



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Věry Horčicové v právní věci žalobce: **Ing. M. L.**, zast. Ing. Z.L., obecným zmocněncem, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zast. JUDr. Alanem Korbelem, advokátem, se sídlem Vodičkova 17, Praha 1, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného

t a k t o :

- I. **Žaloba s návrhem, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva, které bylo způsobeno právní regulací nájemného v období od 27. 6. 2002 do 27. 6. 2005, a dále v období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008, se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se žalobou doručenou Městskému soudu v Praze dne 31.8. 2011 po úpravě petitu provedené podáním doručeným soudu dne 3.10. 2011 domáhal toho, aby soud žalovanému uložil povinnost vydat správní rozhodnutí ve věci poskytnutí „náhrady za omezení vlastnického práva“, které bylo způsobeno právní regulací nájemného v období od 27.6. 2002 do 27.6. 2005 a dále v období od 1.1. 2008 od 31.12. 2008.

Žalobce podáním ze dne 8.6. 2011 požádal žalovaného o vydání rozhodnutí o poskytnutí náhrady. V podání uvedl, že je vlastníkem nájemního bytového domu a že regulací nájemného určenou cenovými vyhláškami Ministerstva financí a zákonem č. 107/2006 Sb. mu vznikla v období let 1996 až 2006 a 2008 až 2010 finanční ztráta ve výši rozdílu mezi místně obvyklým nájemným a direktivně stanoveným regulovaným nájemným v úhrnné výši přibližně 25 milionů Kč.

Žalobce poukázal na nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 20/05 a Pl. ÚS-st 27/09, podle nichž stát diskriminační regulací omezil vlastnické právo soukromých pronajímatelů bytů a je povinen poskytnout náhradu. Na tom podle názoru žalobce nemůže nic změnit ani skutečnost, že Ministerstvo financí jako úřad odpovědný za oblast cenové politiky státu nesplnilo svoji povinnost vyplývající z čl. 11 odst. 4 Listiny a nevydalo právní předpis, který by stanovil pravidla a přesný postup podřízeného správního orgánu při poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva. S ohledem na absenci takového právního předpisu je proto žalobce nucen se obrátit se svým požadavkem přímo na ústřední orgán státní správy.

Žalobce proto tímto podáním žádá o splnění zákonné povinnosti, tj. vydání správního rozhodnutí jako individuálního správního aktu, kterým by bylo potvrzeno, že žalobci právo na poskytnutí náhrady za omezení jeho vlastnického práva v tomto konkrétním případě přísluší.

Dopisem ze dne 14.6. 2011 č.j. 16/56 557/2011-161 žalovaný žalobci sdělil, že jeho žádosti o vydání správního rozhodnutí vyhovět nelze, neboť k tomu neexistuje právní ani skutkový důvod. Žalovaný uvádí, že žádný platný právní předpis ani případný nálezy Ústavního soudu žalobcem tvrzenou povinnost orgánům veřejné moci neuložil. Právo na náhradu za omezení vlastnického práva regulací nájemného z bytů Ústavní soud obecně deklaroval v několika svých nálezech. Uplatnění nároku z uvedeného právního titulu proti státu na náhradu za omezení vlastnického práva je dle názoru žalovaného věcí soukromoprávní a řídí se předpisy práva občanského, hmotného i procesního. Je tedy na žalobci, aby svůj nárok uplatnil naznačenými právními prostředky.

Žalobce pod bodem II. podané žaloby uvádí, že je vlastníkem nájemního domu, který byl postaven v roce 1987. Žalobce koupil dům plně obsazený nájemci. Stát stanovil těmto nájemcům podnákladové nájemné, které neodpovídalo nákladům spojeným s provozem takové nemovitosti a neumožňovalo realizovat zisk. Jedná se o tzv. regulované nájemné.

Pod bodem III. žalobce tvrdí, že mu regulací nájemného vznikla finanční ztráta ve výši rozdílu mezi místně obvyklým (tzv. tržním) nájemným a direktivně stanoveným regulovaným nájemným.

Žalobce poukázal na nálezy Ústavního soudu citované již shora. Dále uvádí, že stát vyhláškou č. 30/1995 Sb. umožnil některým vlastníkům bytů sjednání volného tržního několiknásobně vyššího nájemného, zatímco jiným ponechal povinnost strpět platbu nízkého regulovaného nájemného. Tím se dopustil dle názoru žalobce diskriminace.

Žalobce dále v bodě IV. žaloby uvádí, že žalovaný jako úřad odpovědný za oblast cenové politiky státu nesplnil svoji povinnost vyplývající z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, když nevydal speciální právní předpis, který by stanovil pravidla a postup při poskytnutí náhrady. Ustanovením § 128 odst. 2 občanského zákoníku je provedeno základní právo na náhradu zakotvené v čl. 11 odst. 4 Listiny. Jedná se o zákonem stanovenou povinnost, kterou žalovaný nesplnil ani v přiměřené lhůtě, ani na výzvu žalobce.

Sdělení ze dne 14.6. 2011 nemá charakter rozhodnutí, protože neobsahuje výrok, odůvodnění ani poučení o možnosti odvolání. Žalobce tak nemá možnost domáhat se nápravy podáním odvolání k jinému správnímu orgánu. Tímto sdělením žalovaný odmítl požadavek žalobce na vydání správního rozhodnutí s odvoláním na absenci právního předpisu, který by mu takovou povinnost ukládal. Tím žalovaný záměrně ignoruje čl. 11 odst. 4 Listiny i citované nálezy Ústavního soudu a je zjevné, že úmyslně nevydal právní předpis upravující správní postup při poskytování náhrady, když z titulu své moci a vlivu předpokládal, že úprava obsažená v ustanovení § 128 odst. 2 občanského zákoníku bude soudy vykládána v neprospěch pronajímatelů bytů.

Žalobci byla zmíněnou regulací nájemného způsobena majetková újma z veřejnoprávního vztahu, když stát nejdříve prostřednictvím podzákonných právních předpisů a posléze zákonem omezil jeho vlastnické právo. Přitom se jednalo o omezení nikoliv ve prospěch nájemců, ale ve prospěch státu. Pokud se stát rozhodl nadále poskytovat levné bydlení všem vyvoleným a bývalým exponentům minulého režimu, jak to dělal a dosud dělá na své náklady v obecních bytech, měl stejně dotovat poskytnutím příspěvku na bydlení i nájemce v soukromých bytech. Pokud přenesl náklady své korupční politiky (uplácení voličů) ze státu na soukromé pronajímatele bytů, ušetřil tím především finanční prostředky státu.

Nárok žalobce tedy směřuje vůči ústřednímu orgánu státní správy, který je povinen poskytnout náhradu za omezení vyplývající přímo z legislativní činnosti státu. Žalovaný je podle názoru žalobce povinen vydat rozhodnutí, jímž by bylo potvrzeno jeho právo na poskytnutí náhrady, tato náhrada vyčíslena a následně vyplacena. Žalovaný tuto svoji povinnost odmítá, a proto žalobce na základě ustanovení § 79 odst. 1 s.ř.s. žádá soud, aby žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé a poskytl tak žalobci ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

V části V. žalobce z důvodu demonstrace současného stavu rozhodovací praxe obecných soudů předkládá analýzu postupu Obvodního soudu pro Prahu 1 v oblasti poskytování náhrady ze strany státu.

V části VI. žaloby žalobce uvádí, že lze předpokládat, že žalovaný uplatní námitku promlčení a pro tento případ s takovou námitkou nesouhlasí.

V části VII. žaloby žalobce žádá, aby soud v případě, že nevyhoví podané žalobě, využil ustanovení § 150 o.s.ř. a rozhodl o nákladech právního zastoupení tak, že náhrada nákladů řízení se věcně úspěšnému žalovanému nepřiznává.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě, které bylo soudu doručeno dne 20.1. 2012, uvedl, že podle jeho názoru v daném případě není na místě s ohledem na ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu použít při vyřízení věci postup podle tohoto zákona, neboť se v této záležitosti jedná o soukromoprávní vztah mezi státem a vlastníkem nemovitosti, který je upraven a řídí se předpisy práva občanského. Podle názoru žalovaného právním titulem v tomto případě není náhrada škody, ale obecná náhrada za omezení užívání vlastní věci, tak jak ji deklaruje Listina základních práv a svobod a ustanovení § 128 odst. 2 občanského zákoníku. Z této právní skutečnosti vzniká podle tohoto výkladu od samého počátku vlastníkovu bytu peněžitá pohledávka za státem, která vytváří na straně dlužníka (státu) majetkový prospěch a jeho bezdůvodné obohacení a na straně vlastníka bytu právo na jeho vydání. Jedná se tedy o závazkový vztah mezi státem a vlastníkem bytu podle § 488 občanského zákoníku. Vzhledem k tomu vyřídilo Ministerstvo financí žádost žalobce přípisem ze dne 14.6. 2011 a správní spis nezakládalo.

K navrhovanému petitu žalovaný vznáší námitku nedostatku své legitimace, neboť mu vydání takového rozhodnutí žádný zákon neukládá. Právo žalobce na náhradu za omezení vlastnického práva je obecně dáno a zajištěno. V konkrétním případě je přiznání náhrady složitým občanskoprávním procesem a je odvislé od prokázání rozhodných skutečností. Samotná náhrada je odvislá od stanovení zpětně relevantních cen nájmu pro rozhodné období, kdy trvala protiústavní absence příslušného regulačního předpisu, a které navazují plynule na cenové hladiny vytvořené na začátku účinnosti zákona o jednostranném zvyšování nájemného z bytu. Jiným postupem by byla popřena ústavní konformita tohoto předpisu o zákonném dočasném omezení vlastnického práva nájemců bytů do skončení regulace nájemného z bytů. Tato náhrada se však neprojednává ve formalizovaném procesu podle správního řádu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem žalovaný navrhuje, aby byla podaná žaloba zamítnuta.

Při ústním jednání žalobce setrval na podané žalobě a zdůraznil především to, že cesta prostředky soukromého práva nevede k žádoucímu výsledku, neboť soudy odmítají respektovat příslušná ustanovení občanského zákoníku a náhradu přiznávat. Žalovaný s poukazem na podané vyjádření k žalobě navrhl, aby byla jako nedůvodná zamítnuta.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 4 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního přísluší správnímu soudu posoudit toliko to, zda žalovaný má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (či osvědčení), tj. zda zde existuje určité běžící správní řízení, v němž by měl správní orgán pravomoc a příslušnost vydat meritorní rozhodnutí o určitém předmětu řízení.

Žalobce podal žalovanému dne 8. 6. 2011 shora citovanou žádost, jíž se domáhal toho, aby bylo vydáno rozhodnutí o tom, že žalobci přísluší náhrada za omezení jeho vlastnického práva vzniklé důsledkem regulace nájemného. Soud proto posuzoval, zda je v pravomoci žalovaného takové rozhodnutí vydat.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. Pro zodpovězení otázky, zda žalovaný skutečně měl pravomoc vydat rozhodnutí, jehož se žalobce domáhal, je tedy zapotřebí v první řadě zkoumat, zda existuje zákonné ustanovení, které by žalovanému takovou pravomoc zakládalo.

Je nutno konstatovat, že žádný takový právní předpis, který by v tomto ohledu kompetenci žalovaného zakládal, neexistuje, a žalobce ostatně ani existenci takového právního předpisu netvrdil. Žalobce se dovolával svého práva na náhradu s poukazem na příslušná ustanovení občanského zákoníku. Tato ustanovení ovšem nijak nezakládají kompetenci žalovaného o nárocích vycházejících z těchto ustanovení autoritativně rozhodovat. Podle § 4 občanského zákoníku *proti tomu, kdo právo ohroží nebo poruší, lze se domáhat ochrany u orgánu, který je k tomu povolán. Není-li v zákoně stanoveno něco jiného, je tímto orgánem soud*. Orgánem příslušným autoritativně rozhodovat o nárocích tvrzených žalobcem tedy přísluší rozhodovat soudu (v občanskoprávním řízení), nikoli žalovanému.

Pro posouzení případu tu nehraje roli, že dle mínění žalobce soudy v občanskoprávním řízení rozhodují v rozporu s platnou právní úpravou a je tedy nutno volit cestu jinou. Žalovanému a potažmo ani správním soudům nepřísluší jakkoli hodnotit správnost rozhodnutí soudů vydaných v občanskoprávním řízení. K přezkumu takových rozhodnutí jsou povolány jednak soudy vyšších stupňů a soulad těchto rozsudků s ústavním pořádkem je povolán posoudit také Ústavní soud. Nepříslušný státní orgán (tj. zde Ministerstvo financí) však nemůže založit svoji kompetenci k rozhodnutí určité otázky pouze na základě domněnky, že jiný státní orgán, který k takovému rozhodnutí kompetentní je, o této otázce rozhoduje nesprávně.

Správnímu soudu nepřísluší ani jakkoli nahrazovat žalobcem tvrzenou mezeru v zákonné úpravě svým vlastním rozhodnutím. Takovým přístupem by totiž byl zcela popřen princip dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Je pouze věcí zákonodárce, jaké kompetence svěří orgánům moci výkonné. Pouze zákonodárce je totiž oprávněn stanovit, který státní orgán bude rozhodovat o jakých právech a

povinnostech a moci soudní nepřísluší do takového rozhodování zákonodárných orgánů zasahovat. Nemá-li správní orgán svoji kompetenci k rozhodnutí o určité otázce založenou zákonem, nemůže si právo na rozhodnutí o ní osobovat bez zákonného zmocnění.

Správnímu soudu pak přísluší toliko přezkoumat správnost postupu správních orgánů, tj. v tomto případě posoudit, zda žalovaný skutečně měl či neměl povinnost vydat rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhal. Na tuto otázku je nutno odpovědět záporně – žádný zákon žalovanému takovou kompetenci nesvěřil a žalovaný tudíž nebyl oprávněn (ani povinen) takové rozhodnutí vydat. Kompetenci vydat takové rozhodnutí mu nemůže bez opory v právních předpisech založit ani správní soud, neboť k ničemu takovému jej zákon neopravňuje. Pokud by se správní soud snažil tímto způsobem napravit žalobcem tvrzenou „mezeru v zákoně“, vykročil by ze své vlastní kompetence a v podstatě by se stavěl na místo zákonodárce, což soudní moci zásadně nepřísluší.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. března 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu