Mellacher a ostatní proti Rakousku, rozsudek ze dne 19. 12. 1989

Stěžovatel: Mellacher a ostatní

Žalovaný stát: Rakousko

Číslo stížnosti: 10522/83, 11011/84 a 11070/84

Datum: 19.12.1989

Článek Úmluvy: čl. 14
čl. 31
čl. 32
čl. 43
čl. 47
čl. 50

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: diskriminace, veřejný zájem, vlastnictví, zásah

Významnost: 1

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

19. prosince 1989

VĚC MELLACHER A OSTATNÍ

(Rozsudek ve věci Mellacher a ostatní v. Rakousko)

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“), přijímající své rozhodnutí v souladu s ustanovením 50 Jednacího řádu Soudu na plenárním zasedání, které tvořili soudci R. Ryssdal, předseda, J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, D. Bindschedlerová-Robertová, F. Gölcüklü, F. Matscher, L.-E. Pettiti, B. Walsh, Sir Vincent Evans, R. Macdonald, C. Russo, R. Bernhardt, A. Spielmann, J. De Meyer, S.K. Martens, E. Palmová, I. Foighel a dále M.-A. Eissen, tajemník Soudu, H. Petzold, jeho zástupce, po projednání na neveřejných zasedáních ve dnech 1. září a 22. a 23. listopadu 1989 vynesl posledně uvedeného data následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl postoupen Soudu Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 14. října 1988, v rámci tříměsíční lhůty stanovené čl. 32 § 1 a čl. 47 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Základem případu jsou tři stížnosti (č. 10522/83, č. 11011/84 a č. 11070/84) proti Rakouské republice předložené Komisi podle čl. 25 ve dnech 5. srpna 1983, 22. května 1984 a 4. července 1984 (i) Leopoldem a Marií Mellacherovými, (ii) Johannesem, Ernstem a Antonem Mölkem a Marií Schmidovou a (iii)

Christiane Weiss-Tessbachovou a Marií Brenner-Felsachovou – vesměs rakouskými občany. Stěžovatelka uvedená na posledním místě později zemřela, ale Christiane Weiss-Tessbachová a právní nástupkyně zesnulé, Elisabeth Berger Waldeneggová a Sophie Faberová, prohlásily, že si přejí v žalobě pokračovat.

2. Žádost Komise se odvolávala na čl. 44 a čl. 48 a na prohlášení, jímž Rakousko uznává obligatorní jurisdikci Soudu (čl. 46). Účelem žádosti je získat rozhodnutí o tom, zda fakta případu odhalují porušení závazků vyplývajících z čl. 1 Protokolu č. 1 žalovaným státem a v případě třetí stížnosti též závazků vyplývajících pro tento stát z čl. 14 Úmluvy.
3. V odpovědi na dotaz vznesený podle ustanovení 33 § 3 Jednacího řádu Soudu všichni stěžovatelé prohlásili, že si přejí zúčastnit se řízení, a jmenovali advokáty, kteří je budou zastupovat (ustanovení 30 Jednacího řádu Soudu).
4. Senát, který bylo třeba vytvořit, zahrnoval ex officio F. Matschera, zvoleného soudce s rakouským občanstvím (čl. 43 Úmluvy), a R. Ryssdala, předsedu Soudu (ustanovení 21 § 3 písm. b/ Jednacího řádu Soudu). Dne 24. listopadu 1988, za účasti tajemníka Soudu, vylosoval předseda Soudu jména dalších pěti členů, jimiž byli Sir Vincent Evans, R. Bernhardt, A. Spielmann, J.A. Carrillo Salcedo a I. Foighel (čl. 43 in fine Úmluvy a ustanovení 21 § 4 Jednacího řádu Soudu).
5. Pan Ryssdal se ujal funkce předsedy senátu (ustanovení 21 § 5 Jednacího řádu Soudu) a prostřednictvím zástupce tajemníka Soudu konsultoval se zmocněncem rakouské vlády (dále jen „Vláda“), s delegátem Komise a s advokáty stěžovatelů nutnost řízení v písemné formě (ustanovení 37 § 1 Jednacího řádu Soudu). Poté, v souladu s nařízeními a pokyny předsedy senátu, bylo stanovisko Vlády předloženo kanceláři Soudu 17. dubna 1989 a stanoviska stěžovatelů ve dnech 15. března, 8. května a 17. dubna 1989. Sekretář Komise informoval tajemníka Soudu, že delegát přednese své stanovisko při ústním jednání.
6. Dne 20. června 1989 se senát vzdal své jurisdikce ve prospěch pléna Soudu (ustanovení 50 Jednacího řádu Soudu).
7. Po konsultaci prostřednictvím zástupce tajemníka Soudu s osobami, které se dostaví k Soudu, předseda dne 30. června 1989 rozhodl, že ústní jednání bude zahájeno 31. srpna 1989 (ustanovení 38 Jednacího řádu Soudu).
8. Veřejné jednání se uskutečnilo v Paláci lidských práv ve Štrasburku uvedeného dne. Bezprostředně předtím se Soud sešel k přípravnému zasedání.

Před Soud předstoupili:

– za Vládu H. Türk, právní poradce, Ministerstvo zahraničních věcí, vládní zmocněnec, W. Okresek, Spolkový úřad vlády, R. Tschugguel, Spolkové ministerstvo spravedlnosti, poradci;

– za Komisi G. Batliner, delegát;

– za stěžovatele H. Medwed, advokát, L. Hoffmann, advokát, G. Benn-Ibler, advokát, poradci.

9. Soud vyslechl přednesy H. Türka a W. Okreseka za Vládu, G. Batlinera za Komisi a H. Medweda, L. Hoffmanna a G. Benn-Iblera za stěžovatele, jakož i jejich odpovědi na jeho dotazy. V různých dnech mezi 8. srpnem a 20. listopadem 1989 předložili Vláda, stěžovatelé a Komise svá stanoviska podle čl. 50 Úmluvy a řadu dokumentů.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

10. Stěžovatelé jsou majiteli realit, kteří si stěžují na snížení nájemného, které mají dostávat na základě nájemních smluv, a to v důsledku působnosti zákona o nájemném z roku 1981.
11. Zvláštní okolnosti případu
12. Leopold a Marie Mellacher

13. Stěžovatelé mají ve spoluvlastnictví dům v Grazu, v němž je několik bytů pronajatých nájemníkům.

Jeden z těchto bytů, sestávající z dvou pokojů a kuchyně (o celkové výměře 40 metrů čtverečných), byl pronajat 15. září 1978 na základě svobodně sjednané nájemní smlouvy v souladu s ustanoveními zákona o nájemném z roku 1922, ve znění z roku 1967, za měsíční nájemné 1870 ATS (rakouských šilinků).

12. Na základě zákona o nájemném z roku 1981 požádal dne 5. února 1982 nájemník výše uvedeného bytu Arbitrážní úřad v Grazu o snížení jeho nájemného na 330 ATS měsíčně, tj. 150 % maximálního základního nájemného pro byty kategorie D, a to s platností od 1. března 1982. Po ústním jednání dne 25. května 1982 uvedený úřad jeho žádosti vyhověl dne 7. června 1982.
13. Stěžovatelé se proti tomuto rozhodnutí odvolali k Okresnímu civilnímu soudu v Grazu. Jejich nájemník zde tvrdil, že byt spadá do kategorie D, protože když si jej najal, nebyl vybaven tekoucí vodou a toaletou; ty byly instalovány až následně na náklady nájemníka.

Dne 22. října 1982 soud v Grazu potvrdil, že byt spadá do kategorie D a že podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o nájemném z roku 1981 by měsíční nájemné nemělo tudíž přesáhnout částku 5,50 ATS za metr čtverečný. Podle ustanovení § 44 odst. 2 musí být nájemné sníženo na 150 % zákonné částky, z čehož vyplývá v daném případě nájemné ve výši 330 ATS za měsíc. Přeplatek od 1. března 1982 (12 320 ATS) bylo uloženo vrátit nájemníkovi.

14. Stěžovatelé se odvolali a zejména tvrdili, že omezení vyplývající z aplikace ustanovení § 44 zákona o nájemném z roku 1981 jsou protiústavní. Snížení svobodně a zákonně dohodnutého nájemného znamená ve skutečnosti vyvlastnění majetku majitele domu bez náhrady. Z těchto důvodů stěžovatelé navrhli, aby odvolací soud položil otázku ústavnosti relevantní legislativy Ústavnímu soudu.

Zemský civilní soud v Grazu odvolání zamítl 18. února 1983. Neshledal nezbytným postoupit věc Ústavnímu soudu s ohledem na judikaturu Ústavního soudu v podobných otázkách.

1. Johannes, Ernst a Anton Mölk a Maria Schmid
2. Stěžovatelé jsou členové stejné rodiny a bydlí v Innsbrucku.

Stěžovatelé jsou spoluvlastníky domu v Innsbrucku. Jeden z bytů v tomto domě, který má plochu 68 metrů čtverečných a sestává ze tří pokojů a kuchyně, plus WC a koupelny přístupné z chodby mimo byt, byl pronajat dne 7. prosince 1972 na základě svobodně sjednaného nájmu v souladu s ustanoveními zákona o nájemném z roku 1922 ve znění z roku 1967.

16. Nájemné bylo stanoveno ve výši 800 ATS měsíčně do srpna 1975 a ve výši 1500 ATS měsíčně od 1. září 1975, přičemž se přihlédlo k určitým zdokonalením, jež měli provést nájemníci (zejména včetně přeložky vodního vedení do bytu). Nájemné dále podléhalo ustanovením o indexování na základě indexu spotřebních cen pro rok 1966, takže nájemné mělo činit od dubna 1983 částku 2985 ATS měsíčně. Ve skutečnosti však nájemníci platili pouze částku 1308,30 ATS měsíčně od listopadu 1982.
17. Dne 4. října 1982, na základě zákona o nájemném z roku 1981, nájemníci výše uvedeného bytu požádali Arbitrážní úřad, aby nájemné snížil na 150 % maximálního základního nájemného pro byty kategorie D. Úřad jejich žádosti vyhověl 6. dubna 1983.
18. Stěžovatelé se odvolali k Okresnímu soudu v Innsbrucku. Tvrdili, že i když některá zdokonalení nefinancovali oni, ale nájemníci, tato zdokonalení již byla dříve dohodnuta v původní nájemní smlouvě a bylo k nim přihlédnuto při snížení nájemného za původní období. Nájemníci namítali, že náklady na jejich investice vysoce překračovaly částku, o kterou bylo jejich

nájemné dočasně sníženo.

Dne 22. června 1983 soud rozhodl, že vyměřené nájemné by mělo vycházet z nájemného pro byty kategorie D, protože daný byt byl zařazen v této kategorii, když byla nájemní smlouva uzavřena, a zdokonalení bytu nebylo provedeno majiteli domu. Proto soud snížil nájemné na částku 561 ATS měsíčně s platností od listopadu 1982. Ve stejné době soud nařídil stěžovatelům, aby vrátili nájemníkům přeplatek, který do té doby obdrželi (cca 4000 ATS).

19. Stěžovatelé se proti tomuto rozhodnutí odvolali a tvrdili, že nájemné by mělo vycházet z nájemného pro kategorii bytů B a nikoli pro kategorie D a že byli poškozeni vy vlastněním či jiným nepřiměřeným zásahem do jejich vlastnického práva garantovaného článkem 5 Ústavy a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Stěžovatelé uvedli, že otázka ústavnosti by měla být postoupena Ústavnímu soudu.

Krajský soud v Innsbrucku, i když s odvoláním částečně souhlasil, svým rozhodnutím ze dne 15. listopadu 1983 potvrdil zařazení bytu do kategorie D, a to s přihlédnutím k jeho standardu v době uzavření nájemní smlouvy. Soud neměl žádné pochybnosti o ústavnosti aplikovatelné legislativy. Ustanovení § 44 zákona o nájemném z roku 1981 předvídá opatření zabavení majetku, což je v souladu s požadavky Ústavy a Úmluvy. Veřejný zájem zakotvený touto právní úpravou zajišťuje stabilní, sociálně a ekonomicky odůvodněné nájemné za byty, které zpravidla slouží důležitým potřebám širokých vrstev obyvatelstva, které jsou závislé na bydlení v nájmu.

20. Dne 28. prosince 1983 požádali stěžovatelé Okresní soud v Innsbrucku o náhradu od státu za vyvlastnění, a to ve výši 26 600 ATS (s přihlédnutím ke čtrnáctiměsíčnímu období mezi listopadem 1982 a prosincem 1983). Tato žádost byla zamítnuta 5. července 1984 a stěžovatelé se včas proti tomuto rozhodnutí neodvolali. Jejich následná žádost, aby odvolání bylo povoleno i po této lhůtě, byla s konečnou platností zamítnuta Krajským soudem v Innsbrucku dne 3. dubna 1986.
21. Stěžovatelé podali rovněž odvolání proti rozhodnutí Krajského soudu ze dne 15. listopadu 1983 opírající se o protiústavnost aplikovatelné legislativy. Dne 6. března 1984 Nejvyšší soud odvolám zamítl jako nepřípustné.
22. Christiane Weiss-Tessbach a právní nástupci paní Maria Brenner-Felsach
23. První stěžovatelka je majitelkou a zemřelá Maria Brenner-Felsach, jejíž právní nástupci pokračovali ve stížností, měla užívací právo k domu ve Vídni, v němž je několik bytů pronajatých nájemníkům. Zbývající místnosti v domě jsou pronajaty k nebytovým účelům.
24. Jeden z bytů, sestávající z šesti pokojů a kuchyně, chodby, koupelny a WC (o celkové ploše 200 metrů čtverečných), byl pronajat 1. dubna 1979 na základě svobodně sjednané nájemní smlouvy, a to v souladu s ustanoveními zákona o nájemném z roku 1922 ve znění z roku 1967. Nájemné bylo stanoveno ve výši 3800 ATS měsíčně a podléhalo ustanovení o indexování na základě indexu spotřební ceny pro rok 1976. V lednu 1982 bylo nájemné zvýšeno na částku 4236,51 ATS měsíčně.

Podle zákona o nájemném z roku 1981 požádal nájemník výše uvedeného bytu dne

23. prosince 1981 o snížení nájemného na částku 3300 ATS měsíčně (tj. 150 % maximálního základního nájemného pro byty kategorie C) od 1. ledna 1982. Právní zástupce stěžovatelů odpověděl dne 13. ledna 1982, že žádost je neoprávněná.
24. Dne 19. února 1982 požádal nájemník Arbitrážní úřad ve Vídni, aby nájemné bylo sníženo na částku 3300 ATS měsíčně od 1. ledna 1982. Po ústním jednání dne 24. února 1982 Úřad rozhodl dne 28. května 1982 žádosti vyhovět.
25. Stěžovatelé se odvolali k Okresnímu soudu Vídeň-Střed. Uvedli, že dům je podle ustanovení § 16 odst. 1/4 zákona o nájemném z roku 1981 v kategorii B a také že dům se nachází v zóně

chráněných památek, na kterou se vztahuje ustanovení § 16 odst. 1/3 zákona.

Soud rozhodl 31. srpna 1983 snížit nájemné na částku 3300 ATS měsíčně od 1. ledna 1982. Soud konstatoval, že byt byl v kategorii C v den uzavření nájemní smlouvy a že ustanovení § 16 odst. 1/3 nelze aplikovat, protože dům se nenachází v zóně historického a architektonického zájmu. Je sice pravdou, že stěžovatelé vynaložili značné investice (v celkové částce 563 745 ATS), avšak to nemá vliv na právní situaci.

26. Stěžovatelé se odvolali proti tomuto rozhodnutí a zejména tvrdili, že dům byl mylně zatříděn do kategorie C a že ustanovení § 16 odst. 1/3 zákona o nájemném z roku 1981 se na něj vztahuje.

Krajský civilní soud ve Vídni odvolání zamítl 13. prosince 1983. Soud dospěl k názoru, že soud první instance dospěl na základě důkazů ke správnému závěru, že ani ustanovení § 16 odst. 1/4, ani § 16 odst. 1/3 zákona o nájemném z roku 1981 nelze aplikovat. Nebylo zejména prokázáno, že investice vynaložené stěžovateli byly financovány z jiných zdrojů než z jejich vlastních příjmů z nájemného, které byli podle práva povinni použít na údržbu. Nebylo tudíž prokázáno, že stěžovatelé nesli značné finanční riziko. Za těchto okolností byly zákonné podmínky pro snížení nájemného zcela splněny.

1. Relevantní legislativa
2. Vývoj regulace nájemného do roku 1981
3. Systém regulovaného nájemného existoval v Rakousku od 1. světové války. Zákon o nájemném z roku 1922, který i přes četné změny zůstal v platnosti až do roku 1981, upravoval zmrazení nájemného na úrovni roku 1914 (§ 2). Majitel domu byl oprávněn vybírat zvláštní poplatky za běžné náklady administrativy, daně a zvláštní vybavení (§ 4 a 5). Při uzavírání nové nájemní smlouvy mohl majitel domu požadovat zvýšení nepřekračující maximální částku stanovenou zákonem (§ 16 zákona ve znění před rokem 1967).

Majitel domu byl povinen použít příjem z nájemného na krytí normálních nákladů na údržbu domu, nemusel však provádět žádná zdokonalení (§ 6), ale mohl se k nim zavázat v dohodě o nájmu za předpokladu, že nájemníci mu je uhradí (§ 5, první věta). Jestliže nezbytné náklady na údržbu nebyly pokryty příjmem z nájemného za posledních sedm let, mohl majitel domu požádat, aby zvýšení částky nájemného bylo stanoveno soudem na období nepřevyšující deset let. V takovém případě byl majitel domu povinen použít veškerý dodatečný příjem z nájemného za toto období na nezbytnou údržbu (§ 7).

28. Zákon o nájemném z roku 1922 dále stanovil četná omezení práva majitele domu dát výpověď nájemní smlouvy (§ 19-23). V zásadě mohly být nájemní smlouvy vypovězeny pouze ze závažných důvodů (§ 19 odst. 1). Zákon specifikoval, co může být pokládáno za závažný důvod (§ 19 odst. 2), přičemž v praxi byly důvody, za nichž byla výpověď nájemní smlouvy možná, interpretovány restriktivně. Když nájemník zemřel, nájemní smlouva nekončila. Zákon upravoval nástupnické právo blízkých příbuzných (manželky, dětí a adoptovaných dětí, bratrů a sester) a dalších osob, které žily v domácnosti nájemníka (§ 19 odst. 2/11). Jestliže majitel domu či bytu nebo jeho blízcí příbuzní si přáli uvedený byt užívat, nájemní smlouva mohla být ukončena, jestliže zde existovala „naléhavá potřeba“ (což bylo v praxi interpretováno ve smyslu „opravdové naléhavosti“) a jestliže nájemníkovi byla zabezpečena bytová náhrada (§ 19 odst. 2/6).

Avšak výše uvedená omezení, zejména omezení žalovatelné výše nájemného, se neaplikovala obecně. Žádná omezení nájemného se nevztahovala na byty v budovách postavených po roce 1917 nebo na některé další byty včetně bytů postavených poté, co nabyl účinnosti zákon o nájemném z roku 1922 (§ 1). Byl tak vytvořen rozštěpený trh s byty, což poskytovalo výhody majitelům nově postavených domů či bytů, jejichž nájemné podléhalo pouze obecným ustanovením občanského zákoníku o

závazkovém právu.

Během německé nadvlády nad Rakouskem bylo zavedeno zmrazení nájemného také u některých nájemních smluv, které nespadaly pod rozsah zákona o nájemném z roku 1922. Toto zmrazení bylo zachováno v rakouské legislativě přijaté v roce 1954. Pokud jde o pronájmy platné 30. června 1954, svobodně dohodnuté nájemné vyplývající z dřívějších smluv nemohlo být dále zvyšováno, pokud to nebylo schváleno soudním rozhodnutím přijatým na základě analogické aplikace relevantních ustanovení zákona o nájemném z roku 1922 o zvyšování nájemného. Žádná omezení se však nevztahovala na nové smlouvy k bytům, které nespadaly pod rozsah zákona o nájemném z roku 1922, tj. v zásadě k bytům v nových domech.

29. V roce 1967 přinesla změna zákona o nájemném z roku 1922 široké uvolnění regulace u bytů, které spadaly pod rozsah tohoto zákona. Od 1. ledna 1968 pokračovala omezení nájemného na základě práva sukcese osoby odlišné od původního nájemníka. Zde zmrazení nájemného působilo i nadále na základě přepočtu každé koruny nájemného z roku 1914 na ATS 1 pro byty a na ATS 2 (ATS 3 od 1. ledna 1969) pro obchodní místnosti. Strany však mohly smluvně zafixovat vyšší nájemné, pokud pronájem již trval více než šest měsíců. Nové pronájmy už nepodléhaly žádným omezením ani u bytů, které dříve podléhaly regulaci nájemného, pokud tyto byty byly znovu pronajaty do šesti měsíců od nabytí účinnosti nové právní úpravy nebo šest měsíců po uvolnění předchozím nájemníkem (§ 16 odst. 1, nové znění). Majitel domu či bytu byl povinen použít alespoň polovinu dodatečného příjmu z nájemného na údržbu (§ 16 odst. 2).

Uvolnění regulace nájemného vedlo k relativně vysokému nájemnému dokonce i u nově pronajatých bytů ve starých domech. Pokračující zmrazení nájemného ve vztahu k existujícím nájemním smlouvám podpořilo tendenci ve směru prodlužování starých pronájmů a odpovídající nedostatek volných bytů v této kategorii, což mělo dopad na volný trh s novými pronájmy. Relativně vysoké nájemné, které bylo možné z nově pronajatých bytů ve starých domech, bylo dále tlačeno nahoru existencí vysokého nájemného na trhu s nově postavenými byty, které byly vyňaty ze systému regulace nájemného dokonce již před rokem 1968. V roce 1981 mohl majitel domu či bytu získat na volném trhu až třicetinásobek nájemného zmrazeného na úrovni roku 1914.

30. Nepříznivý trend na trhu s byty vedl k opětovnému zavedení regulace nájemného u podstandartních bytů v roce 1974. Další změnou zákona o nájemném z roku 1922 byla zavedena nová omezení u nových pronájmů takovýchto bytů. Zatímco existující pronájmy těchto bytů zůstaly nedotčeny (dokonce i když spočívaly na svobodně dohodnutých nájemních smlouvách uzavřených po roce 1968), nové nájemní smlouvy mohly být sjednány po 1. srpnu 1974 pouze na základě nájemného za metr čtverečný stanoveného zákonem ve výši ATS 4 za měsíc (§ 16 odst. 3 zákona o nájemném ve znění z roku 1974). Jelikož mnozí majitelé domů či bytů pokládali tuto výši za nedostatečnou, dávali přednost tomu, aby volné byty této kategorie zůstaly neobsazeny, takže tento fakt vyvolal další napětí na trhu s byty a vyvolal tendenci k vyššímu nájemnému u zbývajících kategorií bytů.

Nehledě na výše uvedená ustanovení o regulaci nájemného, která se týkala hlavně bytů v domech postavených před první světovou válkou, právní úprava před rokem 1981 zahrnovala také ustanovení o kontrole nájemného aplikovatelná na určité domy postavené v pozdější době, zejména na domy postavené se státními subvencemi nebo neziskovými domovními sdruženími. Tato právní úprava obsahovala detailní úpravu výpočtu nájemného, která vycházela ze zásady, že nájemné nemá překročit náklady vynaložené majitelem. Tato právní úprava nebyla dotčena zákonem o nájemném z roku 1981.

1. Zákon o nájemném z roku 1981

2. Zákon o nájemném z roku 1922 byl zrušen a nahrazen novým zákonem, který nabyl účinnosti 1. ledna 1982. Jeho účelem bylo přinést úplnou reformu zákona upravujícího vztah mezi majiteli domů či bytů a nájemníky. Avšak stejně jako předchozí zákon o nájemném se ani zákon z roku 1981 nevztahuje na všechny pronájmy. Ustanovení § 1 odst. 2 z něho vyjímá (i) místnosti pronajímané určitým typům podniků, (ii) místnosti pronajímané jako podnikové byty, (iii) místnosti pronajímané na méně než šest měsíců a (iv) místnosti pronajímané jako sekundární bydlení nebo pro rekreační účely. Ustanovení § 1 odst. 3 vylučuje aplikaci ustanovení o regulaci nájemného na domy postavené a vlastněné neziskovými bytovými sdruženími, která se v tomto ohledu řídí zvláštními ustanoveními zákona o neziskovém bydlení (viz výše odstavec 30). Závěrem ustanovení § 1 odst. 4 stanoví, že pouze některá ustanovení (týkající se ukončení nájemní smlouvy, práva sukcese do nájemní smlouvy a příspěvky na údržbu) je třeba aplikovat na (i) domy postavené bez veřejných subvencí po 30. červnu 1953, (ii) domy nanejvýš s dvěma oddělenými byty a (iii) byty ve vlastnictví v domech postavených po roce 1945. V těchto případech je možné dohodnout výši nájemného bez jakýchkoli omezení.

Pokud jde o byty a místnosti, které spadají pod rozsah zákona o nájemném, zde došlo k zásadní změně týkající se systému regulace nájemného. Další důležité modifikace dřívější právní úpravy se týkají povinností majitelů domů či bytů při údržbě jejich majetku. Ustanovení o ukončení nájemních smluv zůstala v podstatě zachována, i když nepatrně změněna.

1. Relevantní ustanovení zákona o nájemném z roku 1981

32.

- 15

„Nájemné podle hlavního pronájmu

(1) Nájemné, jež je povinen platit nájemník podle hlavního pronájmu pronajatých místností zahrnuje:

1. základní nájemné;
2. poměrný díl běžných nákladů vztahujících se k pronajatým místnostem a opakující se veřejné poplatky z místností;
3. poměrný díl relevantních výjimečných výdajů vztahujících se k pronajatým místnostem;
4. odpovídající částku za nábytek pronajatý s nemovitostí nebo jiné služby navíc poskytnuté majitelem domu či bytu nezbytné k tomu, aby pronajatá nemovitost mohla být užívána.

(2) Majitel domu či bytu je rovněž oprávněn vyžadovat od nájemníka daň z obratu vybíranou z nájemného. Jestliže tak majitel domu či bytu učiní, musí odečíst od výdajů, které převádí na nájemníka, z toho vybíranou daň.

- 16

„Dohody o výši základního nájemného

(1) Dohody mezi majitelem domu či bytu a nájemníkem o výši základního nájemného za místnosti pronajaté podle hlavního pronájmu jsou povoleny, bez ohledu na omezení stanovená v odstavci 2, až do výše odpovídající velikosti, typu, poloze, lokalitě, vybavení a stavu nemovitosti, jestliže:

1. pronajatá nemovitost není užívána pro účely bydlení;…
2. místnost se nachází v budově, která byla nově postavena na základě stavebního povolení vystaveného po 8. květnu 1945 nebo jestliže místnosti k pronajmutí byly vytvořeny přestavbou, přidáním dalšího poschodí, instalací zpevnění nebo vybudováním přístavby na základě

stavebního povolení vystaveného po 8. květnu 1975;…
3. místnost se nachází v budově, který splňuje podmínky pro ochranu jako historická stavba, nebo za účelem uchránit městský ráz nebo místní architektonické prostředí nebo z podobného veřejného zájmu, jestliže, nehledě na poskytnutí finančních prostředků z veřejných fondů, majitel domu či bytu sám značně přispěl na jeho zachování po 8. květnu 1945;
4. pronajatý majetek je bytem kategorie A s užitnou plochou více než 90 metrů čtverečných nebo kategorie B s užitnou plochou přes 130 metrů čtverečných, pokud majitel domu či bytu přenechá takovýto byt do šesti měsíců od jeho uvolnění předchozím nájemníkem osobě neoprávněné sukcedovat do práv předchozího nájemníka;
5. pronajatý majetek je bytem kategorie A nebo B v dobrém stavu, jehož standard byl zvýšen majitelem po 31. prosinci 1967 spojením bytů kategorie C nebo D, jinými rozsáhlými stavebními pracemi za účelem rozšíření nebo přeměny jednoho nebo více bytů kategorie C nebo D nebo jinak cestou vynaložení značných finančních nákladů;…
6. pronajatý majetek je bytem kategorie C v dobrém stavu, jehož standard byl zvýšen majitelem po 31. prosinci 1967 spojením bytů kategorie D nebo jinými rozsáhlými stavebními pracemi s cílem rozšířit nebo změnit jeden nebo více bytů kategorie D, nebo jinak investováním za značných finančních nákladů;…
7. nájemní poměr existoval déle než šest měsíců.

(2) Jestliže nejsou splněny podmínky stanovené v odstavci 1, pak základní nájemné dohodnuté mezi majitelem domu či bytu a nájemníkem za byt pronajatý podle hlavního nájmu nesmí překročit za jeden měsíc a za jeden metr čtverečný užitné podlahové plochy:

1. ATS 22,- za byt kategorie A, tj. obyvatelný byt o podlahové ploše nejméně 30 metrů čtverečných, zahrnující alespoň pokoj, kuchyň(-ku), předsíň, WC a koupelnu odpovídající běžnému standardu (koupelna nebo prostor pro koupání), který má ústřední topení nebo etážové topení nebo srovnatelné zabudované topení a zdroj teplé vody;
2. ATS 16,50 za byt kategorie B, tj. obyvatelný byt sestávající alespoň z pokoje, kuchyně (kuchyňky), předsíně, WC a koupelny odpovídající běžnému standardu (koupelna nebo prostor pro koupání);
3. ATS 11,- za byt kategorie C, tj. obyvatelný byt, který má alespoň vnitřní přívod vody a WC;
4. ATS 5,50 za byt kategorie D, tj. byt, který nemá buď vnitřní přívod vody nebo vnitřní WC, nebo který je sice takto vybaven, ale jedno z toho není použitelné a nebylo opraveno v rozumné době poté, co nájemník informoval majitele domu či bytu o závadách.

(3) O klasifikaci podle odstavce 2 bude rozhodnuto podle standardního vybavení bytu v době uzavření nájemní smlouvy.…

(4) Částky uvedené v odstavci 2 budou sníženy nebo zvýšeny v souladu s každou změnou indexu spotřebních cen z roku 1976 uveřejněnou Rakouským ústředním statistickým úřadem nebo indexu jej nahrazujícího s přihlédnutím k době, kdy tento spolkový zákon nabude účinnosti. K této změně se nepřihlédne, pokud nepřekročí 10 % hodnoty tohoto relevantního ukazatele.…

(5) Jestliže základní nájemné podle odstavce 1 překročí částku stanovenou pro danou velikost, typ, polohu, umístění, vybavení a stav nemovitosti, dohoda o nájemném bude neplatná v tom rozsahu, v jakém překročí tento limit. Má-li být nájemné vypočteno podle ustanovení odstavců 2 a 3, pak bude dohoda o nájemném neplatná v tom rozsahu, v jakém překročí limit povolený v těchto odstavcích.

- 18

„Zvýšení základního nájemného

(1) Jestliže náklady na urgentní velkou údržbovou práci, které má uhradit majitel domu či bytu, včetně úroků a dalších nákladů vztahujících se k zabezpečení nezbytných fondů ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3/1 jsou pokryty rezervami nájemného nebo přebytky nájemného vytvořenými během předchozích deseti let a jestliže překračují očekávaný příjem z nájemného za dobu amortizace, může být základní nájemné zvýšeno, aby se tento rozdíl uhradil. Za účelem stanovení částky požadovaného zvýšení bude přihlédnuto k následujícím faktorům:

1. výše přebytku nebo deficitu nájemného vyplývající z předchozích deseti let včetně grantu přiznaného v souvislosti s provedením práce;
2. odůvodněné náklady na urgentní údržbovou práci stanovené odhadem, včetně odůvodněných administrativních nákladů a nákladů na dohled, pokud nepřekročí 5 % stavebních nákladů. Tyto náklady je třeba podle potřeby snížit nebo zvýšit o přebytek nebo deficit (schodek) podle odstavce 1.;
3. doba amortizace nepřekračující deset let, kterou je třeba stanovit, v souladu se spravedlivým ohodnocením, s přihlédnutím k období, v němž je třeba z hlediska zkušenosti na základě obvyklé trvanlivosti obdobné práce tuto práci opakovat a s přihlédnutím k finanční situaci majitele domu či bytu a všech nájemníků v domě;
4. kapitál majitele domu či bytu nutný k úhradě „schodku“, je-li takový kapitál jeho vlastní nebo vypůjčený, spolu s náklady vztahujícími se k opatření nutných fondů, jestliže je získal na úvěr, jejich měsíční splátky, jakož i přiměřené měsíční úroky, které jsou s nimi spojeny;
5. celková částka stanovená podle volné úvahy (článek 273 občanského soudního řádu), představující náklady běžné údržbářské práce a pravidelné splátky daně z nadbytku plus doplatek vztahující se k vlastnictví nemovitosti, jakož i každou měsíční platbu pokrývající kapitál a úroky za předchozí údržbářskou práci financovanou v souladu s ustanoveními § 3 odst. 3/1;
6. souhrnná částka měsíčního základního nájemného za pronajaté místnosti, která pro účely standardizace výpočtu bude stanovena následovně:

(a) pro pronajaté byty každé základní nájemné fixované podle ustanovení § 16 odst. 2 až 4;…

- 20

„Základní nájemné – předkládání účtů

(1) Majitel domu či bytu předloží jasné prohlášení o příjmech a výdajích za každý rok.

1. Pokud jde o příjmy, bude prohlášení obsahovat:

(a) částky zaplacené majiteli domu či bytu za pronajaté místnosti jako základní nájemné (včetně zvýšeného nájemného a příspěvků na údržbu);

(e) granty, které majitel domu či bytu obdrží v souvislosti s údržbou nebo s užitečnou zdokonalovací prací.

2. Pokud jde o výdaje, bude prohlášení obsahovat:

(a) částky vynaložené na běžnou údržbu (§ 3) nebo na užitečné zdokonalení (§ 4 a 5) budovy, doložené fakturami a potvrzeními;

(b) 20 % nákladů doložených fakturami a potvrzeními, které majitel domu či bytu vynaložil na běžnou údržbu (§ 3) nebo na užitečné zdokonalení (§ 4 a 5) budovy v letech, kdy nájemník nebyl požádán, aby platil zvýšené základní nájemné podle ustanovení § 18 odst. 2 nebo 3;

(c) částky, které je majitel domu či bytu povinen zaplatit jako zdravotnickou daň plus příplatek vztahující se k vlastnictví nemovitosti.

(2) Rozdíl mezi příjmy a výdaji přiznaný za kalendářní rok tvoří buď roční přebytek nebo deficit.

- 21

„Běžné náklady a splatné daně

(1) Níže uvedené náklady hrazené majitelem domu či bytu se pokládají za běžné náklady:

1. dodávka vody do místností…
2. pravidelné čištění komínu podle platných předpisů; čištění odpadu, odklízení odpadu a kontrola zamoření;
3. přiměřené osvětlení částí budovy, k nimž je obecný přístup …;
4. přiměřené pojištění proti požáru budovy …;

5.. .. zákonné pojištění z civilní odpovědnosti… a pojištění proti škodě způsobené vodním potrubím, včetně koroze;

6. přiměřené pojištění budovy proti dalším rizikům …;
7. administrativní náklady uvedené v § 22;…

- 44

Nepřiměřeně vysoké základní nájemné

(2) Nájemník platící hlavní nájemné za byt pronajatý předtím než tento spolkový zákon nabyl účinnosti může na majiteli domu či bytu požadovat, aby snížil základní nájemné, které bylo dříve sjednáno, jestliže:

1. podmínky stanovené v § 16 odst. 1/2-6 nebyly splněny, pokud jde o byt, kde byla dohodnuta výše základního nájemného, a
2. dohodnuté základní nájemné překračuje o více než jednu polovinu výši základního nájemného vypočteného podle § 16 odst. 2 pro velikost a kategorii bytu v době nájemní smlouvy nebo následné zvýšení standardu místností, financované majitelem domu či bytu.

(2) Jestliže nájemník u hlavního nájemného požaduje na majiteli domu či bytu, aby snížil dohodnuté základní nájemné, pak se dohoda o základním nájemném stane neplatnou od prvního dne, kdy se nájemné stane splatným po přijetí žádosti, a to v rozsahu, v němž základní nájemné překročí jeden a půlkrát částku vypočtenou pro velikost a kategorii bytu (pododstavec 2/2).

- 45

„Příspěvek na údržbu

(1) Příspěvek na údržbu se vypočte takto:

1. Za byt – částka aktuálně placená jako základní nájemné nebo zvýšené základní nájemné se odečte od dvou třetin z částky vypočtené podle § 16 odst. 2/1 a odst. 4 jako povolené základní nájemné;

(2) Jestliže nájemné, které musí nájemce platit podle hlavního nájmu za místnosti pronajaté před nabytím účinnosti platného spolkového zákona, podle předchozí právní úpravy nebo dřívější smlouvy,

je natolik nízké, že příspěvek na údržbu vyplývá z aplikace pododstavce 1, může majitel domu či bytu požádat nájemce podle hlavní smlouvy, aby platil příspěvek na údržbu vypočtený podle pododstavce 1, a to navíc k základnímu nájemnému nebo zvýšenému základnímu nájemnému zde aplikovanému, aby si tak zabezpečil finanční prostředky předem na identifikovatelné údržbářské práce vyžadované v předvídatelné budoucnosti, za předpokladu, že pronajímané místnosti se nacházejí v budově, jejíž demolice nebyla schválena či nařízena bytovým úřadem. Majitel domu či bytu musí informovat nájemníka podle hlavního nájmu písemně o tomto požadavku nejpozději jeden měsíc před datem placení nájemného, kdy požaduje zaplacení příspěvku na údržbu, a musí se zavázat, že takto požadovaný přípěvek použije do pěti let od jeho zaplacení na financování údržbářské práce, jejíž náklady nejsou pokryty prostředky dosažitelnými z přírůstku nájemného, a vytvořit separátní vyúčtování (§ odst. 20/3) těchto výdajů ke 30. červnu každého roku. V písemném požadavku musí být dále uvedena částka základního nájemného, které je třeba platit za místnosti, užitná podlahová plocha a pokud jde o byty, kategorie bytu v době uzavření nájemní smlouvy.

Později došlo ke změnám nejrůznějších ustanovení zákona z roku 1981. Zejména byla upřesněna ustanovení § 20 a 45 upravující příspěvek na vylepšení.

2. Ustanovení o ukončení pronájmu
3. Omezení práva majitele domu či bytu ukončit pronájem (viz výše odstavec 28) byla v podstatě zachována v zákoně o nájemném z roku 1981.
4. Procedurální ustanovení
5. Určitá opatření týkající se nájmu, včetně omezení nájemného podle ustanovení § 44 zákona o nájemném z roku 1981, vyžadují v případě sporu soudní rozhodnutí. Podle ustanovení § 37 probíhá relevantní řízení před příslušným okresním soudem v nesporném řízení.

Avšak v některých městech, kde je to odůvodněno počtem případů, lze vytvořit správní orgán, aby se zabýval touto otázkou nejdříve (§ 38). V těchto městech může být soudní řízení zahájeno pouze poté, co bylo vyneseno správní rozhodnutí. Soudní řízení nemá povahu odvolacího řízení ve vztahu k tomuto rozhodnutí, ale je zcela novým řízením, jehož důsledkem je pouze zrušit správní rozhodnutí (§ 39 a 40).

1. Vyhodnocení legislativy a posouzení ústavnosti
2. Zákon o nájemném z roku 1981 byl přijat po bouřlivé debatě v parlamentu a v médiích, které se zúčastnili představitelé politických stran a zájmových skupin. Tato debata stále pokračuje.

Ostrá kritika byla namířena zejména proti značně složité legislativní konstrukci a vytvoření administrativních těžkostí pro majitele domů a bytů. Pokud jde o zavedení nájemného podle metrů čtverečných, kritika se zaměřila na nevhodnost tohoto systému jako takového, na chybějící diferenciaci budov s ohledem na zvláštní podmínky, zejména na rozdíly mezi regionálními trhy, a na nízkou hodnotu zákonného nájemného, která v mnoha případech údajně nepostačovala k pokrytí normálních nákladů na údržbu. Bylo také uváděno v četných čtvrtích, že není důvod k aplikaci systému nájemného podle čtverečných metrů na existující pronájmy a k přenechání na rozhodnutí dotčených nájemníků, aby požádali o snížení.

V tomto ohledu vznikl spor o tom, zda je či není toto opatření vyvlastněním a zda je či není v souladu s Ústavou a s Evropskou úmluvou o lidských právech.

Tato záležitost však nebyla předložena Ústavnímu soudu. Podle relevantních ustanovení Spolkové ústavy (články 140 a 144), dotčení jednotlivci nemají právo obrátit s přímo na tento soud, jsou-li zde kompetentní civilní soudy. Civilní odvolací soudy mohou požádat o přezkoumání Ústavním soudem, mají-li pochybnosti o ústavnosti právní normy, kterou jsou povinny aplikovat v konkrétním případě (článek 89 odst. 2 a článek 140 odst. 1 Spolkové ústavy). Jak ale ukazuje tento případ, příslušné

civilní soudy u § 44 zákona o nájemném takové pochybnosti neměly.

36. To potvrzuje rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. července 1984, kde Nejvyšší soud konstatoval, že neexistují pochybnosti ohledně ústavnosti tohoto ustanovení. Nejvyšší soud prohlásil toto:

„Při přijímání tohoto zákona má legislativa z důvodů, které jsou z historického hlediska pochopitelné, omezenou smluvní svobodu s ohledem na výši nájemného z majetku upraveného tímto zákonem. Po celá desetiletí, vždy s odvoláním na současnou potřebu, byly další majetky vyjímány z oblasti svobodně dohodnutého nájemného, určovaného nabídkou a poptávkou. Po uvolnění následovalo znovuzavedení přísnější regulace (Zákon /Změna/ o nájemném, Úřední věstník č. 281/1967; Změna zákona o nájemném, Úřední věstník č.409/1974), což vedlo k situaci, kdy legislativa usoudila, že je nutná fundamentální reforma.

Legislativa tudíž omezila dohody o základním nájemném za prostory upravené novými právními předpisy obecně na výši pokládanou za rozumnou s ohledem na velikost, typ, polohu, lokalitu, vybavení a stav prostor a kvůli větší jasnosti stanovila maximální limity pro nejběžnější typy bytů (§ 16 odst. 2 zákona o nájemném). Současně si stanovila jako základní cíl přechodných ustanovení docílit postupné a co nejhladší přizpůsobení existujících pronájmů novým pravidlům. V této souvislosti se uznávalo, že toto přizpůsobení bude jednoho dne značně problematickou a současně značně naléhavou částí přechodné úpravy.

…

Toto je nepochybně zásahem do existujících pronájmů. To byl ale vlastně deklarovaný záměr legislativy. V této souvislosti nelze přehlédnout, že povinnost platit nájemné z bytu je pokračující povinností a že obecně takovéto povinnosti nejsou zcela imunní vůči přizpůsobením a změnám….

Existující zákonná práva nejsou pokryta obecnou ochranou přiznanou podle Ústavy (Vfslg 7423/1974: „Ve Spolkové ústavě neexistuje ustanovení, které v principu brání řádné legislativě v zasahování do zákonem nabytých práv.“). Nová ustanovení jsou zcela konsistentní s legislativní politikou uvést do souladu existující pronájmy s obecným systémem reformy legislativy v oblasti nájemného a jejich cílem je omezovat hiatus mezi starým a novým systémem na minimum. Ustanovení § 44 odst. 2 a 3 zákona o nájemném upravují vhodný mechanismus pro toto přizpůsobení. Tato ustanovení rovněž umožňují majiteli domu či bytu získat nájemné vyšší o 50 %, než jaké by mohl požadovat, kdyby dal nájemník výpověď a on by musel byt znovu pronajmout. Tato ustanovení mají pouze za účel chránit stávajícího nájemníka před „nepřiměřeně vysokým nájemným“ ve vztahu k tomu, co se pokládá za přiměřené nájemné za metr čtverečný, jestliže nemůže nebo nechce ukončit nájemní smlouvu a najmout si jiný byt. Jelikož nájemník může ukončit nájemní smlouvu kdykoli, právo obdržet plně dohodnuté nájemné je fakticky limitováno na efektivní trvání pronájmu. Když připravovala přechodná ustanovení v § 44 odst. 2 a 3 zákona o nájemném, řídila se legislativa existujícími právními normami zakotvenými v článku 934 občanského zákoníku, která již byla v platnosti, když se uzavíraly existující nájemní smlouvy, jakož i myšlenkami vtělenými do zákona o ochraně spotřebitele … a v souladu s tím povolila, aby nájemné bylo sníženo jeden a půlkrát ve vztahu k hodnotě nově stanoveného rozumného nájemného … Toto právo převzít iniciativu přiznané nájemníkovi nesmí být posuzováno izolovaně, nýbrž je třeba jej vidět v celém kontextu nové právní úpravy. Při jeho poskytování nejednala legislativa ani arbitrárně, ani nepřekročila své pravomoci. Zůstala v mezích svobody vytvářet legislativní politiku, která jí jistě nade vší pochybnost náleží. Zavedení příliš mnoha limitů pro tuto svobodu by vedlo k nepružnosti vzhledem k právním situacím a bránilo by nezbytným inovacím.

Možnost daná nájemníkům požadovat snížení nájemného podle ustanovení § 44 odst. 2 a 3 zákona o

nájemném je jasně nevýhodná pro majitele domů či bytů, kteří uzavřeli smlouvu o výši nájemného, kterou měl nájemník platit podle existující právní úpravy a kteří nyní shledávají, že jejich důvěra v zákon byla chybná. Mělo by se však uznat, že toto je vyváženo řadou ustanovení, jejichž důsledkem je, že nájemné již není zmrazeno na úrovni roku 1914 (např. § 12 odst. 3 nebo § 46 odst. 2 zákona o nájemném). Kromě toho možnost požadovat příspěvky na údržbu podle § 45 zákona o nájemném je opatřením, které usnadňuje uzpůsobení existujících nájemních smluv.

Samozřejmě, že nový systém může přinést znevýhodnění některých majitelů domů či bytů a zvýhodnění jiných. Na každý pád se však jedná pouze o omezení vlastnického práva, jelikož nájemné pro stávajícího nájemníka může stále překročit výši požadovanou novou legislativou o 50 %. Legislativa smí povolit vyvlastnění pouze tehdy, jestliže toto opatření poslouží veřejnému blahu a obecnému zájmu (viz, inter alia, Vfslg 8212/1977; 7238/1973). I když první věta článku 5 Základního zákona se ve skutečnosti nevztahuje na vlastnické právo, může legislativa stanovit takováto omezení, aniž by se musela obávat porušení Ústavy, pokud neohrozí samotnou podstatu fundamentálního práva na nedotknutelnost majetku, nebo že jinak poruší ústavní princip zavazující legislativu (VfSlg 9189/1981; 8981/1980; atd.). Tak tomu ale není u přechodných ustanovení upravených ustanovením § 44 odst. 2 a 3 zákona, která byla vynucena veřejným zájmem a obecným blahem, protože ta spadají do vybalancované struktury vytvořené k naplnění a přizpůsobení starého systému k novému a jsou součástí nezbytné harmonizace směřující k požadovanému účelu. Podle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o lidských právech omezení vlastnického práva musí být v souladu s obecným zájmem. Ve svém rozhodnutí ze dne 13. prosince 1983 (G 46/82-15) Ústavní soud potvrdil princip stanovený v jeho dřívějších rozhodnutích, že omezení vlastnického práva, která přihlížejí k těmto principům, nejsou protiústavní.“ (Osterreichische Immobilien-Zeitung 1983, č. 18, str. 331-333).

ŘÍZENÍ PŘED KOMISÍ

37. Stěžovatelé si stěžovali Komisi takto: Leopold a Maria Mellacher dne 5. srpna 1983 (stížnost č. 10522/83); Johannes, Ernst a Anton Mölk a Maria-Schmid dne 22. května 1984 (stížnost č. 11011/84); Christiane Weiss-Tessbach a Maria Brenner-Felsach dne 4. července 1984 (stížnost č. 11070/84).

Stěžovatelé si ve všech třech případech stěžovali na porušení jejich vlastnických práv podle čl. 1 Protokolu č. 1. k Úmluvě s odůvodněním, že údajně byla jejich nájemníkům dovolena excesivní redukce nájemného, a to na základě ustanovení § 44 zákona o nájemném z roku 1981.

Johannes, Ernst a Anton Mölk a Maria Schmid rovněž tvrdili, že byl porušen čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1 s odůvodněním, že právní řád klade na soukromé majitele domů či bytů těžší břemeno než například na veřejnoprávní majitele.

38. Rozhodnutím ze dne 8. července 1985 Komise uvedené tři stížnosti spojila. Dne 8. května 1986 prohlásila Komise stížnosti za přípustné.

Ve své zprávě ze dne 11. července 1988 (čl. 31 Úmluvy) Komise vyjádřila jednomyslný názor, že byl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 v případě pana a paní Mellacherových a v případě Johannese, Ernsta a Antona Mölka a Marie Schmid; Komise vyjádřila názor v poměru deseti hlasů ku jednomu, že nebyl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 v případu Christiane Weiss-Tessbach a Maria Brenner-Felsach; Komise vyjádřila jednomyslný názor, že v případě rodiny Mölk nevznikla separátní otázka ve smyslu čl. 14 Úmluvy.

KONEČNÉ NÁVRHY VLÁDY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

39. Při ústním jednání Vláda zopakovala konečné návrhy uvedené v jejím stanovisku ze dne 18.

dubna 1989, kde žádala Soud, aby konstatoval, že v daném případě nedošlo k porušení Úmluvy.

PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

1. Údajné porušení článku 1 Protokolu č. 1
2. Podle stěžovatelů snížení nájemného poskytnuté různým nájemníkům podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o nájemném (viz výše odstavce 13, 18, 25 a 32) znamenalo porušení čl. 1 Protokolu č. 1, který zní takto:

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

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

Stěžovatelé si stěžovali, že rakouské státní orgány zasahovaly do jejich smluvní svobody a připravily je o podstatný podíl na jejich budoucích příjmech z nájemného. Jejich stížnosti směřovaly v podstatě proti právním normám zakotveným v uvedené právní úpravě; stěžovatelé nenapadali způsob, jakým byly tyto právní normy aplikovány státními orgány v jejich případech.

41. Soud se domnívá, že nemusí posuzovat rakouský systém regulace pronájmů jako takový. Soud musí co nejvíce omezit svou pozornost na otázky, jež mu byly nastoleny specifickými případy jemu předloženými (viz rozsudek ve věci Bönisch ze dne 6. května 1985, Serie A č. 92, str. 14, § 27). Avšak aby tak mohl učinit, musí přezkoumat ustanovení zákona o nájemném z roku 1981 v tom rozsahu, v jakém je uvedené snížení nájemného důsledkem aplikace těchto ustanovení.
42. Aplikovatelnost ustanovení článku 1 v daném případě
43. čl. 1 garantuje v podstatě vlastnické právo (viz rozsudek ve věci Marckx ze dne 13. června 1979, Serie A č. 31, str. 27-28, § 63). Tento článek zahrnuje „tři rozdílné normy“. První, která je vyjádřena v první větě, stanoví pokojné užívání majetku, Druhá norma, obsažená ve druhé větě téhož odstavce, předvídá zbavení majetku a podrobuje je určitým podmínkám. Třetí norma, obsažená ve druhém odstavci, uznává, že smluvní státy jsou oprávněny mimo jiné upravovat užívání majetku v souladu s obecným zájmem přijímáním zákonů, které považují pro tento účel za nezbytné (viz rozsudek ve věci Sporrong Lönnroth ze dne 23. září 1982, Serie A č. 52, str. 24, § 61). Tyto normy však nejsou „rozdílné“, v tom smyslu, že by spolu nebyly spojeny: druhá a třetí norma upravují zvláštní případy zasahování do práva na pokojné užívání majetku. Musí být proto interpretovány ve světle obecného principu zakotveného v první normě (viz, inter alia, rozsudek ve věci Lithgow a ostatní ze dne 8. července 1986, Serie A č. 102, str. 46, § 106).
44. Ve všech třech případech bylo nájemné smluvně dohodnuto v souladu s právními předpisy platnými před rokem 1982. Nebylo sporu o tom, že snížení učiněné podle zákona o nájemném z roku 1981 bylo zásahem do práva na pokojné užívání majetku stěžovatelů, jakožto majitelů pronajatých nemovitostí.

Podle názoru stěžovatelů měl zákon o nájemném z roku 1981 za následek, že je změnil na pouhé správce jejich majetku, kteří dostávali odměnu regulovanou státními orgány. Stěžovatelé tvrdili, že důsledek snížení nájemného byl takový, že jej bylo možné pokládat za rovnající se zbavení držby. Dále tvrdili, že znehodnocování jejich majetku po zavedení systému stanovení nájemného za metr čtverečný bylo de facto vyvlastněním. Stěžovatelé také tvrdili, že byli zbaveni práva uzavírat smlouvy, takže nemohli obdržet platby z dohodnutého nájemného.

44. Soud shledává, že přijatá opatření nebyla ani formálním, ani faktickým vyvlastněním. Nedošlo k žádnému převodu majetku stěžovatelů a ti ani nebyli zbaveni svého práva jej užívat nebo prodat. Napadená opatření, která je nepochybně připravila o část jejich příjmů z majetku, znamenala za daných okolností pouze úpravu užívání majetku. V důsledku toho je v daném případě aplikovatelný druhý odstavec čl. 1.
45. Splnění podmínek stanovených druhým odstavcem
46. Druhý odstavec přiznává státům právo přijímat takové zákony, které shledají nezbytnými pro úpravu užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Takové zákony jsou zejména vyžadovány a jsou běžné v oblasti bydlení, které jsou v naší moderní společnosti ústředním zájmem sociální a ekonomické politiky.

Za účelem implementace takovéto politiky musí být v právním řádu široký prostor pro volnou úvahu jak s ohledem na existenci problému veřejného zájmu zajišťující opatření k užívání, tak i pokud jde o výběr detailních pravidel pro implementaci takovýchto opatření. Soud hodlá respektovat úsudek legislativy, pokud jde o obecný zájem, pokud tento úsudek nebude zjevně postrádat rozumné odůvodnění (viz rozsudek ve věci James a ostatní ze dne 21. února 1986, Serie A č. 98, str. 32, § 46).

1. Účel zasahování
2. Stěžovatelé napadli legitimitu účelu zákona o nájemném z roku 1981. Tvrdili, že nesměřoval k nápravě sociální nespravedlnosti, nýbrž k zavedení redistribuce majetku. Stěžovatelé nezpochybňovali právo zákonodárné moci přijímat v rámci její volné úvahy vhodná opatření, pokud to bylo nezbytné ve světle převládajících sociálních podmínek. Stěžovatelé však popírali existenci jakéhokoliv problému vyžadujícího tuto státní intervenci. V letech 1967 až 1981 zažívalo Rakousko ekonomický rozmach, který vedl ke značnému vzrůstu životní úrovně. Stěžovatelé tvrdili a na podporu svého tvrzení předložili statistické údaje, že v roce 1981 neexistoval nedostatek bytů, a to jak z kvantitativního, tak i z kvalitativního hlediska. K dispozici byly četné vhodné byty pro všechny nájemníky s průměrným příjmem. Podle stěžovatelů, když byl v roce 1981 přijat zákon o nájemném, nezískal podporu dvou ze tří rakouských politických stran reprezentujících podle stěžovatelů většinu obyvatelstva. Účelem zákona bylo uspokojit voliče socialistické vlády, která byla v té době u moci.

Podle tvrzení stěžovatelů není tudíž možné o zákonu o nájemném z roku 1981 říci, že vyhovuje obecnému zájmu ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.

47. Soud poznamenává, že důvodová zpráva předložená rakouskému parlamentu v době přijetí zákona z roku 1981 uvádí důvody opravňující k novým opatřením. Povolení regulace nájemného v roce 1967 zvýšilo disparitu mezi částkami nájemného za ekvivalentní byty. Znovuzavedení právní úpravy v roce 1974, regulující pronajímání bytů nižší kvality, nemělo žádoucí účinky a posílilo tendenci k tomu, aby byly byty ponechávány prázdné. To vytvořilo naléhavou potřebu provést rozsáhlou právní reformu a zavést nový systém pro zafixování nájemného. Na základě toho zákon o nájemném z roku 1981 zamýšlel omezit excesivní a nespravedlivou disparitu mezi částkami nájemného za ekvivalentní byty a bojovat proti majetkovým spekulacím.

Těmito prostředky hodlal zákon rovněž usnadnit bydlení za rozumné ceny méně majetným členům společnosti a současně vytvořit pobídky pro zdokonalování podstandartních nemovitostí.

Podle názoru Soudu vysvětlení podané k uvedené právní úpravě nelze charakterizovat jako zjevně nerozumné. Proto Soud akceptuje, že zákon o nájemném z roku 1981 měl legitimní cíl v obecném zájmu.

2. Proporcionalita zasahování

3. Jak již Soud zdůraznil ve svém rozsudku ve věci James a ostatní (Serie A č. 98, str. 30, § 37), musí být druhý odstavec čl. 1 Protokolu č. 1 vykládán ve světle principu zakotveného v první větě článku. V důsledku toho musí každé zasahování respektovat „spravedlivou rovnováhu“ mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce (viz, inter alia, výše citovaný rozsudek ve věci Sporrong a Lönnroth, Seria A, č. 52, str. 26, § 69).Úsilí o tuto rovnováhu je vyjádřeno ve struktuře čl. 1 jako celku (ibid.) a také v jeho druhém odstavci. Mezi použitými prostředky a sledovaným cílem musí být rozumný vztah proporcionality (viz výše citovaný rozsudek ve věci James a ostatní, Serie A č. 98, str. 34, § 50).
4. Podle stěžovatelů ustanovení § 44 tak, jak bylo aplikováno v jejich případu, a § 16 ve spojení s dalšími ustanoveními zákona o nájemném z roku 1981 tuto podmínku nesplňovala.
5. Stěžovatelé za prvé tvrdili, že umožnění nájemníkům podle ustanovení § 44 odst. 2, na který se v tomto případě odvolávali, aby požadovali snížení nájemného na úroveň povolenou systémem nájemného za metr čtverečný, bylo zákonným návodem k tomu, jak nedodržovat podmínky platně uzavřených nájemních smluv, a tudíž porušením principu smluvní volnosti.

Vláda s tímto názorem nesouhlasila a odvolala se na rozhodnutí Nejvyššího soudu Rakouska, který při posuzování ústavnosti § 44 zákona o nájemném z roku 1981 prohlásil, že „ve Spolkové ústavě neexistuje ustanovení, které v principu brání řádné legislativě v tom, aby zasahovala do zákonně nabytých práv“ (viz výše odstavec 36). Komise souhlasila s Vládou, že druhý odstavec čl. 1 Protokolu č. 1 nebrání legislativě v tom, aby zasahovala do existujících smluv. Komise usoudila, že pro takové jednání jsou nutné speciální důvody, avšak akceptovala, že v kontextu se zákonem o nájemném z roku 1981 existovaly speciální důvody dostatečně důležité, aby jej ospravedlnily.

51. Soud poznamenává, že v nápravné sociální legislativě a zejména v oblasti regulace nájemného, která je předmětem tohoto případu, musí mít legislativa možnost přijímat opatření dotýkající se dalšího provádění dříve sjednaných smluv, aby mohla dosáhnout cíle přijaté politiky.
52. Stěžovatelé si rovněž stěžovali na nepružnost systému maximálního nájemného podle příslušných ustanovení zákona o nájemném z roku 1981, přičemž tento systém, jak tvrdili, nebral v úvahu ani specifické regionální faktory, ani lokalitu pronajaté nemovitosti. Dále pak, podle jejich tvrzení, různé stanovené výjimky a vynětí některých pronajatých nemovitostí z rozsahu těchto ustanovení vyžadovaly od majitelů nemovitostí velké oběti. Kromě toho, právo udělené ustanovením § 44 odst. 2 zákona bylo přístupné všem nájemníkům bez rozdílu a nikoli pouze těm nájemníkům, kteří byli nejvíce znevýhodněni. Skutečným sociálním opatřením by bylo poskytnutí subvencí k nájemnému nejvíce potřebným nebo podrobit smlouvy o nájemném soudní kontrole. Skutečnost, že relativně málo nájemníků využilo svého práva požádat o snížení nájemného, je dalším důkazem toho, že tvrzení Vlády, že nájemné bylo příliš vysoké, postrádá své opodstatnění.
53. Soud poznamenává, že zákon o nájemném z roku 1981 dělí byty, na něž se vztahuje nájemné podle čtverečných metrů, do čtyř kategorií na základě jejich standardu bydlení a bez ohledu na geografickou polohu budovy, v níž jsou umístěny; kromě toho některé nemovitosti jsou vyloučeny z rozsahu těchto ustanovení (viz výše odstavce 31, 32). Ustanovení § 44 odst. 2 neukládá automatické snížení každého nájemného, které překračuje částku stanovenou ustanovením § 16, avšak ponechává na nájemnících, zda převezmou iniciativu vhodně je aplikovat.

Tyto faktory nepochybně mohou postavit některé majitele domů či bytů do nevýhodné situace vůči jiným. Avšak právní úprava zavádějící systém regulace nájemného a zaměřená, inter alia, na vytvoření standardů nájemného pro ekvivalentní byty na odpovídající úrovni musí být, chtě nechtě, ve své podstatě obecná. Takováto právní úprava by byla sotva konsistentní s těmito cíli či praktická pro snižování nájemného, pokud by byla závislá na specifické situaci každého nájemníka. Pokud jde o rozsah aplikace zvolený pro zákon o nájemném z roku 1981 (viz výše odstavec 47), nelze o četných

výjimkách a vynětích říci, že by byly nevhodné nebo disproporcionální.

Možná existence alternativních řešení nečiní napadanou právní úpravu neodůvodněnou. Za předpokladu, že legislativa zůstává v mezích své volné úvahy, není na Soudu, aby prohlásil, zda uvedená právní úprava byla tím nejlepším řešením problému nebo zda volná úvahu legislativy měla být vykonána jiným způsobem (viz výše citovaný rozsudek ve věci James a ostatní, Serie A č. 98, str. 35, § 51).

54. Podle stěžovatelů částky uvedené v § 16 odst. 2 zákona o nájemném z roku 1981 (viz výše odstavec 32) jsou arbitrární a nelze je objektivně odůvodnit. Nejenom že neposkytují stěžovatelům určitou míru zisku, ale nepostačují ani k tomu, aby pokryly jejich výdaje. Nehledě ke zmírňujícímu účinku ustanovení § 44 odst. 2, byla snížení jejich příjmů podle jejich názoru přemrštěná: 82,4 % u prvního stěžovatele, 80 % u druhého stěžovatele a 22,1 % u třetího stěžovatele. Kromě toho, tato omezení nebyla vyvážena žádným opatřením v jejich prospěch. Účelem ustanovení § 18 a 45 zákona o nájemném z roku 1981 (viz výše odstavec 32) nebylo umožnit jim nějaký zisk, nýbrž přimět je k tomu, aby použili veškerý svůj příjem z nájemného na údržbu a zdokonalení.

Pokud jde o Komisi, ta usoudila, že vzájemné působení mezi ustanovením § 44 a 16 zákona o nájemném z roku 1981 měla za následek, v případech stěžovatelů Mellacher a Mölk, takové snížení nájemného, které nelze odůvodnit podle druhého odstavce čl. 1 Protokolu č. 1.

55. Soud poznamenává, že když se přijímal zákon o nájemném z roku 1981, zabývala se legislativa především otázkou snížení nájemného na úroveň, jež by byla sociálně přijatelnější. Současně měla v úmyslu povzbudit ke zvyšování kvality bydlení.

Podle Vlády nájemné podle metrů čtverečných upravené ustanovením § 16 odst. 2 zákona o nájemném z roku 1981 pro byty kategorie A dosahuje průměrné výše 80 % nájemného, které může být požadováno z bytů v novostavbách podle zákona o subvencování bydlení z roku 1968 (viz výše odstavec 30). Rozdíl 20 % lze odůvodnit tím, že stavební náklady již byly obecně amortizovány, pokud jde o byty, na něž se vztahuje ustanovení § 16 odst. 2. Následná snížení nájemného u bytů kategorie B, C a D přihlížejí k nižšímu standardu a tudíž i k nižším nákladům na údržbu těchto bytů, jakož i k nižší kvalitě života nájemníků, kteří v nich bydlí. Toto zákonné základní nájemné, včetně jeho hodnot stanovených pro byty kategorie D, má za účel pokrýt náklady na údržbu bytu při jeho stávající úrovni.

Je rovněž třeba přihlédnout k dalším ustanovením zákona o nájemném z roku 1981, která doplňují základní ustanovení § 16 odst. 2. Podle ustanovení § 15 zákona se nájemné neskládá pouze z nájemného za metry čtverečné, nýbrž také z části různých nákladů, které musí majitel domu či bytu hradit, avšak které může přenést na nájemníka. Podle ustanovení § 21 tyto náklady zahrnují, inter alia, náklady na pojistné, na správu a na různé služby a poplatky (viz výše odstavec 32). Navíc, aby bylo umožněno financování různých údržbářských a zvelebovacích prací, ustanovení § 18 a 45 (ibid.) upravují povinné příspěvky nájemníků cestou zvýšení nájemného, přičemž § 20 (ibid.) opravňuje majitele domů či bytů k tomu, aby si za určitých podmínek účtovali 20 % celkových nákladů na tyto práce. Kromě toho je třeba si uvědomit, že pro usnadnění přechodu na nový režim nájemného povolila právní úprava majitelům domů či bytů, aby na základě existujících smluv získali nájemné o 50 % vyšší, než jaké by mohli obdržet u nových pronájmů (§ 44 odst. 2; ibid.).

Ve světle těchto úvah a s přihlédnutím k legitimnímu účelu sledovanému legislativou, Soud shledává, že nelze říci, že opatření, na něž si stěžovatelé stěžují a která byla přijata k tomu, aby těchto cílů bylo dosaženo, byla natolik nevhodná či neproporcionální, aby byla vyjmuta z rozsahu volného hodnocení státu.

56. Tento závěr není nijak dotčen důsledky systému pro konkrétní případy projednávané Soudem. Je nepochybné, že snížení nájemného je co do jeho výše značné, a to zejména v případech stěžovatelů Mellacher a Mölk. Z toho však ještě nevyplývá, že toto snížení vytváří disproporcionální břemeno. Skutečnost, že původní nájemné bylo dohodnuto a odpovídalo tehdy převládajícím podmínkám na trhu, ještě neznamená, že legislativa nemůže rozumně politicky rozhodnout, že takové nájemné je neakceptovatelné z hlediska sociální spravedlnosti.
57. Závěr
58. Soud tak dospívá k závěru, že při přijímání zákona o nájemném z roku 1981 rakouská legislativa, s přihlédnutím k potřebě vytvořit spravedlivou rovnováhu mezi obecnými zájmy společnosti a vlastnickým právem majitelů domů a bytů obecně a stěžovatelů zvláště, mohla rozumně předpokládat, že zvolené prostředky jsou vyhovující pro dosažení sledovaného cíle. Soud shledává, že požadavky druhého odstavce čl. 1 Protokolu č. 1 byly splněny ve vztahu k omezením nájemného, jež postihlo stěžovatele na základě zákona o nájemném z roku 1981.
59. Údajné porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem l Protokolu č. 1
60. Článek 14 Úmluvy stanoví:

„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoliv důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení“.

Před Komisí se na toto ustanovení odvolala pouze rodina Mölk. Stěžovatelé zde tvrdili, že byli diskriminováni v rozporu s čl. 14 při užívání práva zaručeného čl. 1 Protokolu č. 1 v takové míře, že se s nimi zacházelo rozdílně ve srovnání s jinými kategoriemi majitelů nemovitostí, zejména státními orgány. Stěžovatelé však s touto stížností již nepokračovali u Soudu ani ve svém stanovisku, ani při ústním jednání.

Za okolností daného případu Soud nepokládá za nutné se touto otázkou zabývat.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Prohlašuje dvanácti hlasy ku pěti, že nebyl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 ani v případu Leopolda a Marie Mellacher, ani v případu Johannese, Ernsta a Antona Mölk a Marie Schmid;
2. Prohlašuje jednomyslně, že nebyl porušen čl. 1 Protokolu č. 1 v případu Christiane Weiss-Tessbach a právních nástupců Marie Brenner-Felsach;
3. Prohlašuje jednomyslně, že není nutné posuzovat otázku možného porušení čl. 14 Úmluvy ve spojení s čl. 1 Protokolu č. 1.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném jednání v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 19. prosince 1989.

Rolv RYSSDAL

předseda

Herbert PETZOLD

zástupce tajemníka