



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Lidový demokrat**, obecně prospěšné stavební a bytové družstvo, se sídlem Krasnojarská 12, Praha 10, zastoupeného JUDr. Klárou Veselou - Samkovou, advokátkou se sídlem Španělská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3/936, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2008, č. j. 5 Ca 92/2007 - 128,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2008, č. j. 5 Ca 92/2007 - 128, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobce (dále „stěžovatel“) podal včasnou kasační stížnost proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal určení neplatnosti výměru Ministerstva vnitra ze dne 9. 11. 1951, č. j. IV/2-442021-24/9-1951. Tímto výměrem bylo podle ustanovení § 4 zákona č. 110/1950 Sb., o organizaci bytového majetku a o Fondu bytového hospodářství, zrušeno bytové sdružení „Lidový demokrat, obecně prospěšné stavební a bytové družstvo pro Velkou Prahu a okolí“ (dále jen „družstvo Lidový demokrat“), jeho majetek byl převeden na stát a svěřen do správy Bytového podniku hl. m. Prahy, kom. podniku. Městský soud tuto žalobu odmítl opětovně poté, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti stěžovatele proti jeho

předcházejícímu usnesení ze dne 31. 8. 2005, č. j. 5 Ca 212/2005, jímž byla žaloba stěžovatele z důvodu nesplnění podmínky aktivní legitimace stěžovatele odmítnuta.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 2 As 6/2006, kterým zrušil naposled uvedené usnesení městského soudu, mj. konstatoval, že se městský soud s otázkou aktivní legitimace stěžovatele vypořádal nedostatečně, neboť její posouzení nebylo s ohledem na specifika projednávané věci možné oddělit od otázky platnosti předmětného výměru Ministerstva vnitra, kterou se fakticky vůbec nezabýval. Městský soud byl tedy na základě rozhodnutí zdejšího soudu zavázán, aby v dalším řízení učinil další kroky, směřující ke zhodnocení platnosti tohoto výměru. Měl se také vypořádat s otázkou retroaktivity předmětného výměru a s otázkou jeho doručení.

Městský soud v usnesení napadeném nyní projednávanou kasační stížností učinil závěr, že předmětný výměr družstvu Lidový demokrat doručen nebyl, a proto k jeho zrušení na základě tohoto výměru, který nenabyl právní moci, nedošlo. V rámci zkoumání, zda původní družstvo nebylo zrušeno v pozdějším období jiným individuálním či normativním aktem, však dospěl městský soud k názoru, že družstvo Lidový demokrat zaniklo ex lege dnem 1. 1. 1956 na základě ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 53/1954 Sb., o lidových družstvech a družstevních organizacích (dále jen „zákon č. 53/1954 Sb.“). Podle městského soudu z tohoto důvodu nemohlo v roce 2004 dojít k ustavení nových orgánů původního družstva Lidový demokrat, a proto vzhledem k neexistenci žalobce jako neodstranitelnému nedostatku podmínek řízení podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), žalobu odmítl.

II.

Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s výkladem městského soudu, že bytové družstvo Lidový demokrat zaniklo ke dni 1. 1. 1956, neboť nepřizpůsobilo (nemohlo přizpůsobit) své stanovy ustanovením nového zákona č. 53/1954 Sb., o lidových družstvech a o družstevních organizacích. Jak uvádí stěžovatel, bytovému družstvu bylo fakticky zabráněno v činnosti a pro třetí osoby přestalo formálně existovat, neboť bylo vymazáno z rejstříku společenstev, a tento stav nebylo možné napravit právními prostředky. Existence družstva bez zápisu a zveřejnění nemohla mít jakékoliv právní účinky navenek i přes to, že výmaz byl neplatný.

Stěžovatel připomíná, že v průběhu roku 1950 byli zatčeni všichni členové vedení družstva Lidový demokrat, kteří byli propuštěni na svobodu až v roce 1953. Dne 9. 11. 1951 došlo k nezákonnému zrušení tohoto družstva bez likvidace, jeho majetek byl převeden na stát, do konce roku pak došlo k jeho výmazu z rejstříku. V roce 1953 pak již na svobodu propuštění členové družstva nemohli tento stav zvrátit či pokračovat v jeho činnosti, neboť všechny třetí osoby jednaly v dobré víře, že již nejde o subjekt práva, majetek družstva byl převeden na státní podnik a družstvu bylo znemožněno s ním jakkoliv nakládat.

Vzhledem k tomu, že v roce 1954, kdy byl přijat nový zákon č. 53/1954 Sb., jenž stanovil podmínky pro další trvání subjektů tohoto charakteru, družstvo Lidový demokrat formálně neexistovalo, nemohlo proto ani právně jednat, resp. by mu to nebylo ani umožněno, tzn., že nemohlo ani přizpůsobit své stanovy zákonu č. 53/1954 Sb. ve lhůtě stanovené v ustanovení § 59 odst. 2 tohoto zákona. Jednáním státu byla jakákoliv aktivita tohoto družstva zcela znemožněna, jeho majetek byl bez náhrady znárodněn. Tím bylo porušeno právo tohoto subjektu na existenci při splnění zákonných podmínek a na rovné zacházení; bylo k němu přistupováno, jakoby již neexistoval.

Pokud tedy bylo družstvo zrušeno státem nezákonně, bylo by zcela proti smyslu zákona i logice, aby mu byl takový nezákonný postup přičítán k tíži. Družstvo Lidový demokrat nemohlo zaniknout působením zákona ke dni 1. 1. 1956, a proto stěžovatel navrhuje, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

III.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

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

Jak plyne ze shora uvedeného, stěžovatel brojí proti usnesení městského soudu, kterým byla žaloba stěžovatele odmítnuta, a proto lze uplatnit toliko důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který spočívá v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Ačkoliv tedy stěžovatel výslovně neoznačil žádný ze zákonných důvodů kasační stížnosti, z jejího obsahu vyplývá, že je namítán právě důvod výše uvedený, jehož případným naplněním se zdejší soud bude zabývat.

Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 2 As 6/2006, že výměr Ministerstva vnitra, kterým bylo bytové sdružení Lidový demokrat zrušeno, představoval zcela účelový a politicky motivovaný akt, vydaný v rámci totalitních praktik bývalého komunistického režimu, který je třeba vnímat v celkovém kontextu persekuce jednotlivých členů tohoto bytového sdružení v době, kdy reálná obrana právními prostředky proti zvlášť tehdejšího režimu možná nebyla.

Městský soud dovodil zánik původního bytového družstva Lidový demokrat z ustanovení § 59 zákona č. 53/1954 Sb., podle něhož se za lidová družstva podle tohoto zákona považují výdělková a hospodářská společenstva a družstva zřízená podle dosavadních předpisů, která jsou zapsána v podnikovém rejstříku (odst. 1). Ostatní společenstva a družstva zřízená podle dosavadních předpisů mohou být zapsána do podnikového rejstříku po přizpůsobení svých stanov ustanovením tohoto zákona.

Společenstva a družstva, která nebudou převedena do podnikového rejstříku do jednoho roku od počátku účinnosti tohoto zákona, zanikají (odst. 2). Městský soud konstatoval, že původní družstvo Lidový demokrat nemohlo být bez dalšího převedeno do podnikového rejstříku zřízeného zákonem č. 100/1950 Sb., o podnikovém rejstříku, neboť nebylo lidovým družstvem zřízeným podle zvláštních právních předpisů. Z toho vyvodil, že do podnikového rejstříku mohlo být toto družstvo zapsáno pouze tehdy, pokud předložilo potvrzení Ústřední rady družstev, že je lidovým družstvem (§ 13 odst. 2 zákona č. 100/1950 Sb.).

S tímto dílčím závěrem městského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Podle ustanovení § 157 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, byla lidová družstva definována jako *„sdružení pracujících k společné činnosti, jejímž účelem je zvýšit životní úroveň členů i ostatního pracujícího lidu, nikoli však dosáhnout co nejvyššího zisku z vloženého kapitálu“*. Podle ustanovení § 1 zákona č. 187/1948 Sb., o Ústřední radě družstev, jejímž povinným členem se družstvo Lidový demokrat od účinnosti tohoto zákona (3. 8. 1948) stalo, se Ústřední rada družstev zřizuje jako samostatná právnická osoba se sídlem v Praze, sdružující lidová družstva. Tvrzení městského soudu, že družstvo Lidový demokrat nebylo lidovým družstvem, a proto nebylo automaticky převedeno do podnikového rejstříku zřízeného zákonem č. 100/1950 Sb., se jeví jako značně zjednodušující, zvláště ve světle zásadního stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 17. 7. 1952, učiněného k dotazu Okresního velitelství VB 13, zda družstvo Lidový demokrat je lidovým družstvem ve smyslu § 157 Ústavy ze dne 9. května 1948. V tomto stanovisku totiž Ministerstvo vnitra konstatovalo, že toto družstvo *„má charakter lidového družstva až do dne výmazu ze společenstevního rejstříku, jelikož vykazuje všechny znaky lidového družstva požadované § 157 Ústavy z roku 1948.“*

Nejvyššímu správnímu soudu nejsou z dostupných zdrojů známy žádné „zvláštní předpisy“ zákonného ani podzákonného charakteru, na základě kterých měla být zřizována „lidová družstva“, jak se uvádí v ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 100/1950. Družstvo Lidový demokrat bylo založeno na základě zákona č. 70/1873 ř. z., o výdělkových a hospodářských družstvech, který byl zrušen zákonem č. 53/1954 Sb., stejně jako zákon č. 187/1948 Sb., o Ústřední radě družstev. Definici „lidových družstev“ obsahovalo toliko již zmíněné ustanovení § 157 Ústavy z roku 1948, kterému družstvo Lidový demokrat vyhovovalo i podle citovaného stanoviska Ministerstva vnitra. Ze skutečnosti, že družstvo Lidový demokrat nebylo do podnikového rejstříku převedeno, nelze jednoznačně vyvodit, že tomu tak podle tehdejších předpisů být nemělo, a proto nelze výše uvedený závěr městského soudu přijmout.

Způsob skoncování s družstvem Lidový demokrat v 50. letech, proti němuž nebylo možné se právní cestou účinně bránit, a který se odehrál za současného uvěznění představitelů tohoto družstva, zcela obnažuje totalitní praktiky tehdejšího režimu. Ačkoliv se povaha a cíle družstva nepříčily právem nastaveným měřítkům pro „lidová družstva“, jeho osud byl podřízen kvůli totalitní moci. I v tomto případě se jednalo o typickou ukázkou použití prostředku moci totalitního charakteru s cílem zrušit, resp. proměnit vlastnictví, které (přestože se paradoxně jednalo o bytové družstvo) státní moci

nevyhovovalo, tak, aby majetek závisel na uspokojivé službě vládnoucí straně (srov. Pipes, R. Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008, s. 214). „Združstevňování se sice stalo státní politikou, avšak pouze tam, kde se to novému režimu zamlouvalo. Tam, kde družstva nevyhovovala, bylo rozhodnuto o jejich likvidaci“ (cit. Dvořák, T. Družstevní právo. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 5).

Pokud tedy došlo k cílené likvidaci tohoto právního subjektu a jednalo-li se zároveň o likvidaci provedenou (i v rámci tehdy platného práva) bez právního důvodu (na základě výměru, který nebyl řádně doručen), nebylo možné od tohoto subjektu legitimně požadovat, aby v souladu s ustanovením § 59 odst. 2 zákona č. 53/1954 Sb. přizpůsobilo své stanovy tomuto zákonu. V tomto ohledu je nutné přisvědčit stěžovateli, že výmazem družstva Lidový demokrat ze společenstevního rejstříku na toto družstvo bylo nahlíženo jako na neexistující subjekt, a proto není objektivně možné připustit, že by případné přizpůsobení stanov zákonu č. 53/1954 Sb. mohlo být ze strany takového non-subjektu státní mocí za tehdejší situace akceptováno.

Přestože městský soud nakonec v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že ke zrušení původního družstva Lidový demokrat nedošlo předmětným výměrem Ministerstva vnitra (předmětný výměr Ministerstva vnitra ze dne 9. 11. 1951 nebyl družstvu vůbec doručen a nenabyl tak právní moci), že toto družstvo fakticky nemohlo nadále vykonávat žádnou činnost, tedy ani přizpůsobit své stanovy ustanovením zákona č. 53/1954 Sb., konstatoval jeho zánik dnem 1. 1. 1956. Tento závěr městského soudu sice vyhovuje formální aplikaci pozitivního práva, nicméně při posuzování otázky aktivní legitimace, která představuje předpoklad k meritornímu posouzení tohoto specifického případu soudními orgány, nelze vystačit s argumentací v rovině jednoduchého práva. Je totiž nutné zohlednit i ústavní dimenzi posuzovaného případu, především jde-li o práva zaručená čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“) a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny („(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. (2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“).

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že právo na přístup k soudu není absolutní, neboť je podrobeno omezením v podobě podmínek řízení. Tato omezení však nemohou zasahovat samotnou podstatu práva na přístup k soudu; musí sledovat legitimní cíl a musí existovat přiměřený poměr mezi použitými prostředky a tímto cílem (viz zejm. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva Lithgow a další proti Spojenému království ze dne 8. července 1986, Fayed proti Spojenému království ze dne 21. září 1990, Guérin proti Francii ze dne 29. července 1998 či Levages Prestations Services proti Francii ze dne 23. října 1996, vše dostupné např. v databázi HUDOC, dostupné na stránkách Evropského soudu pro lidská práva <http://www.echr.coe.int/echr/>).

Nejvyšší správní soud se nemůže spokojit se závěrem městského soudu odmítajícím přístup k soudu subjektu, o jehož (ne)existenci a ztrátě majetku bylo v době nesvobody (viz zákon č. 480/1991 Sb., o době nesvobody) autoritativně rozhodnuto bez jeho účasti a vědomí a bez možnosti obrany. I přes skutečnost, že družstvo Lidový demokrat, kterému z důvodu jeho reálného zrušení ani nebylo umožněno vyhovět podmínkám tehdy platného práva (tj. zákonu č. 53/1954 Sb.), z právního pohledu zaniklo, ze spisového materiálu vyplývá, že se tento subjekt hned od počátku 90. let začal dožadovat uznání kontinuity svého působení. Z rekapitulační části odůvodnění napadeného usnesení městského soudu je patrné, že se tento soud sice zabýval dokumenty, které měly prokázat, že v roce 2004 došlo k ustavení nových orgánů původního družstva Lidový demokrat (původní stanovy družstva, zápis z valné hromady členů družstva a jejich dědiců ze dne 29. 3. 2004), nicméně poté, co se spokojil s tím, že družstvo Lidový demokrat ze zákona zaniklo v roce 1956, otázku právní ani faktické kontinuity původního družstva Lidový demokrat dále nezkoumal.

V současnosti upravuje podmínky existence a činnosti družstev zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (§§ 221 až 260). Podle ustanovení § 768 obchodního zákoníku se zápisy v podnikovém rejstříku vedeném podle dosavadních předpisů (tzn. zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, kterým byl mj. zrušen zákon č. 100/1950 Sb., o podnikovém rejstříku) považují za zápisy v obchodním rejstříku podle tohoto zákona (odst. 1). Právnícké osoby, které se podle dosavadních předpisů zapisují do podnikového rejstříku, se od účinnosti tohoto zákona zapisují do obchodního rejstříku (odst. 2). Dále podle ustanovení § 765 obchodního zákoníku se družstva, která vznikla před účinností tohoto zákona, přeměňují na společnosti nebo družstva podle tohoto zákona způsobem, který stanoví zvláštní zákon.

Přestože lze pouze spekulovat o tom, zda by družstvo Lidový demokrat, pokud by nebylo v roce 1951 ze společenstevního rejstříku vymazáno a pokud by bylo převedeno do rejstříku podnikového ve své podobě „vydrželo“ až do roku 1991, kdy byl přijat obchodní zákoník, je třeba konstatovat dvě podstatné skutečnosti.

Zaprvé, družstvu Lidový demokrat bylo v roce 1951 nezákonným způsobem upřeno právo na existenci a jakékoliv pokračování v činnosti tohoto družstva nebylo možné. Tento fakt konstatuje rovněž městský soud v odůvodnění napadeného usnesení, když uvádí, že se původní družstvo zcela jednoznačně „nemohlo právními prostředky bránit ani proti žalobou napadenému výměru Ministerstva vnitra, ani proti svému výmazu ze společenstevního rejstříku. Je rovněž zřejmé, že byt' ke zrušení původního družstva Lidový demokrat *de iure* nedošlo předmětným výměrem, který tomuto družstvu nebyl doručen, nemohlo toto původní družstvo nadále fakticky vyvíjet žádnou činnost, tedy ani přizpůsobit své stanovy ustanovením zákona č. 53/1954 Sb. a dosáhnout převedení do podnikového rejstříku do jednoho roku od počátku účinnosti tohoto zákona.“ Nejvyšší správní soud městskému soudu v této souvislosti vytýká, že jakkoliv souhlasí s jeho skutkovými a právními závěry, založenými na reálné situaci panující v podmínkách totalitní diktatury, z těchto závěrů

dovozuje výsledek odporující elementární představě o spravedlnosti. Městský soud totiž hned v další větě uvádí, že předmětné družstvo zaniklo dnem 1. 1. 1956 na základě ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 53/1954 Sb. Jinak řečeno, městský soud na straně jedné nepopírá, že objektivně toto družstvo nemohlo splnit svoji zákonnou povinnost tak, aby mohlo i nadále existovat, a to z důvodu účelového a represivního zásahu státní moci, nicméně současně z toho dovozuje jeho zánik. Takovýto závěr nemůže v podmínkách demokratického právního státu obstát. Pro stručnost zdejší soud odkazuje na judikaturu Ústavního soudu k podobným - velmi hraničním - otázkám nápravy křivd způsobených komunistickým režimem (viz např. nález sp. zn. III. ÚS 462/98, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 17, str. 7 a násl.), z níž plyne jednoznačný imperativ, podle něhož pro pozdější nápravu důsledků plynoucích z takovýchto mimořádných situací nelze vystačit s obvyklou aplikací pozitivního práva.

Zadruhé, s ohledem na specifika projednávané věci se jeví jako velmi významnou otázka personální kontinuity původního družstva Lidový demokrat a subjektu Lidový demokrat, obecně prospěšné stavební a bytové družstvo pro Velkou Prahu a okolí. Jak zdejší soud uvedl již v citovaném rozsudku ze dne 21. 2. 2007, „*je nutno postavit najisto ... zda tvrzení stěžovatele ... že 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)*.“ V tomto směru se však jeví napadené usnesení městského soudu zcela nedostačujícím. Na straně jedné totiž soud obsáhle rekapituluje tvrzení stěžovatele (žalobce), učiněná písemně i v průběhu ústního jednání, a také obsah jednotlivých listin, která se právě otázky personální kontinuity bezprostředně týká; na straně druhé však tato zjištění nijak nevyhodnotil. V argumentační části usnesení totiž o nich zcela pomlčel.

Přitom je zjevné, že tato otázka je velmi významná. Pokud totiž městský soud dospěl k závěru, že předmětný výměr nebyl řádně doručen a nemohl jím proto být původní subjekt zrušen, je zásadní, kdo konkrétně a jakým způsobem se po roce 1990 snažil na činnost původního družstva navázat, tj. zda je skutečně dána personální kontinuita, jak tvrdí stěžovatel. Pokud by totiž byla prokázána a ke znovuoobnovení činnosti by došlo v souladu s tehdejšími stanovami, je v souladu se shora nastíněnou zásadou elementární spravedlnosti nutno konstatovat, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby.

Lze tak uzavřít, že Nejvyššímu správnímu soudu se vzhledem ke specifickému charakteru posuzovaného případu jeví další odmítání jeho meritorního přezkoumání (s ohledem na důvody, s nimiž městský soud spojil závěr o neexistenci aktivní legitimace stěžovatele) jako odporující principu spravedlnosti a ústavně zakotvenému právu na přístup k soudu. Z judikatury Ústavního soudu totiž plyne (např. nález ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02, in: <http://nalus.usoud.cz>), že právo na spravedlivé projednání věci nemůže být znemožněno ani subjektům bez uznané právní subjektivity. Takto nazíráno proto ani skutečnost, že stěžovatel nesplňuje zákonnou podmínku své právní existence - zápis v obchodním rejstříku, nemůže bránit v jeho právu na přístup k soudu.

Napadené usnesení Městského soudu v Praze shledal Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonným, a proto jej zrušil. Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. dubna 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu