

K vzniku a zániku dvou úrovní nájemného

Zvláštností současného systému nájemného v České republice je existence dvou druhů nájemného, regulovaného a tzv. volného, stanoveného na základě dohody mezi pronajmatelem a nájemcem. Jak k tomu došlo, kde hledat příčiny? Neuškodí připomenout historii jeho vzniku.

Formálně právně vznik dvou druhů nájemného odstartovala vyhláška č.176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu ve znění vyhlášky č.30/1995 Sb. Ta stanovila:

„§ 1 Nájemné z bytu je v souladu s ustanoveními zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, regulováno formou maximálních cen nebo věcného usměrňování cen. Výše regulovaného nájemného je nepřekročitelná, umožňuje však pronajimatelům sjednat s nájemci nájemné nižší. Překročení maximálního nájemného nebo věcně usměrňovaného nájemného a maximálních cen služeb se považuje za porušení cenových předpisů podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.“

§ 2 Regulace nájemného podle této vyhlášky dále neplatí:

- a) pro byty a domy postavené bez účasti veřejných prostředků, pro které bude vydáno kolaudační rozhodnutí po 30. červnu 1993,
- b) pro byty, o nichž se sjednává smlouva s novým nájemcem: kromě případů zákonného přechodu nájmu, výměny bytů, bytové náhrady a služebních bytů vojáků z povolání.

Vznik citované vyhlášky byl vyvolán řadou skutečností včetně postoje vlády k tzv. deregulaci. Vláda resp. ODS a její předseda Václav Klaus byl koaličními partnery, tj. ODA a KDU - ČSL soustavně obviňován z nedostatečného zdražování nájemného, Neuvěřitelnou a absurdní legendou příčin tohoto postoje je prý to, že ten ovlivnila jako matka, která bydlí v bytě s regulovaným nájemným. Prý viděl, jak jsou na tom důchodci, jaké břemeno pro ně znamená nájemné. Příčiny však byly ryze ekonomického charakteru Obrana spočívala v následujícím: „Kdyby došlo ke zvýšení nájemného, o kterém sní představitelé sdružení majitelů domů, znamenalo by to takový přesun peněžních prostředků od jedné do druhé skupiny obyvatel, že by to mělo obrovské následky.“ Zvýšení ve vztahu k nájemníkovi by se premiér nebál, protože uvažovaná ekonomická cena je podle něj daleko blíže k dnešní úrovni nájemného než k extrémním představám. Toto stanovisko vycházelo z kvalifikované analýzy domácí koupěschopné poptávky v tomto období podstatných makroekonomických strukturálních změn včetně respektování všech systémových, ekonomických a sociálních souvislostí a výrazné nerovnováhy na trhu s byty. Vycházelo z toho, že bydlení je mimořádně citlivá sociální komodita a nelze riskovat, že zrušení regulace a stanovení nájemného na základě střetu individuální nabídky a poptávky povede k sociálnímu kolapsu. Existovalo příliš mnoho neurčitelných rizik nejen ekonomického ale i politického charakteru. Takto stanovená makroekonomická úroveň nájemného odpovídala vztahu globální poptávky a nabídky a odpovídala potřebám tržní ekonomiky.

Zároveň však vznikla myšlenka o částečném dílčím zrušení regulace. Výsledkem byla výše uvedená vyhláška, která zavedla kategorii tzv. volného nájemného. Očekávalo se, že „Deregulovaný prvek trhu bude velmi výrazný, velmi silný a bude umožňovat zřetelný rozvoj trhu s byty. Tím, že regulace bude zasahovat pouze minulé nájemní smlouvy a nikoliv

smlouvy v budoucnu, otvíráme velmi výrazný prostor pro tržní fungování i v této sféře." vedly Hospodářské noviny 3. ledna 1994. Šlo o poměrně naivní představu, že tímto tzv. „salámovým“ uvolňováním vznikne postupně trh bydlení. Tato představa o vzniku trhu na dlouho poznamenala politiku bydlení. Vzniklá dvojí úroveň nájemného zůstala vzhledem k dalšímu vývoji nájemního bydlení omezena jen na množinu bytů, které existovaly v době jejího zavedení. Stala se nejen předmětem sporů, ale významným argumentem pro další směřování zejména politiky nájemného. Zavedení dvojí úrovně nájemného totiž obsahovala další rizika, která budou uvedena později.

Dalším a zcela pragmatickým faktorem, který vedl ke zrodu této úpravy byl nový jev v poptávce po bytech. Ten byl vyvolán příchodem zahraničních firem a jejich pracovníků do České republiky. Ti se vyznačovali podstatně vyšší příjmovou úrovní ve srovnání s domácími zaměstnanci a poměrně vysokými požadavky na kvalitu a polohu potřebného bytu. Regulované nájemné jim přestavovalo k neuvěření směšnou částku. Za pronájem bytu splňující jejich poměrně vysoké požadavky byli připraveni akceptovat nájemné mnohonásobně převyšující regulované. To byla mimořádná příležitost pro řadu majitelů nemovitostí. Našlo se mnoho tzv. „šikovných“ pronajimatelů, kteří se cítili jako ryba ve vodě. Proč toho nevyužít, když existuje poptávka, která je ochotna akceptovat v podstatě jakoukoliv výši nájemného. A navíc jestliže neexistovaly žádné právní překážky resp. sankce za pronájem bytů za nájemné stanovené dohodou bez jakéhokoliv omezení. Navíc většinou šlo o byty v soukromých domech, vilách, které doslova zázračně měly v poměrně značném množství volné byty k pronajmutí za takto stanovené nájemné. Vznikl specifický segment na trhu s byty. Neoliberálně orientovaná vláda jeho vzniku nebránila. Uvedená vyhláška jen sankcionovala to co existovalo. Její vznik vyvolala zcela racionální logika, volné byty se stejně pronajímaly cizincům nebo českým občanům načerno. Vyhláška tak odstranila existenci tohoto černého trhu. Toto rozhodnutí ve prospěch pronajimatelů, bylo nesporně správnou odpovědí na vzniklou poptávku zaměstnanců zahraničních firem s podstatně vyšší příjmovou úrovní. Sociální rizika byla vyloučena tím, že v pronajatých bytech dál platí regulace a volné nájemné nelze uplatnit při přechodu nájemní smlouvy na nového majitele. Dva druhy zcela odlišné poptávky, jsou zásadní příčinou vzniku dvou cenových hladin nájemného, oprávněně zavedené v zájmu některých pronajimatelů. Není pochyb o tom, že základní příčinou existence dvou úrovní nájemného, je nerovnováha na českém bytovém trhu, který nebyl způsobilý ani množstvím ani kvalitou bytů reagovat na tuto nově vzniklou poptávku.

Stanovení výchozí makroekonomické úrovně nájemného je důležitým, avšak prvním krokem k postupnému dosažení nájemného, které bude respektovat všechny relevantní faktory jeho stanovení, tzn. včetně úhrady nákladů výstavby a provozu, obvyklého podnikatelského zisku, komplexně chápané kvality bytu, jeho polohy, tzv. dobré adresy atd. Předpokládalo se, že zároveň s tím bude pokračovat postupné zvyšování nájemného, které však bude respektovat vývoj koupěschopné poptávky. Je politováníhodné, že místo toho byla zvolena metoda plošného zdražování nájemného. a nenásledovaly kroky, které by vedly k objektivizaci individuálního nájemného. Plošně se zdražovalo bez ohledu na příjmovou pozici nájemníka, dále se byty členily podle dávno přežitých kategorií, aplikovaly se nesmyslné koeficienty velikosti města, zaostala právní úprava bydlení Nevznikly mechanismy k efektivnímu potírání černého trhu a spekulativního nájemného, atd. atp. Tento

proces, v podstatě dlouhodobého charakteru, se z řady důvodů, které nelze na tomto místě analyzovat, neuskutečnil. Postupným plošným zdražováním, které se chybně označovalo jako deregulace bylo dosaženo toho, že již v řadě případů je regulované nájemné vyšší než smluvní. Výsledkem je, že existují odklony úrovně regulovaného nájemného od volného nájemného stanovené střetem nabídky a poptávky, na obě strany. Někde je vyšší a jinde naopak nižší. Tato situace je výsledkem neschopnosti exekutivních a zákonodárných orgánů. Průvodním jevem je sociální nespravedlnost, spekulace, bezostyšné vydírání a ohrožování nájemníků. Lidé doplácí na špatnou regulaci, nikoliv na regulaci jako takovou, kterou vyžaduje trh bydlení ke svému fungování.

Úprava zavedená vyhláškou č.30/1995 Sb., však neobsahovala nic z toho, co lze označit jako standardní ochranu nájemníka – spotřebitele, která je nedílnou součástí právní úpravy a prioritou ve všech zemích EU. Vznikla mimořádně příznivá situace pro domácí pány a proč toho nevyužít k dosažení nejvyššího nájemného ? Chceš-li bydlet plať, kde na to seženeš, je tvůj problém. Sotva lze přehlédnout, že tato úprava je ve zjevném rozporu s Nálezem US č. 231/2000 Sb., který stanoví „V souladu s principem respektování schopnosti platit nájem by měli být nájemníci chráněni vhodnými opatřeními proti excesivním nájům nebo proti excesivnímu zvyšování nájmu.“

Tato úprava postihla především mladou generaci. Chtěla-li mladá rodina bydlet, musela uzavřít novou smlouvu o nájmu a nezbývalo než souhlasit často s nehoráznými požadavky pronajímatelů. Ohledem na mladou generaci neoplýval ani velký počet zastupitelstev. Chceš-li bydlet plať a čím víc, tím máš větší šance získat byt prostřednictvím tzv. výběrového řízení, kde hlavním kritériem byla výše ceny a zaplacení nájemného na několik let dopředu. Jsi-li chudý a nemáš na to, postarej se sám, bydlení je přece v Klausově kapitalismu bez přívlasků, soukromou věcí každého občana. Pro mladé bez bohatého pozadí, se stal byt zcela nedostupným předmětem. Těm nezbývalo nic jiného než využít hypoteční úvěry a pokud ovšem hypoteční úvěr mohl získat, tak se s přispěním státu na dlouhá léta zadlužit.

Uvedený postoj měl však pokračování. Někteří „teoretici“ včetně pronajímatelů a státních úředníků však přišli s tvrzením, že tzv. volné nájemné stanovené bez jakéhokoliv omezení je prý vlastně tím pravým tržním nájemným. Jakoby nevěděli, že za existence nerovnováhy a výrazné převahy poptávky, není volné nájemné tržně přiměřené, protože je výsledkem zneužívání výsadního postavení pronajímatele na prakticky zcela nesoutěžním trhu bydlení.

Prohlášení spekulativního tzv. volného nájemného za tržní však de facto posloužilo k oklamání veřejnosti a především mladé generace. Proč si stěžujete, vždyť v tržní ekonomice se musí platit tržní nájemné. Pátráte-li po příčině vašeho vysokého nájemného pak odpověď neoliberálně laděných „teoretiků“ a státních úředníků včetně bulvárního tisku nespočívá v kritizované úpravě, ale, ať je to jakkoliv paradoxní, prý v existenci regulace nájemného. Kdyby toho nebylo, tak tzv. tržní nájemné by kleslo nejméně o 30 procent. Na tomto základě se nabídl jednoduchý recept spočívající ve zrušení regulace. V situace nerovnováhy na trhu nájemních bytů to znamená maximální podporu zájmů pronajímatelů a nikoliv těch, kteří potřebují střechu nad hlavou.

Trh nevyžaduje jen ochranu poptávajících, ale i nabízejících. Protimonopolní zákony a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jsou pro obě strany. Zavedením tzv. volného nájemného však vznikly nerovné podmínky pro podnikání na trhu bydlení. Znamenaly diskriminaci těch pronajimatelů, kteří nespĺňovali uvedená kritéria a mimořádné výhody pro skupinu, která je splňuje. Mimořádně pozoruhodné je však to, že nikdo ze skupiny diskriminovaných pronajimatelů, ani z představitelů Sdružení majitelů domů neprotestoval a nepožadoval nápravu. Mlčení diskriminovaných pronajimatelů a Sdružení je vcelku pochopitelné. Zafungovala solidarita, když nemůžeme my, tak ať si pomohou někteří z nás. Překvapující a nepochopitelné je, že pozici mrtvého brouka zaujal Úřad na ochranu hospodářské soutěže. Neméně pozoruhodné je, že když tuto situaci kritizoval ministr práce a sociálních věcí Zdeněk Škromach, pravda z pozice ochrany nájemníků, protože uvedené opatření nebylo provázena standardní ochranou nájemníka, obvyklou ve všech evropských zemích, byl málem ukamenován. A to nejen „cizími“, ale i „svými“. Mnozí z nich jeho návrh hodnotili bezmála jako pokus o rozvrat trhu. Tito také „odborníci“ si nevšimli, že jde o odstranění diskriminace nejen nájemníků ale i pronajimatelů, o vznik rovných podmínek pro podnikání.

Neschopnost exekutivních a zákonodárných orgánů přijmout opatření vedoucí ke stanovení zákona o nájemném se postupně stala slabou stránkou regulace. Toho neváhaly využít síly dlouhodobě usilující o zrušení regulace podáváním stížností k Ústavnímu soudu. Šlo o skupinu pravicově a neoliberálně orientovaných senátorů, kteří využili toho, že úprava nájemného byla prováděna resortními vyhláškami MF. Předpokládali, že někteří pravicově orientovaní ústavní soudci přispějí k tomu, aby nálezný ústavního soudu vyzněl ve prospěch jejich stížnosti. A tak se také stalo. Ústavní soud zrušil resortní vyhlášky, nikoliv však regulaci jak se cíleně desinformuje včetně moratoria nájemného s požadavkem, aby nájemné bylo nadále upravováno zákonem. Zákonodárny sbor dvakrát odmítl vládní návrh zákona o nájemném. Výsledkem je, že v ČR neexistuje právní úprava nájemného.

Faktory převážně ideologického a subjektivního charakteru podstatnou měrou přispěly k vulgárnímu chápání kategorie tržního nájemného. Názor, že tzv. volné se rovná tržnímu nájemnému vznikl na základě mylné představy, že k určení tržního dochází jen na základě ničím neomezeného střetu individuální poptávky a nabídky. Argument zní, jestliže se najde poptávka, která je ochotna zaplatit mnohonásobně vyšší nájemné než činí regulované, jedná se o tržní nájemné. Na tomto základě řada pronajimatelů, ale i politiků, formuluje své požadavky na zvyšování regulovaného nájemného. Ale to jsou představy trhovce nikoliv názory vycházející z ekonomické teorie. Tak prosté to není.

Další plošné zdražování vycházející z teze, že dvojí úroveň nájemného a jeho regulace zanikne, jakmile bude dosaženo úrovně tzv. volného vulgo tržního nájemného je hluboce mylná a sociálně nebezpečná. Rozhodovat by měla analýza koupěschopné poptávky, která bude rozdílná podle jednotlivých místních trhů a měla by víc než pravděpodobně vést k diferencovanému postupu. Plošné zdražování znemožňuje překonání zásadního nedostatku spočívajícího v tom, že regulace také chrání bohaté solventní nájemníky, je zdrojem spekulativního chování a zabraňuje vytvoření objektivně existujících rozdílů nájemného daných kvalitou a polohou bytu v sídle i v domě.

Na tomto místě považuji za užitečné uvést názory Prof. Ph.Dr. Jiřího Musila, CSc.,: „Jak se formulovala sociologie bydlení“ uveřejněné v Sociologickém časopise, roč. 41., č. 2,

duben 2005, adresované sociologickému výzkumu, ale mající, podle mého soudu, obecnou platnost.

„Přesahování otázek bydlení ze sociální sféry do ekonomické a sociálně politické znamená, že dobrou a vážnou sociologii bydlení nelze provozovat bez hlubokých znalostí ekonomie bydlení.“ „Znalost sociálních důsledků jednotlivých konkrétních opatření bytové politiky... Předpokládá totiž vedle znalostí sociologie velmi profesionální znalost ekonomie bydlení a administrace bydlení.“

K odstranění rozdílu mezi regulovaným a současným volným nájemným je podle mého soudu nutné určité přechodné období, které nespočívá v plošném zdražování regulovaného nájemného, jakkoliv technicky konstruovaného, ale ve zdokonalování regulace na základě zkušeností evropských států. Vynechat nelze ani zkušenosti první Československé republiky.

Praha 11.7.2005

Prof. Ing. Jaromír Císař, CSc., předseda ČSRB