej jen nájemce bytu,
- g) ústředním vytápěním vytápění zdrojem tepla, který je umístěn mimo byt, nebo který je umístěn v místnosti k tomu určené, včetně sklepa v rodinném domě s jedním bytem, nebo jiné elektrické nebo plynové vytápění.

§ 3

Jednostranné zvýšení nájemného

(3) Jednostranné zvýšení nájemného pronajímatelem lze uplatnit v období, které začíná dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a končí dnem 30. září 2012.

(4) Pronajímatel je oprávněn jednostranně zvýšit nájemné jedenkrát ročně počínaje 1. říjnem 2006 a následně vždy k 1. říjnu, popřípadě později, avšak nikoliv zpětně za období, které uplynulo od 1. října daného roku, pokud se s nájemcem na změně nájemného nedohodne jinak.

(5) Jednostranné zvýšení nájemného v každém vymezeném období 12 měsíců nesmí být vyšší než maximální přírůstek měsíčního nájemného stanovený pro každou konkrétní hodnotu aktuálního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu ve vztahu k odpovídající cílové hodnotě měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu.

(6) Způsob výpočtu cílových hodnot měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu a maximálních přírůstků měsíčního nájemného je uveden v příloze k tomuto zákonu.

(7) Oznámení pronajímatele o jednostranném zvýšení nájemného musí mít písemnou formu a musí obsahovat zdůvodnění, že byla řádně stanovena výše nájemného na základě maximálního přírůstku měsíčního nájemného.

(8) Povinnost platit zvýšené nájemné vzniká dnem, který je uveden v oznámení o zvýšení nájemného, nejdříve však prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po uplynutí 3 kalendářních měsíců od jeho doručení. V této lhůtě je nájemce oprávněn podat žalobu soudu na určení neplatnosti zvýšení nájemného.

§ 4

Přechodné ustanovení

Pokud tento zákon nestanoví jinak, řídí se jeho ustanoveními i právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti. Vznik těchto právních vztahů a nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.

§ 5

Zmocňovací ustanovení

Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlašuje a zveřejňuje formou sdělení ve Sbírce zákonů vždy s účinností od 1. dubna kalendářního roku na dobu 12 kalendářních měsíců

- a) základní ceny za 1 m² podlahové plochy bytů vyjadřující střední hodnoty kupních cen nemovitostí vycházející ze statistiky cen nemovitostí,
- b) cílové hodnoty měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu vypočtené podle vzorce uvedeného v příloze k tomuto zákonu, a to v členění podle velikostních skupin obcí za jednotlivé kraje, v případě hlavního města Prahy a Brna v členění na části města,
- c) maximální přírůstky měsíčního nájemného vypočtené podle vzorce uvedeného v příloze k tomuto zákonu,
- d) územní rozčlenění obcí seskupením katastrálních území převzaté z členění používaného pro účely oceňování majetku,
- e) rozřídění obcí do velikostních kategorií podle počtu obyvatel,
- f) postup při vyhledání maximálního přírůstku měsíčního nájemného pro konkrétní byt.

§ 6

Účinnost

(9) Tento zákon nabývá účinnosti dnem 31. března 2006.

(10) Tento zákon pozbývá platnosti dnem 30. září 2012.

Postup stanovení cílových hodnot měsíčního nájemného za m² podlahové plochy bytu a maximálních přírůstků měsíčního nájemného

Cílová hodnota měsíčního nájemného za m² podlahové plochy bytu vyjádřená v Kč/m² se vypočítá podle vzorce

$$CN = 1/12 * p * ZC,$$

kde:

CN je cílová hodnota měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu,
ZC je základní cena za 1 m² podlahové plochy bytu,
p je koeficient vyjadřující podíl ročního nájemného na základní ceně bytu;
p má hodnotu:

- a) $p = 0,0288$ u bytů se sníženou kvalitou, které jsou umístěny na území Prahy 1 vymezeném sdělením,
- b) $p = 0,036$ u bytů se sníženou kvalitou, které jsou umístěny na území Prahy 2 vymezeném sdělením,
- c) $p = 0,045$ u všech ostatních bytů se sníženou kvalitou,
- d) $p = 0,032$ u ostatních bytů, které jsou umístěny na území Prahy 1 vymezeném sdělením,
- e) $p = 0,04$ u ostatních bytů, které jsou umístěny na území Prahy 2 vymezeném sdělením,
- f) $p = 0,05$ u všech ostatních bytů.

Maximální přírůstek měsíčního nájemného vyjádřený v % se vypočítá podle vzorce

$$MP = (6^{-k+1} \sqrt{CN/AN} - 1) * 100,$$

kde:

MP je maximální přírůstek měsíčního nájemného vyjádřený v %
CN je cílová hodnota měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy bytu vyjádřená v Kč/m²
AN je aktuální hodnota měsíčního nájemného za 1 m² podlahové plochy vyjádřená v Kč/m²
k je pořadový rok v rámci platnosti zákona, přičemž $k=1$ v období od 1. října 2006 do 30. září 2007, $k=2$ v období od 1. října 2007 do 30. září 2008, $k=3$ v období od 1. října 2008 do 30. září 2009, $k=4$ v období od 1. října 2009 do 30. září 2010, $k=5$ v období od 1. října 2010 do 30. září 2011, $k=6$ v období od 1. října 2011 do 30. září 2012 .

Důvodová zpráva

I. OBECNÁ ČÁST

1.1. Zhodnocení platného právního stavu

Na právní úpravu nájemného v bytech, resp. na způsob výpočtu jeho výše, je odkázáno v § 696 občanského zákoníku. V tomto ustanovení je uvedeno, že „Způsob výpočtu nájemného, úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní předpis.“.

Za tento právní předpis, v případě nájemného v bytech, bylo možno do konce roku 2001 považovat vyhlášku Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška, navazující na zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, však byla nálezem Ústavního soudu č. 231/2000 Sb. zrušena s účinností ke dni 31. prosince 2001 pro rozpor s Ústavou České republiky a rozpor se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních úmluv.

V roce 2002 bylo možno za tento zvláštní právní předpis považovat cenové výměry Ministerstva financí č. 01/2002 a č. 06/2002, které v podstatě „kopírovaly“ (v části týkající se maximálního základního nájemného) obsah vyhlášky zrušené pro rozpor s Ústavou. Také tyto předpisy byly nálezem Ústavního soudu, vyhlášeným pod č. 528/2002 Sb., zrušeny, a to ze stejných důvodů jako vyhláška. Obavy ze sociálních důsledků právního vakua pak vedly vládu ke schválení nařízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanovilo cenové moratorium nájemného z bytů. Také tento právní předpis byl nálezem Ústavního soudu, vyhlášeným pod č. 84/2003 Sb. zrušen jako neústavní. V současné době proto neexistuje právní předpis, který by určoval způsob stanovení nájemného v bytech. Sjednávání nájemného se řídí pouze zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Výjimku tvoří pouze cenová regulace nájemného v bytech bytových družstev zřízených po roce 1958, které byly postaveny s finanční, úvěrovou a jinou pomocí poskytnutou podle předpisů o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní bytové výstavbě. Tato regulace je dosud upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním těchto bytů. Nájemné v těchto družstevních bytech však není nájemné sjednávané na základě tržních podmínek v závislosti na situaci na místním trhu s byty; jedná se o rozúčtování skutečných (v čase značně proměnlivých) nákladů na vlastnictví, údržbu a provoz družstevního nájemního domu jednotlivým členům družstva – nájemcům družstevních bytů.

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, platí, mimo jiné, i „pro převody a přechody vlastnictví k nemovitostem, včetně užívacích práv k nemovitostem“ (§ 1 odst. 3). Vztahuje se tudíž i na nájemné v bytech. Vzhledem k tomu, že v důsledku výše popsaných skutečností v současnosti neexistuje právní předpis upravující

regulaci nájemného, jejíž uplatnění § 1 odst. 6 zákona o cenách umožňuje, je nájemné v bytech cenou sjednávanou a nikoli regulovanou.

Výše nájemného při svobodném sjednávání podmínek nové nájemní smlouvy není nijak omezena a je výsledkem nabídky volných nájemních bytů a poptávky po nich na místním trhu s nájemními byty. Po nabytí účinnosti nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 84/2003 Sb. z března 2003, tj. více než dva roky, lze svobodně sjednávat také změny nájemného v průběhu trvání nájemního vztahu. I přes tuto skutečnost je nájemné v bytech, v případě „běžících nájmu“ – tj. u uzavřených nájemních smluv - mylně vnímáno jako nájemné „regulované“. To je dáno zejména neochotou většiny nájemců přistoupit na dohodu o zvýšení nájemného.

1.2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Cílem předloženého návrhu zákona je narovnat dlouhodobé, zejména cenové deformace v oblasti nájemního bydlení, napravit neústavní stav popsany několika nálezy Ústavního soudu a především vytvořit v průběhu šestiletého období podmínky pro následné efektivní využití smluvního principu v oblasti sjednávání nájemného a jeho změn. Dosažení těchto cílů bude realizováno dočasným znovuzavedením regulace ve formě jednostranného zvyšování nájemného v případě, kdy v této věci nedojde k dohodě mezi nájemcem a pronajímatelem. Navržená dočasná regulace nájemného je v souladu se zněním příslušných ustanovení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a úprava tohoto právního předpisu proto není nutná. Vzhledem k tomu, že konečným cílem je efektivní využití smluvního principu při sjednávání nájemného (viz návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), je působnost tohoto zákona časově omezena k datu 30. září 2012.

Odstranění deformací bude usnadněno, vedle jednostranného zvyšování nájemného zakotveného v předloženém návrhu zákona, také novelou vybraných ustanovení občanského zákoníku, která je navržena v bodech 3, 4, 5 a 6 souběžně předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Jejich cílem je omezit prolongování nájemních vztahů uzavřených na dobu neurčitou, v nichž se promítá deformace způsobená dříve uplatňovanou regulací nájemného (bod 5), a zpřísnit postup vůči neplatičům nájemného (body 4 až 6).

Předložený návrh zákona se vztahuje pouze na byty, u nichž bude po uplynutí šestiletého období, tj. po skončení účinnosti jednostranného zvyšování nájemného, uplatňována právní úprava nájemného jako ceny sjednávané, bez jakékoli regulace. Z tohoto důvodu se návrh zákona nevztahuje na níže uvedené skupiny bytů, v nichž se nejedná o nájemné jakožto cenu sjednávanou. Nájemné v těchto bytech bude upraveno zvláštním právním předpisem – zákonem, který vypracuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Jedná s o:

- nájemní byty, u nichž je nájemné nikoli sjednanou cenou, ale rozúčtováním nákladů na pořízení a provoz nájemního domu jednotlivým uživatelům bytů, kteří jsou členy, společníky atd. právnické osoby vlastníci dům (zejména družstevní bydlení),
- nájemní byty postavené s podporou ze státního rozpočtu nebo Státního fondu rozvoje bydlení, u nichž se nájemné nesjednává na základě obvyklých tržních podmínek a je vázáno na podmínky, za nichž byla poskytnuta podpora na výstavbu, s cílem zajistit finanční dostupnost tohoto bydlení,
- byty zvláštního určení a byty v domech zvláštního určení.

Z působnosti návrhu zákona je také vyloučena úprava způsobu rozúčtování nákladů na dodávku různých služeb spojených s užíváním prostorů v domě. Tato oblast bude upravena samostatným právním předpisem, který v návaznosti na občanský zákoník vypracuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Jeho cílem bude stanovit základní pravidla pro rozúčtování nákladů na zajištění služeb poskytovaných v souvislosti s užíváním bytových a popř. i nebytových prostorů v domě, a to bez ohledu na právní titul užívání těchto prostorů; právní úprava se tedy bude týkat prostorů užívaných na základě vlastnického práva (domy s „jednotkami“), nájemního práva, věcného břemene, výpůjčkou atd.

Základní principy předloženého návrhu zákona jsou tyto:

1. Výše nájemného při uzavírání nové nájemní smlouvy a změna nájemného v průběhu trvání nájemní smlouvy se stanoví dohodou mezi nájemcem a pronajímatelem.
2. Nedojde-li ve věci zvýšení nájemného v průběhu trvání nájemní smlouvy k dohodě, má pronajímatel právo jedenkrát ročně jednostranně zvýšit nájemné.
3. Zvýšení nájemného v jednom roce nesmí být vyšší než procento růstu stanovené pro každou konkrétní hodnotu měsíčního nájemného za 1 m² placeného před zvýšením ve vztahu k cílové hodnotě nájemného platné pro lokalitu, v níž je byt umístěn.
4. Cílová hodnota měsíčního nájemného pro každou z velikostních skupin obcí v krajích (a části Prahy a Brna) bude odvozena z údajů o cenách bytů ze statistiky nemovitostí a bude konstruována jako 1/12 z 5 % z ceny bytu, resp. 1/12 z 4 % v Praze 2 a 1/12 z 3,2 % v Praze 1. U bytů se sníženou kvalitou bude stanovena nižší cílová hodnota.
5. Tabulky cílových hodnot měsíčního nájemného pro jednotlivé velikostní skupiny obcí v jednotlivých krajích a maximálního růstu nájemného budou uvedeny v každoročně vydávaném sdělení Ministerstva pro místní rozvoj (aktualizovaném podle cenového vývoje).
6. Cílové hodnoty měsíčního nájemného může být dosaženo po posledním zvýšení v přechodném období.

1.3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy jako celku

Z kapitoly 1.1. zprávy vyplývá, že v ČR od roku 2003 chybí právní norma, tj. zvláštní právní předpis, na který odkazuje § 696 občanského zákoníku. V důsledku této skutečnosti jsou jak sjednávání nájemného při uzavírání nájemní smlouvy, tak jeho změna v průběhu trvání nájemního vztahu, věcí dohody smluvních stran. Pokud však k dohodě ve věci změny nájemného nedojde, není k dispozici žádný postup, prostřednictvím něhož by bylo možné takové změny dosáhnout.

Tato skutečnost nečiní problémy u svobodně uzavřených nových nájemních smluv, které jsou často sjednávány na dobu určitou a v nichž je způsob úpravy nájemného v průběhu trvání nájemního vztahu obvykle jednoznačně upraven. Neexistující mechanismus umožňující prosadit změnu nájemného, tj. zejména jeho zvýšení, však způsobuje velké problémy v bytech, které jsou obsazeny nájemci, kteří získali právo užívat byt před rokem 1992, nebo na něž toto právo nájmu přešlo; jedná se o tzv. „nesjednané nájemné“. Nájemci užívající tyto byty nejsou ve většině případů ochotni přistoupit na dohodu o zvýšení nájemného; nájemné v těchto bytech proto stagnuje na úrovni roku 2002 a jeho reálná hodnota, která ani v roce 2002 neumožňovala, podle nálezů Ústavního soudu, krýt reprodukční pořizovací náklady bytu, klesá. Tato skutečnost má negativní dopady na fungování nájemního sektoru, který je sociálně nezdůvodněným způsobem rozdělen na dvě části lišící se zejména úrovní nájemného,

což omezuje hospodářskou soutěž na trhu s byty. Další negativní důsledek cenové deformace vyplývající z dříve uplatňované regulace nájemného dopadá na pronajímatele, kteří, jak uvedl ve svých nálezech Ústavní soud, hradí ze svého to, co v zájmu naplnění čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, kulturních a sociálních právech má zajišťovat stát.

Na neudržitelnost takovéto situace poukázal také Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku, který v únoru 2005 rozhodl (ve věci Hutten-Czapska proti Polsku), že omezování vlastnického práva vlastníků bytů s regulovaným nájemným je v rozporu s Evropskou úmluvou lidských práv a svobod². Vzhledem k tomu, že tento rozsudek má precedenční charakter, lze očekávat, že obdobným způsobem by byla posuzována i aktuální situace způsobená dřívější regulací nájemného v České republice. Soud došel k závěru, že právo stěžovatelky zakotvené v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 bylo porušeno, protože „zejména systém regulovaného nájemného ve svých důsledcích znamenal, že na stěžovatelku bylo uvaleno nepřiměřené a nadměrné břemeno, které nemůže být ospravedlněno žádným veřejným zájmem“.

Předložený návrh zákona je nezbytný z toho důvodu, že umožní odstranit cenové deformace, které vznikly v důsledku dřívějších neadekvátních zásahů státu do této oblasti (jak konstatoval opakovaně Ústavní soud), a následně umožní efektivně využít smluvní princip, který bude zakotven v občanském zákoníku (viz souběžně předložený návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Tímto způsobem budou vytvořeny podmínky pro skutečné fungování nájemního sektoru, kde bude výše nájemného výsledkem nabídky a poptávky na místním trhu s byty.

1.4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s Ústavním pořádkem České republiky

Předložený návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Předložený návrh zákona je v souladu s nálezy Ústavního soudu, který konstatoval, že současná neústavní situace „by měla být urychleně odstraněna“ a že regulace nájemného by měla být „časově omezena na nutnou dobu“.

1.5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, její slučitelnosti s akty práva Evropské unie

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech zakládá v čl. 11 „právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnuje v to dostatečnou výživu, šatstvo a byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek“. Smluvní stát Paktu se zavazuje podniknout odpovídající kroky, aby zajistil uskutečnění tohoto práva. Česká republika je Paktem vázána a v judikatuře Ústavního soudu lze nalézt oporu pro jeho jednoznačnou klasifikaci jako mezinárodní smlouvy o lidských právech podle čl. 10 Ústavy, která je bezprostředně závazná a má přednost před zákonem.

² Jedná se o ustanovení článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě: „1 - 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. 2 - Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut“.

Tato mezinárodní úmluva je, podle Ústavního soudu a podle veřejného ochránce práv, v České republice porušována. Podle Ústavního soudu je „kategorií vlastníků ve skutečnosti „dotujících“ nájemné - a do této kategorie dnes již v řadě případů spadají i obce vlastníci nájemní domy - je, na rozdíl od ostatních vlastníků, obsah i výkon řady základních oprávnění vlastníka, která tvoří obsah vlastnického práva, nezdůvodnitelně zpochybněn a odepřen“. Jakkoli není, podle Ústavního soudu, pochyb o tom, že „také tyto diskriminované kategorie vlastníků jsou povinny, pokud jde o otázku zvyšování nájemného, se podřídit určitým omezením, může se tak stát jen při splnění podmínek vyplývajících z čl. 4 odst. 3, 4 Listiny. Podle odstavce 3 uvedeného článku zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, zatímco podle odstavce 4 tohoto článku při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“. Tak tomu však, podle Ústavního soudu, v případě dříve uplatňované regulace nájemného nebylo a předpisy Ministerstva financí byly, podle názorů Ústavního soudu, v rozporu i s čl. 4 odst. 3, 4 Listiny, neboť určité kategorie vlastníků jsou nuceny se podrobit podstatným omezením jejich vlastnického práva, zatímco jiné nikoli, a k tomuto omezení docházelo předpisy Ministerstva financí způsobem, jenž má, podle Ústavního soudu, „sotva co společného se šetřením podstaty vlastnického práva“.

Evropský soud pro lidská práva zastává názor, že jakékoli zásahy do pokojného užívání majetku ve smyslu článku 1 Dodatkového Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se musejí řídit třemi základními principy: principem zákonnosti, principem legitimního cíle v obecném zájmu a principem spravedlivé rovnováhy. Soud má za to, že státy samy jsou nejlépe obeznámeny s vnitrostátními podmínkami a potřebami; Evropský soud pro lidská práva jim proto přiznává širokou možnost při stanovení „obecného zájmu“ a prostředků, které stát použije při jeho prosazování. Tato volnost uvážení však není neomezená: státy jsou povinny dodržovat princip proporcionality – tzn. že musí být dosaženo „spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a dotčenými zájmy jednotlivce. Musí tedy existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným účelem. Vlastníku tedy nelze ukládat v souvislosti s obecným zájmem nepřiměřené břemeno“.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud ČR opakovaně konstatoval, že výše uvedené principy byly v ČR porušeny, lze proto s velkou pravděpodobností očekávat, že by Evropský soud pro lidská práva dal, v případě obdobného sporu, Ústavnímu soudu České republiky za pravdu. „K tíži“ České republiky by, v případě sporu před Evropským soudem pro lidská práva, patrně přispěla i skutečnost, že situace v ČR je oproti Polsku odlišná především v nižší intenzitě důvodů „obecného zájmu“ - v ČR je obecně lepší ekonomická situace³, méně lidí žije pod hranicí chudoby⁴, nedostatek bytů není v České republice tak vážný jako v Polsku⁵. Existuje proto riziko, že tímto soudem nebude uznáno, že by regulace nájmu v ČR sledovala legitimní cíl v obecném zájmu.

Stav popsáný Ústavním soudem ČR stále trvá, protože ve většině nájemních bytů s dříve „regulovaným“ nájemným zůstalo toto nájemné, v důsledku nepřijetí odpovídajícího - a s Ústavou slučitelného - právního řešení, nezměněno od roku 2002 až do současné doby.

³ Tvorba HDP na obyvatele je v Polsku o cca 30 % nižší než v ČR.

⁴ Podíl domácností s příjmy nižšími než 60 % průměrného příjmu činí: v Polsku cca 15 %, v ČR cca 8 %. Průměrné výdaje na bydlení činí v ČR cca 19,5%, v Polsku cca 24,5%.

⁵ Celkový počet bytů v přepočtu na 1000 obyvatel je v Polsku 330, v ČR o cca 30 % více - 427. Byty v ČR jsou přitom v průměru o 13 % větší než v Polsku.

Navrhované řešení má za cíl tuto nežádoucí situaci změnit a vytvořit podmínky pro odstranění uvedených nerovností během šesti let a napravit tak porušování Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Návrh nezpracovává do právního řádu České republiky právo Evropských společenství. Problematika, které se návrh týká, není právem Evropských společenství upravena. Navrhovaná právní úprava je proto slučitelná s právem Evropských společenství.

1.6. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady a dopady na životní prostředí

Z předloženého návrhu zákona neplynou přímé nároky na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty. Z návrhu zákona však pravděpodobně vyplynou zvýšené nároky na výplatu sociálních dávek, neboť návrh zákona bude mít sociální dopady na jednotlivé typy domácností, protože v době jeho působení dojde k diferencovanému zvýšení nájemného – viz příloha předkládaného návrhu zákona. Zvyšování nájemného se také, odhadem dvěma desetinami procentního bodu pro první rok účinnosti navrhovaného zákona (za předpokladu, že ve všech v úvahu připadajících bytech dojde k maximálně možnému jednostrannému zvýšení nájemného), promítne do inflace.

Přijetí návrhu zákona se však promítne pozitivně do veřejných rozpočtů – konkrétně do rozpočtů obcí, protože obce vlastní velký počet nájemních bytů a v důsledku zákona (umožňujícího obcím jako pronajímatelům zvýšit „zamrzlé“ nájemné) dojde ke zvýšení jejich příjmů.

Ke zvýšení příjmů z nájemného dojde, kromě příjmů do veřejných rozpočtů, pochopitelně i u ostatních pronajímatelů, tj. soukromých fyzických a právnických osob (dále „soukromé subjekty“). Odhadované změny nájemného podle zákonem umožněného jednostranného zvyšování, za předpokladu využití maximálního přírůstku měsíčního nájemného, představují první zvýšení měsíčních nájmů v celkové sumě cca 119,4 mil Kč za nájemní byty. Odhadem se příjem rozpočtu obcí z měsíčního nájemného zvýší zhruba o 71,7 mil. Kč a příjem soukromých subjektů zhruba o 47,8 mil Kč. Druhé zvýšení v přechodném období bude představovat dalších zhruba 132,1 mil Kč (79,3 mil. Kč pro obce a 52,8 mil. Kč pro soukromé subjekty) měsíčně navíc; třetí zvýšení v přechodném období pak bude představovat zhruba 146,2 mil Kč (87,8 mil. Kč pro obce a 58,5 mil. Kč pro soukromé subjekty) měsíčně navíc. Za předpokladu, že by zůstaly zachovány poměry počtu nájemních bytů s nyní „zamrzlým“ nájemným ve vlastnictví obcí a ve vlastnictví soukromých subjektů, byl by celkově (kumulativně) za dobu přechodného období zvýšen výběr nájemného o cca 36 mld. Kč proti tomu, co by bylo vybráno za situace, kdyby k žádné úpravě nedošlo; z toho o cca 21,6 mld. Kč pro rozpočty obcí a o cca 14,4 mld. pro soukromé subjekty (za celé přechodné období 6 let). Vybrané nájemné za rok by po posledním zvýšení v přechodném období bylo celkově o cca 11,3 mld. Kč vyšší proti současnému stavu (o 6,8 mld. Kč pro veřejné rozpočty a o 4,5 mld. Kč pro soukromé subjekty).

Jednoznačně pozitivní dopad z hospodářského hlediska bude mít návrh zákona na postupné zužování podmínek pro černý trh s nájemními byty, kdy řádově miliardy Kč (obvykle nezdaněné) jsou inkasovány „regulovanými“ nájemci bytů za jejich „černý“

pronájem či podnájem třetím osobám za smluvní (tržní), v místě obvyklé, nájemné. Také bude postupně omezován prostor pro korupční jednání související s „fiktivními“ přechody nájmu bytů.

Příznivý hospodářský dopad odstraňování deformací v nájemním sektoru bude i v oblasti pružnosti trhu práce. Ve Společném memorandu o sociálním začleňování, podepsaném Českou republikou (zastoupenou ministrem práce a sociálních věcí) a Evropskou komisí v prosinci 2003, je uvedeno, že „přetrvávání cenových a právních deformací zejména v oblasti nájemného ... je bariérou vzniku fungujícího trhu s byty. Téměř v 90 % nájemního sektoru nepřevyšuje nájemné deformovanou úroveň maximální ceny“. Memorandum ve svých závěrech v kapitole o bydlení uvádí, že „na prvním místě je nezbytné odstranit ekonomické a právní překážky bránící vzniku fungujícího trhu s byty“. Zákon o nájemném z bytu tak vytvoří podmínky pro naplnění tohoto cíle, který je jednoho ze závazků České republiky vůči Evropské komisi. Předpokládaný kladný dopad na hospodářství v důsledku odstranění cenových a právních deformací obsahuje rovněž Konvergenční program (aktualizovaná verze), zpracovaný Ministerstvem financí v listopadu 2004 a předložený rovněž Evropské komisi. Tento vládní dokument uvádí v části Hospodářská politika v kapitole zabývající se strukturální politikou a trhem práce, že „z institucionálního hlediska je rigidita trhu práce podporována legislativně omezeným používáním smluv na dobu určitou a přetrvávající regulací nájmu“. V části Makroekonomický scénář Konvergenčního programu v kapitole zabývající se trhem práce je uvedeno, že „v neposlední řadě by situaci napomohl i růst geografické mobility uvolňováním trhu s byty ...“. Zákon o nájemném z bytu vytvoří podmínky pro postupné zlepšení situace na trhu práce a tím i pro splnění dalšího ze závazků České republiky vůči Evropské komisi.

Podle odhadů Ministerstva financí, zpracovaných pro OECD v roce 2004, je dopad nepružného trhu práce v důsledku zejména nefungujícího trhu s nájemními byty cca minus 2,4 procentních bodů HDP. Podle odhadů Ministerstva financí je hladina volně sjednávaného nájemného oproti hladině dříve regulovaného nájemného 3,5krát vyšší. Postupné sblížení dvojí výše nájemného bude mít, podle tohoto dokumentu, za důsledek pružnosti trhu práce a postupné vytvoření podmínek pro vyšší mobilitu pracovní síly, což se pozitivně odrazí na hospodářském rozvoji České republiky.

Z hlediska podnikatelského prostředí bude mít navrhované řešení jednoznačně pozitivní dopad, a to „normalizací“ podmínek na rezidenčním trhu, včetně určitého narovnání právní úpravy nájmu bytu. Vytvoří se tak postupně podmínky pro vstup soukromého kapitálu do investic do výstavby nájemního bydlení. Z důvodu cenových a právních deformací v současné době žádné developerské subjekty do nájemního bydlení neinvestují; navrhované řešení tuto situaci postupně změní.

Návrh zákona se nijak nedotýká oblasti rovnosti mužů a žen.

Návrh zákona nemá dopady na životní prostředí.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Zákon upravuje postup při jednostranném zvyšování nájemného v průběhu trvání nájemního vztahu v situaci, kdy v této věci nedojde k dohodě smluvních stran.

V ustanovení odstavce 2 je uvedeno, že zákon se nevztahuje na byty vyjmenované v písmenech a) až e). Důvodem je skutečnost, že nájemné v těchto bytech není sjednáváno na základě obvyklých podmínek na místním trhu s byty. V případě prvních tří skupin bytů je „nájemné“ rozúčtováním skutečných nákladů na vlastnictví, údržbu, opravy a provoz nájemního domu jednotlivým uživatelům bytů. V případě dotovaných nájemních bytů je limitované nájemné jednou z podmínek poskytnutí a využití veřejné podpory; vyloučení tržních mechanismů v této a poslední skupině bytů je dáno sociálními důvody.

Právní vztahy upravené tímto zákonem jsou svojí povahou vztahy občanskoprávními. Pokud zákon neobsahuje jejich zvláštní úpravu, lze na ně aplikovat ustanovení občanského zákoníku. Zákon systematicky navazuje na občanský zákoník a je zvláštním právním předpisem, na který odkazuje ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku.

K § 2

Toto ustanovení obsahuje definice základních pojmů.

V ustanovení písmena a) je uvedena obecná definice nájemného.

V ustanovení písmen b) a c) jsou definovány pojmy nutné pro jednostranné zvyšování nájemného. Pojem aktuální nájemné představuje každoroční výchozí základnu pro postupné zvyšování nájemného. Pojem cílová hodnota měsíčního nájemného vyjadřuje úroveň nájemného, které může být během šestiletého období dosaženo prostřednictvím jednostranného zvyšování nájemného; postup stanovení cílových hodnot je upraven v příloze k tomuto zákonu.

Dále je v tomto ustanovení definován pojem podlahová plocha bytu, který je nutný pro vyjádření aktuálního nájemného a cílové hodnoty nájemného v Kč za m² podlahové plochy.

Vzhledem k tomu, že u bytů se sníženou kvalitou bude stanovena nižší cílová hodnota nájemného tak, aby toto cílové nájemné odráželo nižší kvalitu bytu, jsou tyto byty v pojmech definovány. V této souvislosti jsou také vysvětleny pojmy základní příslušenství a ústřední vytápění. Vymezení bytů s nižší kvalitou a navazujících pojmů vychází z vymezení bytů tzv. III. a IV. kategorie, které bylo upraveno v již zrušené vyhlášce MF č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů. Počet těchto bytů na celkovém počtu všech nájemních bytů představoval v roce 2001 cca 2,6 %.

K § 3

V ustanovení tohoto paragrafu je upraven postup při uplatnění jednostranného zvyšování nájemného a současně je zde vymezeno, kdy lze jednostranné zvyšování uplatnit.

V ustanovení odstavce 1 je uvedeno, že jednostranné zvyšování nájemného lze uplatnit pouze od účinnosti tohoto zákona do 30. září 2012, kdy platnost zákona končí, tj. 72 měsíců ode dne, kdy bude jednostranné zvýšení poprvé umožněno. Po tomto datu již bude platit právní úprava navržená v návrhu zákona o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Cílem jednostranného zvyšování nájemného je dosáhnout takového přiblížení dosud rozdílných hladin dříve regulovaného a volně sjednávaného nájemného, které následně umožní uplatnit efektivní využití smluvního principu včetně v místě obvyklého nájemného, které bude, prostřednictvím výše zmíněného zákona, zakotveno v občanském zákoníku. Cílem je tedy odstranění situace, kdy paralelní existence rozdílných (sociálně nezdůvodněných) úrovní nájemného a z toho vyplývající nerovné podmínky v přístupu k nájemnímu bydlení znemožňují zjištění v místě obvyklého nájemného.

Ustanovení odstavců 2 a 3 stanoví, že pronajímatel má právo v průběhu trvání nájemního vztahu jedenkrát ročně, ve vymezeném časovém období, jednostranně zvýšit nájemné za předpokladu, že se s nájemcem nedohodne na změně nájemného jinak. Přitom platí, že každé jednotlivé zvýšení měsíčního nájemného nesmí být vyšší než maximální přírůstek měsíčního nájemného - tj. procento růstu stanovené pro každou konkrétní hodnotu aktuálního nájemného za m² ve vztahu k cílové hodnotě nájemného.

V ustanovení odstavce 4 je uvedeno, že způsob výpočtu cílových hodnot nájemného a maximálních přírůstků měsíčního nájemného je uveden v Příloze k zákonu.

Právním úkonem, v jehož důsledku může dojít k jednostrannému zvýšení nájemného, je podle ustanovení odstavce 5 oznámení pronajímatele doručené nájemci, pro něž zákon předepisuje obligatorní písemnou formu a nutnost zdůvodnění, že nová výše nájemného byla správně stanovena na základě maximálního možného přírůstku nájemného.

Ustanovení odstavce 6 stanoví, že bylo-li oznámení o zvýšení nájemného učiněno v souladu s hmotněprávními podmínkami a splňuje-li požadované formální náležitosti, zvýšené nájemné se stává splatným po uplynutí lhůty nejméně tři měsíců od doručení oznámení. Plní-li po doručení oznámení pronajímatele nájemce zvýšené nájemné, dohoda o nájemném je konkludentně uzavřena. Situaci, kdy nájemce s navrženým zvýšením nájemného nesouhlasí nebo kdy zvýšené nájemné neplní, lze řešit prostřednictvím soudní žaloby, která musí být podána do 3 měsíců od doručení oznámení o zvýšení nájemného.

K § 4

Jde o přechodné ustanovení řešící právní vztahy vzniklé před účinností zákona.

K § 5

Jedná se o zmocňovací ustanovení, na základě něhož vydá Ministerstvo pro místní rozvoj každý rok sdělení, v němž budou uvedeny základní ceny, které jsou středními hodnotami kupních cen bytů podle statistiky cen nemovitostí, cílové hodnoty měsíčního nájemného v uvedeném členění, maximální přírůstky nájemného, územní členění vybraných obcí, rozřídění obcí do velikostních kategorií a postup při vyhledávání maximálního přírůstku nájemného pro konkrétní byt.

K § 6

Účinnost nové úpravy se navrhuje k 31. březnu 2006 s ohledem na předpokládané trvání legislativního procesu. Současně se navrhuje, aby zákon pozbyl po uplynutí šestiletého období platnosti, neboť po uplynutí této doby již bude možno řešit změnu nájemného v průběhu trvání nájemního vztahu dohodou, popř. dohodou s odkazem na v místě obvyklé nájemné, tj. postupem, který bude zakotven v občanském zákoníku (viz návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

K příloze k zákonu

V příloze je uveden přesný vzorec pro výpočet cílových hodnot měsíčního nájemného za m² podlahové plochy bytu a přesný vzorec pro výpočet maximálního přírůstku měsíčního nájemného vyjádřeného v %. Zákon tak jednoznačně a úplným způsobem definuje možné jednostranné zvyšování nájemného v šestiletém období, na které se jeho úprava vztahuje. Pro snazší „čitelnost“ hodnot (tj. aby nemuseli pronajímatelé a nájemci vypočítávat hodnoty pro daný byt) budou ve sdělení Ministerstva pro místní rozvoj zveřejňována přehledným způsobem takové číselné údaje, které si pronajímatelé a nájemci – podle lokality, aktuálního nájemného atd. – snadno v příslušné tabulce najdou.

Cílová hodnota měsíčního nájemného je odvozena ze základních cen nemovitostí zjištěných statistikou, které budou uvedeny ve sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, a je

konstruována jako 1/12 ze stanoveného procenta ceny bytu vyjádřeného koeficientem p . Diferencované hodnoty koeficientu p se vztahují ke kvalitě bytu (jde o stanovení nižší cílové hodnoty pro byty se sníženou kvalitou) a k umístění bytu (jde o nižší procentní koeficient v Praze 1 a 2, které jsou vymezeny podle statistiky cen nemovitostí, kde se vzhledem k vysoké cenové hladině předpokládá nižší procentní podíl nájemného na ceně bytu).

Použití 5 % podílu z ceny bytu jako cílové hodnoty nájemného ve většině bytů (kromě bytů se sníženou kvalitou a bytů v Praze 1 a 2) je výsledkem posouzení únosnosti dopadů jednostranného zvyšování nájemného a vychází z dostupných odborných názorů na:

- stávající výši smluvního nájemného ve vztahu k ceně bytu⁶,
- srovnání výnosu z nájemného ve vyspělých zemích s IPD indexem (index „International Property Databank“), který poměruje hrubé výnosy z příjmu z investic do nemovitostí s výnosy z investic do v zásadě bezrizikových státních obligací⁷.

Lze očekávat, že použití podílu ve výši 5 % bude zmenšovat problémy vyplývající z cenových změn při přechodu do tzv. standardního období, kdy bude změna nájemného věcí dohody smluvních stran (viz návrh zákon, kterým se mění zákon č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

Maximální přírůstek měsíčního nájemného je konstruován jako průměrný nárůst aktuální úrovně nájemného v bytě potřebný k tomu, aby při jeho využití mohlo být v maximálně šesti krocích (tj. v šesti letech) dosaženo cílové hladiny nájemného. Systém umožňuje pronajímateli neupravovat nájemné každoročně, protože v přepočtených tabulkách pro rok následující po roce, ve kterém neuplatnil zvýšení, nalezne maximální možný přírůstek nájemného odpovídající stále stejně vzdáleným hladinám aktuálního a cílového nájemného.

V Praze dne 13. července 2005

předseda vlády

ministr pro místní rozvoj
Mgr. Radko Martínek, v.r.

⁶ Prof. Ing. Albert Bradáč, DrSc., Ústav soudního inženýrství Vysokého učení technického, Brno; ve svém odborném stanovisku však autor doporučuje pro nájemné průměrně 7 % z ceny bytu.

⁷ Ing. Mgr. Martin Lux, Sociologický ústav Akademie věd ČR.