

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

RADA EVROPY

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

PÁTÁ SEKCE

VĚC DRUŽSTEVNÍ ZÁLOŽNA PRIA a OSTATNÍ proti ČESKÉ REPUBLICE

(stížnost č. 72034/01)

ROZSUDEK
(ve věci samé)

ŠTRASBURK

31. července 2008

Tento rozsudek nabude právní moci za podmínek stanovených v článku 44 odst. 2 Úmluvy. Může být předmětem formálních úprav.

Rozsudek je v autentickém anglickém znění publikován na internetových stránkách Evropského soudu pro lidská práva v databázi HUDOC (www.echr.coe.int). Pořízený úřední překlad do českého jazyka není autentickým zněním rozsudku.

ROZSUDEK PINCOVÁ a PINC proti ČESKÉ REPUBLICE

Ve věci Družstevní záložna Pria a ostatní proti České republice,

Evropský soud pro lidská práva (pátá sekce), zasedající v senátu ve složení

Peer Lorenzen, *předseda*,

Rait Maruste,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *soudci*,

a Stephen Phillips, *zástupce tajemnice sekce*,

po poradě konané dne 8. července 2008,

vynesl tento rozsudek, který byl přijat uvedeného dne:

ŘÍZENÍ

1. Řízení bylo zahájeno stížností (č. 72034/01) směřující proti České republice, kterou dne 26. března 2001 podali k Soudu na základě článku 34 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) Družstevní záložna Pria a dalších osm stěžovatelů, pan Jiří Medek, pan František Zoubek, pan Vladimír Olšaník, pan Karel Pospíšil, paní Dagmar Kousalová, pan Josef Frommel, paní Ludmila Kramolišová a paní Jiřina Solaríková, členové této družstevní záložny, jejího vedení a kontrolních orgánů. V průběhu řízení před Soudem se k řízení připojilo dalších 633 osob,¹ členů družstevní záložny, jejichž jména byla předložena Soudu. První stěžovatelka je právnickou osobou se sídlem v Brně (dále jen „stěžovatelka“), založenou podle zákona o spořitelních a úvěrních družstvech („zákon“). Tato družstevní záložna byla zapsána do obchodního rejstříku dne 23. srpna 1995. Uvedené fyzické osoby jsou českými občany.

2. Stěžovatele zastupuje pan M. Nespala, advokát zapsaný u České advokátní komory. Českou vládu („vláda“) zastupuje její zmocněnec pan V. A. Schorm z Ministerstva spravedlnosti.

3. Stěžovatelé namítají na základě článku 1 Protokolu č. 1 a článků 6 a 13 Úmluvy, že došlo k zásahu do jejich majetkových práv a do jejich práva na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy.

4. Rozhodnutím ze dne 31. ledna 2006 Soud prohlásil námitku uplatněnou stěžovateli-fyzickými osobami na základě článku 6 odst. 1 Úmluvy za nepřijatelnou, v ostatním prohlásil jejich stížnost za přijatelnou a rozhodl, že společně s odůvodněností stížnosti projedná i otázku postavení jednotlivých stěžovatelů jakožto obětí porušení Úmluvy.

5. Stěžovatelé i vláda předložili doplňující písemná stanoviska (článek 59 odst. 1 jednacího řádu). Senát po konzultaci se stranami rozhodl, že k projednání odůvodněnosti není zapotřebí konat ústní jednání (článek 59 odst. 3 *in fine* jednacího řádu).

¹ Seznam těchto osob lze získat u kanceláře Soudu.

SKUTKOVÝ STAV

I. SKUTKOVÉ OKOLNOSTI PŘÍPADU

6. Dne 11. ledna 2000 uvalil Úřad pro dohled nad družstevními záložnami („ÚDDZ“) na stěžovatelku na dobu šesti měsíců nucenou správu na základě § 28 odst. 3 písm. c) zákona s odůvodněním, že v rozporu s příslušnou právní úpravou neoprávněně prováděla činnosti nad rámec svého předmětu činnosti. Namísto řídicích orgánů spořitelní záložny byl jmenován nucený správce. ÚDDZ postupoval podle § 27 odst. 1 zákona ve spojení s § 26 odst. 2 zákona o bankách.

7. S odkazem na výsledky kontroly stěžovatelčiny činnosti ÚDDZ konstatoval, že stěžovatelka dne 6. května 1999 uzavřela se společností S7, spol. s r. o., tři smlouvy o úplatném postoupení pohledávek. Na základě těchto smluv posledně uvedená společnost postoupila na stěžovatelku své pohledávky za dvěma jinými společnostmi ve výši celkem 126 235 132 Kč (3 366 582 €)¹ za sjednanou cenu 14 431 000 Kč (384 862 €). ÚDDZ rozhodl, že stěžovatelka při této transakci odkoupila pohledávku za třetí osobou, čímž prakticky uhradila za tuto osobu její dluh, a tuto operaci kvalifikoval jako poskytnutí úvěru třetí osobě. Vzhledem k tomu, že § 3 zákona zakazuje družstevním záložnám poskytovat úvěry jiným osobám než svým členům, učinil ÚDDZ závěr, že stěžovatelka hrubým způsobem porušila zákon.

8. ÚDDZ dále konstatoval, že podle šetření kontrolorů stěžovatelka uzavřela ve dnech 2. a 5. srpna 1999 smlouvu o poskytnutí půjčky ve výši 22 000 000 Kč (586 721 €) společnosti MLM Brno, s. r. o., a 25. června 1999 uzavřela se společností OPES, a. s., dvě smlouvy o koupi cenných papírů za cenu celkem 41 200 056 Kč (1 098 770 €). ÚDDZ rozhodl, že tyto transakce byly rovněž nezákonné, neboť § 1 odst. 6 ve spojení s § 3 zákona nedovoľoval spořitelním a úvěrním družstvům nabývat jiné cenné papíry než státní dluhopisy, komunální obligace nebo hypoteční zástavní listy.

9. Účinky zavedení nucené správy nastaly dnem 12. ledna 2000, kdy bylo rozhodnutí ÚDDZ doručeno stěžovateli.

10. Dne 26. března 2000 podala stěžovatelka proti rozhodnutí o uvalení nucené správy ústavní stížnost k Ústavnímu soudu spolu s návrhem na zrušení některých ustanovení zákona. Opírala se mimo jiné o ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, který umožňuje Ústavnímu soudu projednat ústavní stížnost i tehdy, jestliže nebyly vyčerpány všechny vnitrostátní procesní prostředky, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

11. K odvolání stěžovatelky ve správním řízení Ministerstvo financí dne 7. dubna 2000 potvrdilo rozhodnutí o uvalení nucené správy vydané dne 11. ledna 2000.

12. Téhož dne byl ke Krajskému soudu v Brně proti stěžovateli podán návrh na zahájení konkursního řízení. V průběhu roku 2001 do tohoto řízení přistoupil velký počet věřitelů.

¹ V té době činil kurs eura 37,55 Kč.

13. Blíže neurčeného dne podala stěžovatelka proti rozhodnutí o uvalení nucené správy správní žalobu podle § 247 a násl. občanského soudního řádu. Tvrdila, že pro tento postup ze strany ÚDDZ nebyly splněny zákonné podmínky.

14. Dne 1. května 2000 nabyl účinnosti zákon č. 100/2000 Sb., jímž byl rozsáhle novelizován zákon (dále jen „novelizovaný zákon“). Oprávnění kontrolní komise družstevních záložen byla omezena na právo podávat odvolání proti rozhodnutím ÚDDZ.

15. Dne 21. června 2000 povolil ÚDDZ nucenému správci vzhledem k problematické finanční situaci stěžovatelky pozastavit výplaty z vkladových účtů vedených stěžovatelkou. Podle jeho zjištění činily stěžovatelčiny závazky ze splatných termínovaných vkladů přinejmenším 83 000 000 Kč (2 213 539 €), přičemž stav finančních prostředků na jejich běžných účtech činil pouze 21 500 000 Kč (573 386 €).

16. Dne 12. července 2000 ÚDDZ nucenou správu podle novelizovaného zákona prodloužil, neboť dříve zjištěné nedostatky u stěžovatelky přetrvávaly. ÚDDZ přitom mimo jiné odkázal na své první rozhodnutí o nucené správě a na další tři rozhodnutí, jimiž omezil či zakázal stěžovatelce vykonávat některé činnosti, mimo jiné vyplácet vklady (rozhodnutí č. j. 322/2000/II ze dne 20. ledna 2000, 1217/2000/II ze dne 9. března 2000 a 2407/2000/II ze dne 25. dubna 2000).

17. Ministerstvo financí toto rozhodnutí dne 9. listopadu 2000 potvrdilo.

18. Dne 12. prosince 2000 Ústavní soud odmítl stěžovatelčinu ústavní stížnost pro nevyčerpání procesních prostředků podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Připomněl, že výjimku ze zásady vyčerpání procesních prostředků lze učinit jen za mimořádných okolností, jestliže by byla ohrožena účinná ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod. Ústavní soud shledal, že stěžovatelka svoji ústavní stížnost podala dříve, než uvalení nucené správy nabylo účinnosti, tedy v rozporu s § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, který mj. stanoví, že „ústavní stížnost je oprávněna podat kterákoli fyzická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou“.

19. Dne 15. ledna 2001 stěžovatelka zastoupená předsedkyní své kontrolní komise podala správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 9. listopadu 2000.

20. Ve dnech 10. a 25. ledna, 2. února, 4. dubna a 3. května 2001 (rozhodnutí č. j. 114/2001, 369/2001, 838/2001, 1645/2001 a 2134/2001) ÚDDZ povolil nucenému správci pozastavit výplaty z vkladových účtů vedených stěžovatelkou.

21. Podle vlády ÚDDZ dne 6. června 2001 povolil nucenému správci podat k soudu návrh na prohlášení konkursu na majetek stěžovatelky, což nucený správce učinil dne 18. června 2001.

22. Dne 9. července 2001 krajský soud jmenoval předběžného správce.

23. Dne 12. července 2001 ÚDDZ znovu prodloužil nucenou správu nad stěžovatelkou. Podkladem pro toto rozhodnutí byla stěžovatelčina zpráva ze dne 3. července 2001, která obsahovala mimo jiné přehled stěžovatelčiných splatných závazků a finančních prostředků, které měla k dispozici. Ve zprávě stálo, že stěžovatelka je v platební neschopnosti, neboť disponuje pouze částkou 59 257 000 Kč (1 580 333 €), která nepostačuje k úhradě jejích splatných závazků ve výši nejméně 218 000 000 Kč (5 813 872 €). Kromě toho v důsledku nedostatku likvidity stěžovatelka nezaplátila ÚDDZ roční příspěvek splatný k

30. dubnu 2001. ÚDDZ dále konstatoval, že stěžovatelčina účetní závěrka k 31. prosinci 2000 vykazuje zápornou hodnotu vlastního kapitálu ve výši 222 949 000 Kč (5 945 858 €).

24. Dne 4. října 2001 Ministerstvo financí potvrdilo třetí rozhodnutí o nucené správě.

25. Dne 21. března 2002 stěžovatelka zastoupená předsedkyní kontrolní komise podala proti rozhodnutí ministerstva správní žalobu.

26. Dne 17. dubna 2002 uplatnila stěžovatelka u Ministerstva financí svůj nárok na náhradu škody podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb.).

27. Dne 19. dubna 2002 ÚDDZ stěžovatelce odejmul povolení působit jako družstevní a úvěrní záložna. Úřad shledal, že stěžovatelka při své činnosti postupovala v rozporu se zákonem, což dokládá její neschopnost plnit své závazky, a nabyl přesvědčení, že nelze očekávat zjednání nápravy. Uvedl, že k 15. březnu 2002 stěžovatelka vykazovala závazky po splatnosti v celkové výši nejméně 200 000 000 Kč (5 333 828 €), přičemž disponovala prostředky ve výši pouze 56 006 000 Kč (1 493 632 €). Hodnota ukazatele kumulované vyváženosti aktiv a pasiv činila o něco méně než 28 %, zatímco § 7 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 387/2001 Sb., o pravidlech likvidity a platební schopnosti spořitelních a úvěrních družstev, vyžadoval, aby od 31. prosince 2001 dosahovala tato družstva ukazatele kumulované vyváženosti alespoň 45 %.

28. ÚDDZ zjistil, že k 15. březnu 2002 vykazovala stěžovatelka zápornou hodnotu kapitálu ve výši 243 705 000 Kč (6 499 403 €), zatímco podle § 10 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 386/2001 Sb., o pravidlech kapitálové přiměřenosti spořitelních a úvěrních družstev, byla povinna dosáhnout do 31. prosince 2001 kapitálové přiměřenosti alespoň 0,1 % a nadále ji udržovat. ÚDDZ dále konstatoval, že dne 17. dubna 2002 předložila stěžovatelka zprávu o výsledcích svého hospodaření, z níž vyplynulo, že závady ve stěžovatelčině činnosti, včetně nesplnění požadavků kapitálové přiměřenosti, likvidity a platební schopnosti, jsou natolik závažné, že není možno rozumně očekávat jejich nápravu.

29. Sdělením ze dne 22. května 2002 Ministerstvo financí zamítlo stěžovatelkou uplatněný nárok na náhradu škody. Dne 28. května 2002 stěžovatelka prostřednictvím svého právního zástupce zmocněného předsedou představenstva a předsedou kontrolní komise podala proti Ministerstvu financí žalobu o náhradu škody.

30. Rozsudkem ze dne 21. června 2002 Vrchní soud v Praze zamítl stěžovatelčinu správní žalobu jako neopodstatněnou, neboť dospěl k závěru, že nucená správa byla na stěžovatelku uvalena v souladu s tehdy účinnou vnitrostátní právní úpravou a že ÚDDZ nepřekročil meze svého volného uvážení. Soud mimo jiné uvedl, že:

„Uvalení nucené správy nad družstevní záložnou je jedním z opatření, které může [ÚDDZ] užít vedle sankcí, uvedených v ustanovení § 28 odst. 2 [zákona], anebo namísto nich...

Je pravdou, že [ÚDDZ] volil opatření zřejmě nejprísnejší. Nepřekročil však meze zákona a nevybočil z jeho hledisek, což jediné by mohlo být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem (§ 245 odst. 2 občanského soudního řádu). Bylo-li při kontrole zjištěno, že objem pohotové rezervy volných prostředků pro okamžité výplaty členům do tří měsíců se v důsledku mnohých ... transakcí žalobkyně snížil na 6,77 % z objemu vkladů (zákon jako minimální hranici stanoví 15 %), přičemž toto zjištění bylo doprovázeno také ještě dalšími četnými zjištěními o porušení zákona a stanov v činnosti žalobkyně ..., pak soud nemá důvod vytýkat [ÚDDZ] ..., že uvalením nucené správy byly překročeny meze volného správního uvážení.“¹

¹ Pozn. překl.: Překlad upraven podle původního znění rozsudku Vrchního soudu v Praze.

31. ÚDDZ dne 3. července 2002 jmenoval likvidátora. K odvolání podanému stěžovatelkou Ministerstvo financí dne 31. října 2002 rozhodnutí o jmenování potvrdilo.

32. Mezitím dne 12. září 2002 podala stěžovatelka ústavní stížnost proti rozsudku vrchního soudu, v níž tvrdila, že došlo k porušení článku 11 odst. 4 a článků 36 a 38 Listiny základních práv a svobod a dále článků 6 a 13 Úmluvy a článku 1 Protokolu č. 1.

33. Dne 5. prosince 2002 vrchní soud potvrdil rozhodnutí krajského soudu ze dne 9. července 2001 o ustanovení předběžného správce.

34. Dne 30. ledna 2003 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost ze dne 12. září 2002 jako zjevně neopodstatněnou.

35. Dne 10. dubna 2003 dva stěžovatelčini členové přistoupili do řízení o její žalobě o náhradu škody.

36. Dne 23. dubna 2003 Obvodní soud pro Prahu 1 zamítl stěžovatelčinu žalobu o náhradu škody s odůvodněním, že nebyla podána oprávněnou osobou. Soud mimo jiné prohlásil, že členové představenstva a kontrolní komise nebyli oprávněni podat žalobu jménem stěžovatelky. Soud zároveň vyloučil nároky dvou výše uvedených stěžovatelčiných členů k samostatnému projednání.

37. Dne 20. května 2003 se stěžovatelka odvolala. Dne 5. září 2003 však obvodní soud řízení zastavil, když zejména prohlásil, že:

„[Zákon] ustanovení § 28d odst. 1 ponechává možnost kontrolní komise [družstevní záložny] bránit se proti průběhu nucené správy, avšak žalobu na náhradu škody způsobenou zavedením nucené správy nelze považovat za právo kontrolní komise podávat odvolání proti rozhodnutí [ÚDDZ] dle § 28d odst. 1 zákona.“¹

38. Dne 9. února 2004 Nejvyšší správní soud odmítl druhou správní žalobu podanou stěžovatelkou 15. ledna 2001 proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 9. listopadu 2000, kterým bylo potvrzeno druhé rozhodnutí o zavedení nucené správy. Soud s odkazem na § 28d novelizovaného zákona rozhodl, že žaloba byla podána neoprávněnou osobou, neboť právo podat takovou žalobu měl pouze nucený správce.

39. Dne 23. dubna 2004 podala stěžovatelka proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ústavní stížnost.

40. Dne 26. dubna 2004 Městský soud v Praze potvrdil usnesení obvodního soudu ze dne 5. září 2003.

41. Dne 28. dubna 2004 krajský soud prohlásil na návrh 217 stěžovatelčiných věřitelů a zároveň členů konkurs na stěžovatelčin majetek. Současně jmenoval správce konkursní podstaty.

42. Dne 13. října 2004 se konala schůze věřitelů, na níž byl zvolen věřitelský výbor. Ve dnech 8. prosince 2004, 7. listopadu 2005 a 18. ledna 2006 proběhla přezkumná jednání.

43. Mezitím dne 7. března 2005 Ústavní soud zamítl stěžovatelčinu poslední ústavní stížnost.

44. Dne 8. března 2006 krajský soud obdržel soupis stěžovatelčiny konkursní podstaty. Podle vlády v současné době probíhá prodej majetku zahrnutého do této podstaty.

¹ Pozn. překl.: Překlad upraven podle původního znění usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1.

V souvislosti s tímto konkursním řízením bylo u krajského soudu zahájeno 35 incidenčních sporů.

45. Třetí žaloba proti rozhodnutí o zavedení nucené správy podaná stěžovatelkou je zřejmě dosud projednávána u Nejvyššího soudu.¹

Podle údajů uvedených v obchodním rejstříku konkursní řízení na majetek stěžovatelky dosud probíhá.

II. PŘÍSLUŠNÉ VNITROSTÁTNÍ PRÁVO A PRAXE

A. Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb.)

46. Článek 11 odst. 4 stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

47. Podle článku 36 odst. 1 se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle odstavce 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. Odstavec 3 stanoví, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podle odstavce 4 podmínky a podrobnosti v tomto ohledu upravuje zákon.

48. Podle článku 38 odst. 1 nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Podle odstavce 2 má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

B. Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech (zákon č. 87/1995 Sb.) ve znění účinném do 30. dubna 2000

49. Podle ustanovení § 1 je družstevní záložna právnickou osobou, na jejíž postavení se vztahují ustanovení obchodního zákoníku upravující postavení družstva, pokud tento zákon nestanoví jinak.

50. Ustanovení § 3 mimo jiné stanovilo, že družstevní záložny mohou poskytovat úvěry svým členům a přijímat vklady od svých členů, jiných družstevních záložen a bank.

51. V § 24 odst. 1 a 2 bylo stanoveno, že ředitele ÚDDZ jmenuje a odvolává ministr financí a že ředitel po předchozím souhlasu Ministerstva financí vydává statut Úřadu, v němž upraví postavení, působnost a činnost ÚDDZ.

52. Podle § 27 odst. 1 musel ÚDDZ vykonávat své pravomoci včas a účinně a dbát při tom zájmů členů družstevní záložny.

53. Podle § 28 odst. 2 mohl ÚDDZ ukládat sankce za porušení zákona nebo jiných zákonů družstevní záložnou nebo jejími orgány či členy.

¹ Pozn. překl.: Jde zřejmě o Nejvyšší správní soud.

54. Podle § 28 odst. 3 písm. c) byl ÚDDZ mimo jiné oprávněn vedle sankcí stanovených v předchozím odstavci nebo místo nich uvalit na družstevní záložnu nucenou správu na dobu šesti měsíců.

55. V souladu s § 28 odst. 3 mohl ÚDDZ nucenou správu uvalit i opakovaně.

56. Podle § 28 odst. 6 se pro nucenou správu přiměřeně použijí ustanovení zákona o bankách.

57. Dle § 28 odst. 10 se proti rozhodnutí o uvalení nucené správy lze odvolat do 15 dnů od jeho doručení k Ministerstvu financí.

58. Podle § 28 odst. 11, nestanovil-li zákon jinak, vztahoval se na řízení před ÚDDZ správní řád.

C. Zákon o spořitelních a úvěrních družstvech po novelizaci zákonem č. 100/2000 Sb. ve znění účinném od 1. května 2000

59. Nově vložený § 28d odst. 1 stanoví, že okamžikem doručení rozhodnutí o zavedení nucené správy se pozastavuje výkon funkce všech orgánů družstevní záložny s výjimkou kontrolní komise a tyto funkce vykonává jmenovaný nucený správce. Kontrolní komise má právo podávat odvolání proti rozhodnutím ÚDDZ.

60. Paragraf 28c odst. 1 stanoví, že nuceného správce jmenuje a odvolává ÚDDZ, který rovněž stanoví výši jeho odměny. Nucený správce je zaměstnancem ÚDDZ.

D. Zákon o bankách (zákon č. 21/1992 Sb.) ve znění účinném v rozhodné době

61. Podle § 26 odst. 2 může Česká národní banka zavést nucenou správu banky i bez předchozí výzvy k odstranění zjištěných nedostatků v činnosti banky.

62. Ustanovení § 26 odst. 3 mimo jiné stanovilo, že za nedostatky v činnosti ve smyslu tohoto zákona se rozumí provádění obchodů bankou, které poškozují zájmy jejích vkladatelů nebo ohrožují bezpečnost a stabilitu bankovního systému, porušení zákona o bankách, zvláštních zákonů, právních předpisů a opatření vydaných Českou národní bankou a situace, kdy bankou vytvořený souhrn rezerv a opravných položek nepostačuje k pokrytí rizik vyplývajících z bankou vykázaného objemu klasifikovaných aktiv.

63. Podle § 26 odst. 4 se na řízení o zavedení nucené správy vztahovaly předpisy o správním řízení, nestanovil-li zákon o bankách něco jiného.

64. Podle § 30 mohla Česká národní banka zavést nucenou správu za situace, kdy nedostatky v činnosti banky ohrožovaly stabilitu bankovního systému a akcionáři neučinili potřebné kroky k jejich odstranění.

E. Občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.) ve znění účinném v rozhodné době

65. Dle ustanovení § 245 odst. 2 u rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.

66. Ustanovení § 247 a násl. umožňovala fyzickým nebo právnickým osobám, které tvrdily, že byly zkráceny na svých právech rozhodnutím správního úřadu, podat návrh na soudní přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí.

67. Podle § 250i odst. 1 soud při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí musel vycházet ze skutkového stavu existujícího v době vydání napadeného rozhodnutí; dokazování se neprovádělo.

F. Soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.)

68. Soudní řád správní nabyl účinnosti 1. ledna 2003 a nahradil část pátou občanského soudního řádu.

69. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) a e) stanoví, že žalobce je povinen uvést, o jaké skutkové a právní důvody svoji žalobu opírá, a navrhnout důkazy k jejich prokázání.

70. Podle § 75 odst. 1¹ vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 77 odst. 1 při tom může provádět dokazování.

G. Správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.)

71. Podle § 59 odst. 1 přezkoumává odvolací orgán napadené rozhodnutí v plném rozsahu. Je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní.

H. Obchodní zákoník (zákon č. 513/1991 Sb.)

72. Podle ustanovení § 244 odst. 6 stanoví, že je kontrolní komise družstva oprávněna vyžadovat si u představenstva jakékoliv informace o hospodaření družstva. Představenstvo je povinno bez zbytečného odkladu oznámit kontrolní komisi všechny skutečnosti, které mohou mít závažné důsledky v hospodaření nebo postavení družstva a jeho členů.

I. Zákon o státní kontrole

Ustanovení § 17 stanoví, že proti protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem.

Podle § 18 o námitkách rozhoduje pracovník kontrolního orgánu. Kontrolovaná osoba se může proti tomuto rozhodnutí odvolat ve lhůtě 15 dnů k vedoucímu kontrolního orgánu. Proti rozhodnutí o odvolání není opravný prostředek přípustný.

Podle § 26 se na řízení podle § 18 nevztahuje správní řád.

J. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. června 2001 (č. 276/2001 Sb.)

73. Ustanovení § 244 až 250s [část pátá] občanského soudního řádu byla v rozsahu, ve kterém upravovala řízení u správních soudů, tímto nálezem k 31. prosinci 2002 zrušena. Podle odůvodnění Ústavní soud shledal tato ustanovení v rozporu s článkem 6 Úmluvy, neboť mimo jiné omezovala pravomoc správních soudů na přezkoumávání správních rozhodnutí co do jejich zákonnosti. Ústavní soud konstatoval, že předmětná právní úprava opravňuje správní soudy k rušení pouze nezákonných rozhodnutí, nikoli rozhodnutí věcně vadných. Jinými slovy, podle těchto ustanovení nemohlo být uvážení správního orgánu nahrazeno nezávislým soudcovským uvážením.

¹ Pozn. překl.: V originálu rozsudku se chybně odkazuje na ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

I. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1 VE VZTAHU KE STĚŽOVATELCE

74. Stěžovatelka tvrdí, že byl porušen článek 1 Protokolu č. 1, který zní:

„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 států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravitily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

A. Tvrzení účastníků řízení

1. Stěžovatelka

75. Stěžovatelka prohlašuje, že pokud jde o její finanční situaci, nebyly splněny zákonné podmínky k tomu, aby na ni stát mohl uvalit nucenou správu. Tvrdí, že její situace neohrožovala bezpečnost a stabilitu finančního systému družstevních záložen. V době vydání prvního rozhodnutí o zavedení nucené správy spravovala stěžovatelka vklady členů ve výši 328 000 000 Kč (13 105 835 €) na termínovaných účtech a 16 000 000 Kč (639 309 €) na jejich běžných účtech, přičemž v celém tomto odvětví byly v roce 1999 nashromážděny vklady ve výši až 10 814 000 000 000 Kč (432 092 993 892 €). Stěžovatelčin podíl tudíž činil pouze 3,07 %. Z toho vyplývá, že zavedení nucené správy nemohlo být ospravedlněno obavami o stabilitu odvětví družstevních záložen jako takového. Kromě toho podle § 3 odst. 1 zákona poskytovala stěžovatelka svoje služby na rozdíl od bank pouze svým členům, nikoli veřejnosti.

76. Stěžovatelka dále popírá protiprávnost tří obchodních transakcí, jimiž ÚDDZ zdůvodnil zavedení nucené správy. Argumentuje, že zjištění ÚDDZ nebyla dostatečně doložena důkazy a že byla chybně interpretována. V rozhodnutí o uvalení nucené správy nebylo zdůvodněno, jak tyto transakce ohrožovaly stabilitu stěžovatelky nebo zájmy jejích členů.

77. Mimoto § 28 odst. 6 zákona v tehdy účinném znění ve spojení s § 30 zákona o bankách vylučoval, aby na stěžovatelku byla uvalena nucená správa z důvodů uvedených v rozhodnutí ÚDDZ ze dne 11. ledna 2000. Od 1. září 1998 mohla být nucená správa podle § 30 zákona o bankách nařízena pouze tehdy, jestliže nedostatky zjištěné podle § 26 ohrožovaly stabilitu bankovního systému jako celku a jestliže současně akcionáři banky nepodnikli sami kroky nezbytné k jejich odstranění.

78. Stěžovatelka dále tvrdí, že zavedení nucené správy nemohlo být ospravedlněno ani potřebou ochránit finanční zájmy jejích členů. Možnost uvalit na družstevní záložnu nucenou správu byla v rozporu s principy článku 1 Protokolu č. 1, neboť takový zásah do práv stěžovatelčiných členů nebyl odůvodněn žádným veřejným zájmem. Členové měli právo podílet se na řízení družstevní záložny a být zastoupeni v jejích statutárních a kontrolních orgánech, a měli tudíž možnost ovlivnit činnost záložny a její finanční výsledky, zatímco

zákazníci bank, na které byla ustanovení zákona o bankách týkající se nucené správy primárně namířena, tuto možnost neměli.

79. Stěžovatelka považuje délku trvání nucené správy za nezákonnou; podle § 28f odst. 1 písm. c) zákona totiž neměla překročit dvanáct měsíců. V daném případě však trvala 30 měsíců.

80. Kromě toho stěžovatelka neměla k dispozici žádný právní nástroj, kterým by mohla napadnout rozhodnutí o uvalení nucené správy a skutečnost, že nucený správce její kontrolní komisi až do května 2000 odpíral přístup k jejím obchodním a účetním dokumentům, které potřebovala k tomu, aby mohla rozhodnutí napadnout. Dokonce i po tomto datu měla k těmto dokumentům jen omezený přístup, což bylo způsobeno nedostatečnou součinností ze strany nuceného správce.

81. Pokud jde o druhé období nucené správy, které ÚDDZ nařídil dne 12. července 2000, stěžovatelka tvrdí, že údaje, z nichž ÚDDZ vycházel, neodpovídaly situaci doložené kontrolní komisí stěžovatelky a následně i znaleckými posudky. Stěžovatelka má za to, že byla schopna uhradit své splatné závazky z vypovězených vkladů svých členů. Stěžovatelka disponovala na běžných účtech částkou 31 500 000 Kč (840 078 €) a její prostředky likvidní do dvou měsíců představovaly částku 45 000 000 Kč (1 200 111 €). Do tohoto přehledu navíc nebylo zahrnuto 22 000 000 Kč (586 721 €) ve formě investice do neakciového kapitálu společnosti MLM, která mohla být okamžitě splacena, neboť na nuceného správce přešly pravomoci výkonného ředitele této společnosti. Prostředky, které měla stěžovatelka k dispozici, tedy činily celkem 98 500 000 Kč (2 626 910 €). Podle auditorské zprávy vypracované třetí osobou nevykazovala stěžovatelka ztrátu 57 500 000 Kč (1 533 476 €), nýbrž zisk ve výši 14 236 524 Kč (379 676 €).

82. Stěžovatelka tedy zpochybňuje údaje, které ÚDDZ zjistil a z nichž vycházel, a tvrdí, že nebyly splněny zákonné podmínky pro druhé prodloužení nucené správy. Prohlašuje, že ji nelze činit zodpovědnou za žádné úkony uskutečněné po vydání prvního rozhodnutí o zavedení nucené správy, včetně úkonů protiprávních, neboť tyto úkony provedl nucený správce bez její účasti a proti její vůli.

83. Kromě toho osoby jednající jejím jménem nepodnikly veškeré právní kroky na ochranu stěžovatelčiných práv a práv jejích členů. Podle názoru stěžovatelky nucený správce uměle vytvořil – s tichým souhlasem ÚDDZ – předpoklady pro prodloužení nucené správy a současně záměrně nastolil podmínky pro finanční kolaps záložny. Stěžovatelka dále tvrdí, že v důsledku svého řízení nuceným správcem přišla o část svého majetku.

2. *Vláda*

84. Vláda připouští, že zavedení nucené správy představuje zásah do stěžovatelčiných majetkových práv. Tvrdí však, že nucená správa byla na stěžovatelku uvalena s cílem ochránit stabilitu příslušného finančního trhu a zejména zájmy jejích členů. Jednalo se tedy o úpravu užívání majetku ve smyslu druhého odstavce článku 1 Protokolu č. 1. Vláda dále prohlašuje, že s ohledem na vážnou krizi v odvětví družstevních záložen, která v té době panovala, na závažné nedostatky a protiprávní jednání při řízení stěžovatelky spočívající zejména v poskytování úvěrů a obchodování s cennými papíry v rozporu se zákonem a na tehdejší nestabilní situaci v převážné většině družstevních záložen byl zásah do stěžovatelčiných práv přiměřený legitimnímu cíli, kterým byla stabilizace příslušného finančního trhu, systému pojištění vkladů a ochrany zájmů vkladatelů. Vláda tvrdí, že z výše uvedených důvodů muselo být

rozhodnutí o zavedení nucené správy vydáno neprodleně a tedy bez toho, že by byla stěžovatelce dána příležitost svoji finanční situaci zlepšit. Vláda popírá stěžovatelčino tvrzení, že tento krok byl nezákonný, a odvolává se na § 26 odst. 2 zákona o bankách.

85. Pokud jde o druhé a třetí rozhodnutí o zavedení nucené správy, vláda tvrdí, s poukazem na závěry ÚDDZ, že zákonné podmínky pro opakované zavedení nucené správy byly splněny, neboť družstevní záložna se nacházela v platební neschopnosti, a porušovala tak své povinnosti podle § 11 odst. 3 zákona. Vláda odkazuje i na další porušení zákona a požadavků na kapitálovou přiměřenost, likviditu a platební schopnost konstatovaná v napadených rozhodnutích ÚDDZ. Vláda konečně také prohlašuje, že stěžovatelčina špatná finanční situace byla zaviněna neodborným a protiprávním jednáním jejího vedení, jehož někteří členové byli za toto jednání trestně stíháni. Z výše uvedených důvodů byl tedy stát povinen nahradit její vedení nuceným správcem.

B. Hodnocení Soudu

86. Jádrem stěžovatelčiny stížnosti je tvrzení, že na ni byla v rozporu s článkem 1 Protokolu č. 1 uvalena nucená správa a že po dobu svého řízení nuceným správcem neměla možnost kontroly nad svojí činností. Soud je proto toho názoru, že na věc se vztahuje druhý odstavec článku 1 Protokolu č. 1 (viz *Capital Bank AD proti Bulharsku*, č. 49429/99, § 86, ESLP 2005-XII (výňatky), s dalšími odkazy, *mutatis mutandis*, na *AGOSI proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 24. října 1986, Série A č. 108, § 51; a *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irsku* [velký senát], č. 45036/98, § 153-154, ESLP 2005-VI). Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že podle stěžovatelky byly její finanční ztráty způsobeny neodborným postupem nuceného správce, neboť tato otázka bude vzata v úvahu při posuzování požadavků uplatněných na základě článku 41 Úmluvy.

87. Soud znovu připomíná, že jeho pravomoc přezkoumávat soulad napadených rozhodnutí s vnitrostátním právem je omezená a že jeho úkolem není suplovat činnost vnitrostátních soudů (viz *Sovtransavto Holding proti Ukrajině*, č. 48553/99, § 95, ESLP 2002-VII). To jej však nezavazuje povinnosti zjistit, zda byl předmětný zásah v souladu s požadavky článku 1 Protokolu č. 1 (tamtéž).

88. Soud opakuje, že hlavním a nejdůležitějším požadavkem článku 1 Protokolu č. 1 je, aby každý zásah orgánu veřejné moci do pokojného užívání majetku byl v souladu se zákonem; druhá věta prvního odstavce dovoluje zbavení majetku pouze „za podmínek, které stanoví zákon“ a druhý odstavec přiznává státům právo upravovat užívání majetku přijímáním „zákonů“. Zásada zákonnosti, jeden ze základních principů demokratické společnosti, je obsažena ve všech člancích Úmluvy (viz *Capital Bank AD proti Bulharsku*, cit. výše, s dalšími odkazy na *Iatridis proti Řecku* [velký senát], č. 31107/96, § 58, ESLP 1999-II).

89. Požadavek zákonnosti ve smyslu Úmluvy mimo jiné předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou (viz *Hasan a Chaush proti Bulharsku* [velký senát], č. 30985/96, § 84, ESLP 2000-XI). Pojmy zákonnosti a právního státu v demokratické společnosti dále vyžadují, aby opatření dotýkající se základních práv v určitých případech byla předmětem jisté formy sporného řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí přezkoumávat důvody pro uplatnění těchto opatření a hodnotit příslušné důkazy (viz, *mutatis mutandis*, *Al-Nashif proti Bulharsku*, č. 50963/99, § 123, 20. června 2002). Je pravdou, že článek 1 Protokolu č. 1 neobsahuje žádné výslovné procesní požadavky a že neexistence možnosti soudního přezkumu sama o sobě není porušením tohoto ustanovení (viz *Fredin proti*

Švédsku (č. 1), rozsudek ze dne 18. února 1991, Série A č. 192, § 50), z tohoto ustanovení lze nicméně dovodit, že každý zásah do pokojného užívání majetku musí být doprovázen procesními zárukami poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným orgánům a účinně napadnout opatření zasahující do práv zaručených tímto ustanovením. Při rozhodování, zda byla tato podmínka splněna, musí být na příslušná soudní a správní řízení nahlíženo komplexně (viz *Jokela proti Finsku*, č. 28856/95, § 45, ESLP 2002-IV s dalšími odkazy).

90. Co se týče konkrétních skutkových okolností případu, Soud konstatuje, že nucený správce, který po dobu nucené správy vykonával pravomoci statutárního orgánu stěžovatelky, měl plnou kontrolu nad jejími obchodními a účetními dokumenty dokládajícími její celkovou finanční situaci. Při výkonu těchto pravomocí byl jedinou osobou, která byla oprávněna poskytnout k těmto dokumentům přístup. Tehdy účinné zákony mu však takovou povinnost neukládaly. Podle stěžovatelky nucený správce její kontrolní komisi k těmto dokumentům přístup neumožnil. Vláda toto tvrzení nepopírá.

91. Soud podotýká, že finanční situace dané právnické osoby je jedním z určujících hledisek při rozhodování o zavedení nucené správy. Hraje proto klíčovou roli i při případném následném přezkumu takového rozhodnutí a je často rozhodující pro jeho výsledek. Podle názoru Soudu je proto nezbytné, aby každý subjekt, který má v úmyslu napadnout rozhodnutí, jímž na něj byla uvalena nucená správa, měl přístup ke všem svým dokumentům a dalším podkladům, které mu mohou pomoci zdůvodnit a doložit odvolání proti tomuto rozhodnutí. Mezi takovéto dokumenty patří i obchodní a účetní dokumenty. Je pravdou, že právo na přístup k těmto dokumentům není právem absolutním, neboť může existovat i protichůdný zájem. Avšak omezení tohoto práva nesmějí zasahovat do samotné jeho podstaty. V opačném případě by právo na odvolání proti rozhodnutí o nucené správě bylo poněkud iluzorní, neboť odvolatel by neměl rozumnou možnost toto rozhodnutí napadnout a předložit důkazy na podporu svých tvrzení. To platí zejména v řízení, kde rozhodnutí, zda bude přístup k obchodním a účetním dokumentům poskytnut, spočívá na nuceném správci, zaměstnanci regulačního úřadu jmenovaném v rozhodnutí o uvalení nucené správy. V takových případech rozhoduje o tom, zda bude mít právnická osoba rozumnou možnost napadnout zavedení nucené správy, nucený správce jmenovaný a odvolávaný státním orgánem, jehož rozhodnutí hodlá právnická osoba napadnout. Za této situace může výkonná moc státu zmařit jakýkoli rozumný pokus o obranu proti zavedení nucené správy tím, že odepře přístup k nezbytným dokumentům svým rozhodnutím, proti němuž není přípustný opravný prostředek. S ohledem na závažnost rozhodnutí o uvalení nucené správy a jeho důsledky pro subjekt působící na finančním trhu musí podle názoru Soudu takové rozhodnutí o odepření přístupu podléhat soudnímu přezkumu nezávislým soudem, nikoli pouze zaměstnancem orgánu výkonné moci státu. Aplikací těchto principů na daný případ Soud dochází k závěru, že pokud jde o přezkum rozhodnutí o uvalení nucené správy ze dne 11. ledna 2000, nebyl splněn žádný z výše uvedených požadavků týkajících se odmítnutí přístupu ke stěžovatelčiným dokumentům. Z toho vyplývá, že stěžovatelka byla zbavena procesních záruk poskytujících rozumnou možnost předložit svoji věc příslušným úřadům s cílem účinně napadnout rozhodnutí, jímž na ni byla uvalena nucená správa.

92. Soud poznamenává, že stěžovatelka netvrdila, že by jí byl přístup odmítán i poté, kdy napadla rozhodnutí o prodloužení nucené správy ze dnů 12. července 2000 a 12. července 2001. Avšak jediný právní prostředek, jímž mohla stěžovatelka zpochybnit nucenou správu, v té době již neexistoval, neboť kontrolní komise nabytím účinností novely zákona dne

1. května 2000 pozbyla práva na podání odvolání. Závěr Soudu ohledně rozhodnutí vydaného dne 11. ledna 2000 proto *mutatis mutandis* platí i pro tato dvě rozhodnutí.

93. Je pravdou, že v tak citlivé ekonomické oblasti, jakou je stabilita finančního trhu, požívají smluvní státy velkou míru volného uvážení (viz *Olczak proti Polsku* (rozhodnutí), č. 30417/96, § 85, ESLP 2002-X (výňatky)) a že v určitých situacích – obzvláště v kontextu takové krize družstevních záložen, jaké v té době čelila Česká republika – může být životně důležité, aby stát zasáhl a zabránil vzniku nenapravitelné újmy družstevní záložně, jejím vkladatelům a jiným věřitelům nebo družstevním záložnám a finančnímu systému jako celku. Nicméně pokud by toto uvážení bylo neomezené, stala by se práva zakotvená v článku 1 Protokolu č. 1 iluzorními. Proto je třeba jej vykládat tak, aby zaručoval jednotlivcům zachování podstaty jejich práv.

94. Při aplikaci tohoto principu na projednávaný případ má Soud za to, že převzetí kontroly nad činností stěžovatelky ze strany nuceného správce samo o sobě spadalo do tohoto prostoru pro uvážení. Stěžovatelka totiž neprokázala, že by žalovaný stát neměl rozumné důvody domnívat se, že její finanční situace vyžadovala uvalení nucené správy. Avšak za daných okolností, kdy byl stěžovatelce odepřen přístup k jejím obchodním dokumentům (viz § 90) a toto rozhodnutí nemohla následně napadnout před soudem, zůstává tento aspekt uvalení nucené správy podle článku 1 Protokolu č. 1 předmětem zkoumání Soudu z hlediska článku 1 Protokolu č. 1. Jakmile totiž stát získal plnou kontrolu nad činností stěžovatelky, a podstatně tak snížil nebezpečí, které bylo důvodem pro zavedení nucené správy, nespátňuje Soud, s přihlédnutím k tomu, že vláda nepředložila žádné argumenty ospravedlňující toto rozhodnutí o odepření přístupu, žádný důvod, který by zbavoval stát povinnosti poskytnout stěžovatelce rozumnou možnost přístupu k jejím obchodním dokumentům nebo napadnout odepření takového přístupu před soudem.

95. Ve světle výše uvedených skutečností dochází Soud k závěru, že zásah do stěžovatelčiných majetkových práv nebyl doprovázen dostatečnými zárukami proti svévoli, a nebyl tudíž zákonný ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (viz, *mutatis mutandis*, *H. L. proti Spojenému království*, č. 45508/99, § 124, ESLP 2004-IX). Vzhledem k tomuto závěru se jeví jako nadbytečné zjišťovat, zda byly splněny ostatní požadavky tohoto ustanovení (viz *Iatridis*, cit. výše, § 62). Soud se proto nevyjadřuje k otázce, zda byly v daném případě splněny zákonné podmínky pro uvalení nucené správy, ani k otázce, zda byla při tomto zásahu do práv zachována rovnováha mezi právy družstevní záložny a veřejným zájmem společnosti.

96. Článek 1 Protokolu č. 1 proto byl porušen.

II. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 1 VE VZTAHU K 641 STĚŽOVATELČINÝM ČLENŮM

A. Tvrzení účastníků řízení

1. Stěžovatelé

97. Stěžovatelé napadají rozhodnutí o zavedení nucené správy a jeho dopad na své členské podíly a vklady. Tvrdí, že ani oni sami, ani stěžovatelka neměli v tomto ohledu k dispozici účinný prostředek nápravy a že byla poškozena jejich majetková práva, neboť kvůli nucené správě nemohli nakládat se svým majetkem. Předkládají v zásadě stejné argumenty, jako stěžovatelka.

2. Vláda

98. Vláda tvrdí, s odkazem na věc *Agrotexim a ostatní proti Řecku* (rozsudek ze dne 24. října 1995, Série A č. 330-A), že stížnost by měla být prohlášena za nepřijatelnou, neboť stěžovatelé s dostatečnou určitostí neprokázali, že stížnost k Soudu nemohla podat sama stěžovatelka. Dále tvrdí, že stěžovatelům byla nakonec vyplacena náhrada ve výši 90 % jejich pojištěných vkladů.

B. Hodnocení Soudu

99. Soud připomíná, že „strhnout závoj obchodní společnosti“, tj. nepřihlížet k právní subjektivitě právnické osoby, připadá v úvahu jen za výjimečných okolností, zejména tehdy, je-li jasně prokázáno, že se právnická osoba nemůže obrátit na instituce zřízené Úmluvou sama prostřednictvím svých orgánů vytvořených podle stanov nebo – v případě likvidace – prostřednictvím svých likvidátorů (viz *Agrotexim a ostatní proti Řecku*, cit. výše, § 66). Při hodnocení těchto okolností bere Soud v úvahu především povahu stížnosti a střet zájmů zúčastněných stran.

100. Pokud jde o projednávaný případ, Soud konstatuje, že námitky stěžovatelů jsou v podstatě shodné s námitkami stěžovatelky. S ohledem na svůj závěr o porušení článku 1 Protokolu č. 1 ve vztahu ke stěžovateli (viz § 96) se Soud domnívá, že stěžovatelka jednající prostřednictvím své kontrolní komise úspěšně uplatnila u Soudu tytéž námitky, které vznášejí její členové. Za této situace a s ohledem na kritéria vyplývající z judikatury Soudu nelze mít za to, že by stěžovatelé byli legitimováni podat stížnost k Soudu (viz *Agrotexim a ostatní proti Řecku*, cit. výše, § 66 a 71, a dále *Minda a ostatní proti Maďarsku*, (rozhodnutí), č. 6690/02, 13. září 2005). Námitku, kterou vláda v tomto ohledu uplatnila, je proto třeba přijmout.

101. Soud připomíná, že článek 35 odst. 4 Úmluvy *in fine* mu umožňuje zamítnout stížnost považovanou za nepřijatelnou „v kterémkoli stadiu řízení“. Proto může Soud při projednávání odůvodněnosti stížnosti přehodnotit její prohlášení za přijatelnou, dospěje-li k závěru, že by měla být pro některý z důvodů vyjmenovaných v prvních třech odstavcích článku 35 Úmluvy prohlášena za nepřijatelnou (viz, *mutatis mutandis*, *Blečić proti Chorvatsku* [velký senát], č. 59532/00, § 65, ESLP 2006).

Vzhledem k výše uvedenému Soud prohlašuje tuto část stížnosti za neslučitelnou *ratione personae* s ustanoveními Úmluvy ve smyslu článku 35 odst. 3 a zamítá ji podle článku 35 odst. 4 Úmluvy.

III. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 6 ODS. 1 ÚMLUVY

102. Stěžovatelka namítá, že rozhodnutí týkající se uvalení nucené správy nebylo možno napadnout u nezávislého a nestranného vnitrostátního orgánu s plnou jurisdikcí k přezkoumání její věci. Dále tvrdí, že když se pokoušela napadnout rozhodnutí o prodloužení nucené správy, byl jí odepřen přístup k soudu.

103. V rozhodnutí o přijatelnosti vydaném dne 31. ledna 2006 Soud rozhodl, že tyto námitky přezkoumá z hlediska článku 6 odst. 1 Úmluvy, jehož příslušná část zní:

„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně (...) projednána nezávislým a nestranným soudem (...), který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích (...)“

A. Tvrzení účastníků řízení

1. Stěžovatelka

104. Stěžovatelka tvrdí, že její odvolání proti rozhodnutím ÚDDZ, jimiž na ni byla uvalena nucená správa a poté prodloužena, projednávalo Ministerstvo financí, které bylo zároveň státním orgánem nadřízeným ÚDDZ, a tudíž nebylo nezávislé. Soudní přezkum těchto správních řízení prováděly soudy, které byly oprávněny zabývat se pouze jejich zákonností. Dále prohlašuje, že nemohla účinně zpochybnit skutkové okolnosti případu, tak jak je posoudil ÚDDZ.

2. Vláda

105. Vláda připouští, že právní úprava účinná do 31. prosince 2002 neumožňovala přezkoumávání správních rozhodnutí soudními orgány s plnou jurisdikcí. Správní soudy mohly přezkoumávat pouze zákonnost správních rozhodnutí, nikoli jejich věcnou správnost. K nápravě tohoto neuspokojivého stavu však byl přijat nový soudní řád správní, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003.

106. Vláda v tomto ohledu připomíná, že když Nejvyšší správní soud projednával stěžovatelčinu správní žalobu proti prvnímu rozhodnutí o zavedení nucené správy, postupoval podle tohoto nového zákona. Krom toho, jak vyplývá z rozsudku vyneseného dne 21. června 2002, Vrchní soud v Praze přezkoumal danou věc v plném rozsahu nad rámec tehdy účinné právní úpravy a uplatnil tuto občasnou praxi vnitrostátních soudů.

B. Hodnocení Soudu

107. Soud opakuje, že má-li rozhodování soudu o občanských právech a závazcích splňovat požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy, musí mít takový soud pravomoc přezkoumávat v případech, které jsou mu předkládány, veškeré relevantní skutkové i právní otázky (viz *Terra Woningen B. V. proti Nizozemsku*, rozsudek ze dne 17. prosince 1996, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1996-VI, § 52; *Chevol proti Francii* [velký senát], č. 49636/99, § 77, ESLP 2003-III; a *I. D. proti Bulharsku*, č. 43578/98, § 45, 28. dubna 2005). Je proto nutné vyřešit otázku, zda zavedení nucené správy ze strany ÚDDZ mohlo být přímo přezkoumáno soudem s plnou jurisdikcí (viz *British-American Tobacco Company Ltd proti Nizozemsku*, rozsudek ze dne 20. listopadu 1995, Série A č. 331, § 84-87, a *I.D.*, cit. výše, § 53). Při tom by se Soud měl v maximální možné míře omezit na zkoumání otázek nastolených projednávaným případem. Měl by tedy rozhodovat pouze o tom, zda za okolností daného případu měly příslušné vnitrostátní orgány jurisdikci vyžadovanou článkem 6 odst. 1 Úmluvy (*Fischer proti Rakousku*, rozsudek ze dne 26. dubna 1995, Série A č. 312, § 33). Soud v této souvislosti připomíná, že nedostatek plné jurisdikce soudu může být za konkrétních okolností považován za slučitelný s článkem 6 Úmluvy. Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu, který má stěžovatel k dispozici, je nezbytné přihlížet k takovým otázkám, jako je předmět napadeného rozhodnutí, způsob, jakým k němu bylo dospěno, a obsah sporu včetně zamýšlených a skutečných důvodů odvolání (viz *Bryan proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, Série A č. 335-A, § 45).

108. Soud konstatuje, že ÚDDZ provedl kontrolu hospodaření stěžovatelky z vlastního podnětu. Shromažďování důkazů a jejich hodnocení, tj. prokazování skutkových okolností, tedy prováděl výhradně ÚDDZ. Výsledky kontroly byly stěžovateli oznámeny dne 10. ledna 2000, čímž jí začala běžet pětidenní lhůta pro podání námitek podle § 17 zákona

o státní kontrole. Podle § 18 tohoto zákona o námitkách rozhodoval zaměstnanec ÚDDZ. Jeho rozhodnutí bylo možné napadnout u ředitele ÚDDZ do 15 dnů od jeho doručení stěžovatelce. Použití správního řádu v tomto řízení však bylo podle § 26 zákona výslovně vyloučeno. Jiný opravný prostředek správního práva proti závěrům kontroly neexistoval. Je sice pravda, že proti rozhodnutí o zavedení nucené správy založenému na výše uvedených závěrech bylo možno se odvolat k Ministerstvu financí a že stěžovatelka této možnosti skutečně využila, avšak výsledky kontroly, tj. skutková zjištění, přezkoumávána nebyla, neboť Ministerstvo financí rozhodlo, že tato zjištění učinilo ÚDDZ podle zákona o státní kontrole, a ministerstvo jimi proto bylo vázáno. Skutečnosti zjištěné ÚDDZ tedy nebylo možné přezkoumat ve správním řízení jiným správním úřadem.

Krom toho podle § 24 odst. 1 a 2 zákona byl ÚDDZ řízen ředitelem, kterého jmenoval a odvolával ministr financí. Ministr měl dále pravomoc schvalovat v podrobnostech postavení, působnost a činnost ÚDDZ. ÚDDZ byl tedy orgánem podřízeným a závislým na ministerstvu, které je orgánem výkonné moci, a nelze je tudíž považovat za nezávislý a nestranný soud splňující kritéria článku 6 odst. 1 Úmluvy.

Ve světle výše uvedených skutečností je nutno konstatovat, že tento případ se odlišuje od věci *Bryan proti Spojenému království* (cit. výše), ve kterém nebylo sporu o primárních skutkových okolnostech a nebyly zpochybňovány záruky, které měl stěžovatel k dispozici ve správním řízení.

109. Co se týče soudního přezkumu v dané věci, Soud konstatuje, že až do 31. prosince 2002 neměly správní soudy v České republice plnou jurisdikci k přezkoumávání správních rozhodnutí a jejich rozhodování bylo částí pátou občanského soudního řádu omezeno na zkoumání otázky zákonnosti. Soud dále podotýká, že aplikace této právní úpravy byla v roce 2001 Ústavním soudem prohlášena za neslučitelnou s článkem 6 Úmluvy, neboť podle názoru Ústavního soudu neměly správní soudy pravomoc rušit věcně nesprávná rozhodnutí, nýbrž pouze rozhodnutí nezákonná. Soud dále poznamenává, že dne 1. ledna 2003 nabyl účinnosti nově přijatý soudní řád správní, který upravuje plné přezkoumávání právních i skutkových otázek. Správní soudy vedly napadená řízení podle tohoto předpisu poté, kdy nabyl účinnosti. Napadená soudní rozhodnutí vydaná po uvedeném datu byla tedy vynesena soudy, které měly plnou jurisdikci.

110. Soud se však domnívá, že tentýž závěr neplatí ohledně rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 21. června 2002. Vláda nicméně argumentuje, že procesní právo účinné v rozhodné době nebránilo soudům přezkoumávat správní rozhodnutí v plném rozsahu. Tvrdí, že správní soudy leckdy přezkoumávaly také skutkovou stránku případů. Přezkum stěžovatelčiny věci u vrchního soudu před vynesením rozsudku ze dne 21. června 2002, kdy soud podrobně zkoumal stěžovatelčiny argumenty proti rozhodnutí ÚDDZ o prvním uvalení nucené správy, je důkazem toho, že taková praxe u vnitrostátních soudů byla možná. Podle názoru vlády proto řízení před vrchním soudem bylo v souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy.

111. Soud připomíná, že v určité věci, kdy je poukazováno na nedostatek plné jurisdikce, může řízení splňovat požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy, jestliže soud, který ve věci rozhodoval, věcně posoudil všechna stěžovatelova tvrzení, aniž byl nucen prohlásit, že není oprávněn se jimi zabývat nebo zjišťovat skutkový stav (viz *Zumtobel proti Rakousku*, rozsudek ze dne 21. září 1993, Série A č. 268-A, § 31-32, a *Fischer proti Rakousku*, cit. výše, § 34). Soud naopak konstatoval porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy v jiných případech, kdy se vnitrostátní soudy cítily být vázány dřívějšími závěry správních orgánů, které byly rozhodující pro výsledek řízení vedeného před nimi, aniž nezávisle posoudily relevantní

otázky (viz *Obermeier proti Rakousku*, rozsudek ze dne 28. června 1990, Série A č. 179, s. 22-23, § 69-70; *Terra Woningen B. V.*, cit. výše, s. 2122-23, § 52-55; *I. D.*, cit. výše, § 46 a 50-55; a *Capital Bank AD proti Bulharsku*, cit. výše, § 99-108). Soud dospěl k závěru o porušení práva na přístup k soudu v případech, kdy stěžovatel nemohl před soudem napadnout posouzení skutkového stavu obsažené v rozhodnutí vydaném správním úřadem jednajícím na základě správního uvážení (viz *Tinnelly & Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 10. července 1998, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1998-IV, § 74). Soudní přezkum v takových případech nevedl k plnému posouzení skutkového základu rozhodnutí.

112. V projednávané věci napadala stěžovatelka rozhodnutí ÚDDZ a Ministerstva financí o zavedení nucené správy žalobou k Vrchnímu soudu v Praze ze dvou důvodů. Zprv stěžovatelka popírala závěr ÚDDZ o tom, že jí uskutečněné transakce byly v rozporu se zákonem. Zadruhé v žalobě tvrdila, že když ÚDDZ na základě zákonem dovoleného správního uvážení na stěžovatelku uvalil nucenou správu, zvolil neúměrně přísné opatření, ačkoli měl podle zákona k dispozici jiná, mírnější opatření. Podle stěžovatelky se toto opatření zčásti opíralo o chybné hodnocení skutkových okolností ze strany ÚDDZ, konkrétně stěžovatelčiny ekonomické situace.

Soud konstatuje, že když se Vrchní soud v Praze zabýval druhým důvodem stěžovatelčiny žaloby, nezkoumal, vzhledem ke své jurisdikci omezené pouze na přezkouvání zákonnosti rozhodnutí, jak to vyplývá z jeho odůvodnění, zda se stěžovatelka skutečně nacházela v situaci odůvodňující uvalení nucené správy. Připustil sice, že nucená správa je nejpřísnějším opatřením, jaké zákon dovoluje, ale rozhodl, že o nejvhodnějším opatření v případě porušení zákona je oprávněn rozhodovat pouze ÚDDZ na základě svého správního uvážení. Místo aby se vyslovil k otázce přiměřenosti nucené správy, omezil se jen na ověření, zda ÚDDZ při nařízení nucené správy nepřekročil meze správního uvážení, které mu stanoví zákon. Vrchní soud svůj závěr založil na předpokladu, nikoli zjištění, že ÚDDZ správně vyhodnotil ekonomickou situaci stěžovatelky.

113. Z uvedeného vyplývá, že vrchní soud, který nemohl posoudit, zda skutečně existoval skutkový základ pro zavedení nucené správy, a který byl oprávněn přezkoumat pouze otázku zákonnosti tohoto rozhodnutí, neprovedl soudní přezkum v plném rozsahu.

114. Soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí ÚDDZ o stěžovatelčiných občanských právech v tomto případě nebylo podrobeno soudnímu přezkumu v rozsahu požadovaném článkem 6 odst. 1 Úmluvy.

115. Z toho vyplývá, že k porušení článku 6 odst. 1 došlo.

IV. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 13 ÚMLUVY

116. Stěžovatelka se domnívá, že skutkové okolnosti, na nichž se zakládají její námitky uplatněné na poli článku 6 odst. 1 Úmluvy, znamenají rovněž porušení článku 13 Úmluvy, který zní:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

117. Soud nepovažuje za nutné o této části stížnosti rozhodovat, neboť požadavky článku 13 jsou mírnější než požadavky článku 6 odst. 1 a jsou jimi tedy absorbovány (viz

British-American Tobacco Company Ltd, cit. výše, s. 29, § 89, nověji též *Związek Nauczycielstwa Polskiego proti Polsce*, č. 42049/98, § 43, ESLP 2004-IX).

V. K POUŽITÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

118. Článek 41 Úmluvy zní:

„Jestliže Soud prohlásí, že byla porušena Úmluva nebo její protokoly, a jestliže vnitrostátní právo zúčastněné Vysoké smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, Soud přizná v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

119. Soud je toho názoru že o otázce použití článku 41 prozatím nelze rozhodnout. Rozhodnutí o této otázce je proto nutno odložit a další postup v řízení bude stanoven s ohledem na možnost dosažení dohody mezi vládou České republiky a stěžovatelkou.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD JEDNOMYSLNĚ

1. *rozhoduje*, že ve vztahu ke stěžovateli došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě;
2. *rozhoduje*, že došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy;
3. *rozhoduje*, že není důvodu rozhodovat o otázce tvrzeného porušení článku 13 Úmluvy;
4. *prohlašuje* za nepřijatelnou námitku stěžovatelů jednotlivců podanou na poli článku 1 Protokolu č. 1;
5. *rozhoduje*, že prozatím nelze rozhodnout o otázce použití článku 41, a proto
 - a) její projednání *odkládá*;
 - b) *vyzývá* vládu České republiky a stěžovatelku, aby do tří měsíců předložily písemné stanovisko k této otázce a zejména aby Soud seznámily s případně uzavřenou dohodou;
 - c) *odkládá* další postup ve věci a *pověřuje* předsedu senátu, aby jej v případě potřeby stanovil.

Vyhotoveno v anglickém jazyce a sděleno písemně dne 31. července 2008 v souladu s článkem 77 odst. 2 a 3 Jednacího řádu Soudu.

Stephen Phillips
zástupce tajemnice

Peer Lorenzen
předseda