



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **L. d., o. p. s. a b. d.**, zastoupeného Mgr. Daniele Procházkou, advokátem se sídlem Božetěchova 9, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3/936, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2005, č. j. 5 Ca 212/2005 - 17,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2005, č. j. 5 Ca 212/2005 - 17, **se z r u š u j e** a věc **se mu v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení, kterým městský soud odmítl jeho žalobu proti výměru Ministerstva vnitra ze dne 9. 11. 1951, č. j. IV/2-4420/21-24/9-1951. Tímto výměrem ministerstvo zrušilo podle ustanovení § 4 zákona č. 110/1950 Sb., o organizaci bytového majetku a o F. b. h., bytové sdružení L. d., o. p. s. a b. d. pro V. P., jeho blíže specifikovaný majetek převedlo na stát a svěřilo jej do správy B. p. h. m. P., kom. podniku.

V odůvodnění napadeného usnesení městský soud uvedl, že předmětné rozhodnutí Ministerstva vnitra nebylo do 1. 1. 1992 přezkoumatelné ve správním soudnictví. V daném případě však nebyly splněny podmínky řízení, vyplývající ze zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), jelikož stěžovatel byl zapsán do obchodního rejstříku dne 4. 11. 1994 a není tedy subjektem, o jehož právech bylo rozhodováno citovaným výměrem ministerstva vnitra. Není proto ani aktivně legitimován k podání žaloby proti tomuto výměru.

Podstata kasační stížnosti spočívá v tom, že předmětný výměr Ministerstva vnitra byl natolik vadný, že nemohl způsobit zánik bytového sdružení „L. d.“. Protože tedy k zániku tohoto subjektu vůbec nedošlo, bylo účastníkem řízení před městským soudem původní

družstvo „L. d.“, kterému byl v roce 1994 na základě původních stanov ze 7. 10. 1945 valnou hromadou, na které se sešlo 50% přeživších členů, toliko ustaven nový orgán, a nikoliv zcela nový subjekt, vzniklý teprve zápisem do obchodního rejstříku dne 4. 11. 1994, jak nesprávně dovodil městský soud. Ředitelem se tak stal ing. V. K., jehož členství bylo odvozeno z jeho dědického nároku po zemřelých rodičích. Stěžovatel dodává, že v tomto řízení jde o odčinění spáchané krivdy či dokonce zločinu totalitní moci na nevinných občanech, a proto navrhuje napadené usnesení městského soudu zrušit.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci brojí kasační stížnost proti usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele. V tomto případě proto připadá v úvahu toliko kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který má právě v těchto procesních situacích povahu důvodu speciálního. Podle tohoto ustanovení totiž lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Jakkoliv tedy stěžovatel výslovně neoznačil žádný ze zákonných důvodů kasační stížnosti, vycházel zdejší soud z obsahu kasační stížnosti a svoji další pozornost proto upřel právě na případné naplnění tohoto důvodu.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že v projednávané věci nemá žádné pochybnosti o tom, že předmětný výměr Ministerstva vnitra představoval zcela účelový a politicky motivovaný akt, vydaný v rámci totalitních praktik bývalého komunistického režimu, který je třeba spatřovat v celkovém kontextu persekuce jednotlivých členů uvedeného bytového sdružení. Na to přesvědčivě poukazuje obsah správního spisu, na který v této souvislosti postačuje odkázat – viz zejména přípis Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 4. 1997, č. j. 3318/97, odpověď Ministerstva vnitra ze dne 16. 7. 1998, č. j. VS/3-1/3625/98-108, dopis primátora hl. m. Prahy ze dne 4. 11. 1994, č. j. 115583/94, odpověď ředitele Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu dr. V. B. ze dne 4. 9. 1995, č. j. ÚDV-140/95 anebo dopis Generální prokuratury ze dne 30. 8. 1993, č. j. III Gd 1470/93).

Dále je důležité konstatovat, že ratio decidendi napadeného usnesení městského soudu je založeno na názoru, že předmětným výměrem Ministerstva vnitra ze dne 9. 11. 1951 došlo ke zrušení bytového sdružení L. d., o. p. s. a b. d. pro V. P., takže stěžovatel, zapsaný do obchodního rejstříku od 4. 11. 1994, je odlišnou právnickou osobou, jejíž práva tímto výměrem nemohla být porušena. Tuto úvahu městského soudu však Nejvyšší správní soud považuje za značně zkratkovitou. Tato velmi strohá a značně formalistická argumentace totiž zcela opomíjí specifika daného případu, jehož podstata spočívá v cílené persekuci totalitní moci namířené proti této právnické osobě i jejím jednotlivým členům (jak uvádí stěžovatel, ve stejné době bylo zatčeno 28 osob působících v tomto družstvu; později byli všichni osvobozeni), kdy v podmínkách bývalého režimu samozřejmě nebylo možno se proti těmto praktikám jakkoliv reálně bránit právními prostředky. Usnesení městského soudu je v tomto směru velmi chatrně odůvodněno, jelikož soud se v něm nikterak nevypořádává se stěžejní argumentací stěžovatele (viz obsah žaloby ze dne 16. 8. 2004) vedenou v tom smyslu, že k zániku původního družstva vůbec nedošlo, jelikož předmětný výměr nemohl nabýt právní

moci, když tomuto družstvu nebyl doručen, že tento výměr byl retroaktivní, nebyl podepsán, a že tedy se jedná o rozhodnutí nicotné.

Navíc, podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu, takto apodikticky vyjádřené konstatování neexistence aktivní legitimace stěžovatele v takto specifickém případě neobstojí ani ve srovnání s principiálně obdobnými případy, jako byl např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 11. 2006, sp. zn. 5 A 35/2002, navazující na nález Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, a zejména nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 462/98 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, str. 7 a násl.) v tzv. kauze Lidový dům.

Jakkoliv není sporu o tom, že podání žaloby aktivně legitimovaným subjektem představuje jednu z podmínek řízení, jejíž absence neumožňuje soudu meritorně rozhodovat, je s ohledem na specifika této věci zjevné, že od sebe nelze oddělit otázku aktivní legitimace stěžovatele od otázky platnosti předmětného výměru Ministerstva vnitra tak, jak to fakticky učinil městský soud tím, že se platností výměru vůbec nezabýval. Podstata námitek stěžovatele totiž brojí právě proti tomu, že k zániku původního subjektu v roce 1951 nemohlo dojít, a to právě s ohledem na povahu tohoto výměru. Z toho pak stěžovatel dovozuje svoji aktivní legitimaci v žalobním řízení. Jinak řečeno tvrdí, že se ve skutečnosti jedná pořád o stejný subjekt, protože jeho zrušení bylo provedeno právně neúčinným způsobem.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že při vydání předmětného výměru Ministerstvo vnitra výslovně vycházelo z ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 110/1950 Sb., podle něhož *„Ministerstvo práce a sociální péče v dohodě s věcně příslušným ministerstvem může zrušit jednotlivá bytová sdružení a převést jejich majetek na stát a svěřit do správy některému podniku nebo tento majetek převést zcela nebo zčásti na některé obecně prospěšné bytové družstvo.“* Z ustanovení § 1 písm. a) ústavního zákona č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy přitom plyne ústavní zmocnění vládě *„upravovat působnost ministerstev, pověřenectev i jiných orgánů veřejné správy“*. Na toto ústavní zmocnění navazuje vládní nařízení č. 74/1951 Sb., kterým se zřizují nová ministerstva, podle jehož ustanovení § 3 se z ministerstva práce a sociální péče zřizuje ministerstvo pracovních sil. Podle ustanovení § 4 stejného nařízení *„podrobné vymezení úkolů jednotlivých ministerstev, a to i v souvislosti s přesuny působnosti prováděnými podle tohoto nařízení, přísluší zúčastněným ministrům v dohodě s ministrem vnitra.“* Konečně podle vyhlášky č. 316/1951 Ú. l., kterou se přesunují některé úkoly z oboru působnosti bývalého ministerstva práce a sociálních věcí na jiná ministerstva, plyne, že do oboru působnosti ministerstva vnitra přechází rovněž provádění předpisů o organizaci bytového majetku a o Fondu bytového hospodářství (§ 2 bod 3.), což zjevně dopadá i na případy aplikace zákona č. 110/1950 Sb., o organizaci bytového majetku a o Fondu bytového hospodářství.

V projednávané věci tak lze prima facie konstatovat, že shora popsané zmocnění Ministerstva vnitra k vydávání rozhodnutí podle zákona č. 110/1950 Sb. neobstojí při konfrontaci s elementárními měřítky právního státu, a to již proto, že ústavodárce k úpravě působnosti ministerstev výslovně zmocnil toliko vládu, zatímco tato teprve následně umožnila provést další přesuny působnosti na základě dohody ministrů. Je tak zjevné, že vláda (a následně ministerstva) udělené ústavní zmocnění značně překročila. Zejména však považuje Nejvyšší správní soud za významné, že citovaná vyhláška ministra pracovních sil byla výslovně vydána podle ustanovení § 4 vládního nařízení č. 74/1951 Sb. Podle tohoto ustanovení nicméně mohla ministerstva – po vzájemné dohodě – provést (1.) pouze *„podrobné vymezení úkolů jednotlivých ministerstev“*, což nelze smysluplně vymezit jinak

než jako konkretizaci již existujících úkolů v rámci jejich věcné působnosti, (2.) a také „přesuny působnosti prováděnými podle tohoto nařízení.“ Tento přesun působnosti se však z povahy věci zjevně vztahuje výlučně k ustanovení § 1 cit. vládního nařízení, podle něhož se z Ministerstva těžkého průmyslu zřídilo celkem 5 nových ministerstev, která měla nadále plnit dosavadní úkoly zrušeného ministerstva a úkoly pověřenectva průmyslu. V tomto případě tedy byla zřejmá potřeba bližšího vymezení působnosti těchto nových ministerstev.

Je tak zjevné, že ministerstva nebyla zmocněna k jinému přesunu věcné působnosti než k takovému, který výslovně plynul z citovaného vládního nařízení. Ve vztahu k projednávané věci je z obsahu tohoto nařízení nicméně patrné, že se Ministerstvo práce a sociální péče transformuje na Ministerstvo pracovních sil, avšak bez jediné zmínky o možném přesunu jeho působnosti. Jinak řečeno: jestliže je státní orgán primárně definován rozsahem svých kompetencí, jeho přeměnou (zde de facto pouze přejmenováním) na jiný státní orgán ke změně těchto kompetencí bez dalšího nedochází. Vyhláška ministra pracovních sil č. 316/1951 Ú. l., kterou teprve došlo ke změně věcné působnosti při provádění předpisů o organizaci bytového majetku, tak zcela zjevně mýjela zmocnění obsažené v ustanovení § 4 vládního nařízení č. 74/1951 Sb., na které se odvolávala. K přesunu působnosti mezi zmíněnými ministerstvy proto došlo způsobem zcela otevřeně odporujícím i tehdejšímu formálně platným právnímu předpisům vydávaným režimem totalitního státu, který si na právní stát v podstatě ani nehrál.

V projednávané věci je tedy zřejmé, že otázku aktivní legitimace stěžovatele nelze uspokojivě vyřešit pouhým odkazem na předmětný výměr Ministerstva vnitra, kterým byl původní subjekt zrušen, nýbrž že je nutno učinit další kroky, směřující k zhodnocení platnosti tohoto výměru. Především musí městský soud zvážit, jaký má shora popsany deficit při vydání vyhlášky č. 316/1951 Ú. l. vliv na předmětný výměr Ministerstva vnitra, tzn. zda zakládá pouze jeho vady, anebo ve svých důsledcích znamená dokonce jeho nicotnost z důvodu věcné nepříslušnosti. [K otázce věcné nepříslušnosti jako důvodu nicotnosti správních rozhodnutí viz např. J. Hoetzel, *Československé správní právo – část všeobecná*, Melantrich, Praha, 1934, str. 268; D. Hendrych a kol., *Správní právo – obecná část*, 4. vyd., C.H. Beck, 2001, str. 94 a násl.; P. Průcha, *Správní právo – obecná část*, Brno, 2003, str. 188 a násl.; z cizojazyčných např. H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10. vyd., C.H. Beck, 1995, str. 247 a násl. Stejný názor zastává rovněž ustálená judikatura správních soudů a nově rovněž zákonná úprava, kdy podle ustanovení § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004, správního řádu „*nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný*“.] V případě nicotnosti je přitom nutno vycházet z ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něhož zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví tuto nicotnost i bez návrhu.

Dále se musí městský soud vypořádat s otázkou retroaktivity předmětného výměru, vydaného dne 9. 11. 1951, avšak s účinností již od 1. 1. 1951. V tomto konkrétním případě totiž otázka retroaktivity nemá význam pouze z hlediska formální bezvadnosti tohoto rozhodnutí, nýbrž je třeba ji nazírat v celkovém kontextu shora uvedeného. Jinak řečeno, v daném případě je vadná nejen zpětná účinnost tohoto zrušovacího a vyvlastňovacího rozhodnutí, což samo o sobě sice představuje nepřipustnou retroaktivitu, nevyvolávající však samo osobě nicotnost rozhodnutí; klíčová zde je především retroaktivita spojená s přesunem věcné působnosti zmiňovaných ministerstev. Ministerstvo vnitra tak v této věci vydalo rozhodnutí se zpětnými účinky, a to navíc ve vztahu k období, v němž příslušnou kompetencí vůbec nedisponovalo. Rovněž s touto otázkou se proto městský soud bude muset řádně

vypořádat, jelikož námitku retroaktivity výměru uplatnil stěžovatel již v žalobě. Navíc i v tomto kontextu je namístě hodnotit nejen platnost, nýbrž i případnou nicotnost výměru.

Další otázkou, kterou městský soud ve svém usnesení zcela opomenul, je otázka doručení předmětného výměru Ministerstva vnitra. Jak totiž plyne z ustálené judikatury (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 5. 2006, sp. zn. 2 As 47/2005 (www.nssoud.cz)). „za oznámení rozhodnutí doručení jeho písemného vyhotovení (§ 51 odst. 1 správního řádu) nelze považovat každou informaci o tom, že dané rozhodnutí existuje, která se dostane tomu, komu má být rozhodnutí doručeno. Účinně je doručeno pouze tehdy, je-li adresátu doručeno samotné písemné vyhotovení rozhodnutí opatřené zejména náležitostmi, které osvědčují jeho autenticitu.“ Pokud by totiž bylo zjištěno, že k doručení výměru skutečně nedošlo, jak tvrdí stěžovatel a nepopírá to ani žalovaný [viz jeho vyjádření ze dne 16. 7. 1998, „připouštějící, že postup Ministerstva vnitra v 50. letech, včetně problematiky doručování písemností, nemusel být vždy v souladu s tehdejšími právními předpisy“], je nutno vycházet z právního názoru obsaženého v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78 (in: č. [Sb. NSS 450/2005](#)), podle něhož „nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo jemu, a nikoli jeho zástupci, brání bez dalšího projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost.“ Jestliže totiž tento výměr nebyl vůbec doručen, nelze mít za to, že ke zrušení původního subjektu de iure došlo a je tak nutno postavit najisto, zda ke zrušení tohoto subjektu případně nedošlo v pozdějším období jiným individuálním či normativním právním aktem a zda tvrzení stěžovatele činěná v tom smyslu, že v roce 1994 došlo pouze k ustavení nových orgánů původního subjektu a nikoliv k založení právnické osoby nové, odpovídají skutečnosti (zejm. ve vztahu ke znění původních stanov a k osobám členů družstva). Otázka doručení předmětného výměru má tak s ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci význam nejen z hlediska posuzování případné včasnosti podané žaloby, nýbrž i ve vztahu k samotné aktivní legitimaci, protože jen tehdy, pokud by výměr byl v minulosti řádně doručen původnímu subjektu, by – nezanikl-li by jiným způsobem - mohl obstát závěr městského soudu učiněný v tom smyslu, že stěžovatel, založený (resp. obnovený) v roce 1994, nemůže být identickým subjektem s právnickou osobou (pravomocně!) zrušenou v roce 1951. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v tomto směru městský soud v odůvodnění napadeného usnesení správně konstatoval, že předmětný výměr Ministerstva vnitra nebyl do vzniku správního soudnictví soudně přezkoumatelný a i po 1. 1. 1992 platilo, že „projednávání žalob proti rozhodnutím správních orgánů podle hlavy druhé části páte lze jen u těch správních rozhodnutí, jež po vyčerpání přípustných opravných prostředků nabyly právní moci počínaje dnem účinnosti tohoto zákona“ [čl. III. bod 4a) zákona č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád]. Na této úpravě ostatně nic nezměnilo ani přijetí soudního řádu správního, účinného od 1. 1. 2003 (viz ustanovení § 129 a násl.). Z ustálené judikatury dále plyne, že i v případě návrhu na vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu platí, že žaloba proti takovému rozhodnutí směřující musí být vůbec způsobilá soudní přezkum vyvolat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, sp. zn. 5 As 67/2005, in: č. 988/2006 Sb. NSS). To znamená, že musí být splněny podmínky řízení.

Napadené usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla žaloba odmítnuta, je tedy ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné, a proto je Nejvyšší správní

soud zrušil. Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. února 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu

