



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce **Mgr. F. K.**, zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem v Táboře, Čelkovická 445, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem v Praze 1, U Obecního domu 3, za účasti zúčastněných osob 1) Mgr. P. D., 2) Mgr. M. T., oba zastoupeni JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem v Táboře, Čelkovická 445, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 2. 8. 2001, č. j. VS-4292/SDR/1-2001,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 2. 8. 2001, č. j. VS-4292/SDR/1-2001, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 5425 Kč k rukám zástupce žalobce advokáta JUDr. Aleše Janů, se sídlem v Táboře, Čelkovická 445, a to do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou doručenou Nejvyššímu soudu České republiky dne 20. 9. 2001 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2001, č. j. VS-4292/SDR/1-2001, o odmítnutí registrace občanského sdružení s názvem „Centrum environmentálního práva“ (dále jen „sdružení“). V žalobě namítal, že návrh na registraci sdružení ze dne 30. 6. 2001 obsahoval všechny náležitosti požadované ustanovením § 6 odst. 2 a 4 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování“) a žalovaný proto neměl žádnou oporu pro odmítnutí zahájit řízení o registraci, jak učinil přípisem ze dne 18. 7. 2001, č. j. VS-4292/SDR/1-2001, potvrzeným přípisem ze dne 2. 8. 2001 téhož čísla jednacího. Podle názoru žalobce jednal žalovaný zmateně a naprosto nepochopil své kompetence, neboť není zmocněn k posuzování návrhu na registraci nad rámec posouzení přesnosti a úplnosti náležitostí stanovených v ustanovení § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování (formální podmínky pro zahájení řízení). Pokud návrh zákonem požadované náležitosti splňuje, jako tomu bylo v daném případě, je řízení o registraci zahájeno automaticky ex lege (§ 7 odst. 3 zákona o sdružování). Teprve

po zahájení řízení žalovaný posuzuje materiální podmínky pro registraci podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o sdružování. O odmítnutí registrace pak žalovaný rozhodne pouze tehdy, pokud by mělo jít o sdružení, na něž se zákon nevztahuje nebo které je podle citovaného zákona nedovolené. Žalovaný směřuje různé fáze své činnosti, když na jedné straně odmítá ze zákona zahájené řízení vůbec zahájit a na druhé straně jej již meritorně vyřizuje odmítnutím registrace, navíc pak z důvodů, pro které nemá právní podklad. Zákon o sdružování s takovým jednáním žalovaného logicky nepočítá, a proto neobsahuje výslovnou úpravu práv žalobce v této situaci. Z logiky věci a ze zásady soudní ochrany práv podle čl. 90 Ústavy musí být dovozeno analogické použití § 8 odst. 3 zákona o sdružování, podle kterého může být podán opravný prostředek proti rozhodnutí o odmítnutí registrace i pro případy, kdy žalovaný fakticky odmítá registraci provést, ale zároveň odmítá o tomto zahájit řízení a vydat rozhodnutí. Ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování o fiktivní registraci na daný případ zjevně nedopadá, neboť to se týká situace typu „qui tacit, consensitur“ (kdo mlčí, souhlasí), zatímco žalovaný registraci aktivně odmítá, avšak není schopen vyjádřit se v odpovídající procesní formě. Žalobce je dále přesvědčen, že s ohledem na to, že sdružení, které hodlá registrovat, nenaplňuje žádný z důvodů pro odmítnutí registrace podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o sdružování, je žalovaný povinen návrhu na registraci vyhovět a podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sdružování registraci provést. K výtkám obsaženým v přípisech žalovaného žalobce uvedl, že cílem sdružení není a ani nemůže být poskytování právních služeb, k nimž jsou oprávněni pouze advokáti. Způsob jednání sdružení podle bodu 8.1. stanov je zcela jasný. Jménem sdružení jedná jeho výbor a další všichni jednotliví členové výboru, případně výborem písemně zmocněný jiný člen sdružení. Každý člen výboru je pověřen jednat samostatně. Ustanovení je zcela jasné, jde o logický vztah konjunkce v zastupování více různými statutáři. Jménem sdružení jednají nezávisle na sobě výbor, jednotliví členové výboru, výborem písemně zmocněný člen sdružení. Námitka nesrozumitelnosti ze strany žalovaného je sama nesrozumitelná. Proto se žalobce domáhá, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Nejvyšší soud České republiky usnesením ze dne 22. 10. 2001, č. j. 11 ZP 37/2001 - 10, věc postoupil Vrchnímu soudu v Praze, neboť shledal, že podání označené jako „žaloba proti rozhodnutí odpůrce o odmítnutí registrace občanského sdružení“ lze vzhledem k jeho obsahu (§ 41 odst. 2 ve vztahu k ustanovení § 246c o. s. ř.) posuzovat jako opravný prostředek podaný za užití analogie legis k ustanovení § 8 odst. 3 zákona o sdružování a § 250m o. s. ř., když současně s odkazem na zákon č. 24/1993 Sb., jímž byl novelizován o. s. ř., dovodil, že nejvyšším soudem republiky pro řízení o opravném prostředku podle § 8 odst. 3 zákona není Nejvyšší soud České republiky, ale místně příslušný vrchní soud, v dané věci Vrchní soud v Praze.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že po posouzení předloženého návrhu dospěl k závěru, že stanovy zamýšleného sdružení vyžadují upřesnění pokud jde o cíle jeho činnosti a statutární orgány. Údaje obsažené ve stanovách musí být formulovány natolik přesně, aby z nich bylo možno jednoznačně dovodit, zda zakládají nebo nezakládají některý z důvodů pro odmítnutí registrace taxativně vymezených v ustanovení § 8 odst. 1 zákona o sdružování. Odkázal na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění s tím, že rámcová formulace bodu 4.1.d) stanov umožňuje různý výklad, když jeho soulad se zákonem zpochybňuje též bod 9.2. stanov, podle kterého je zmiňovaná činnost (zastupování a samostatná účast ve správních, soudních a jiných řízeních) zdrojem příjmů sdružení. V této souvislosti upozornil, že zákon o sdružování se nevztahuje na sdružování

k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání. Setrval na stanovisku, že v bodě 8.1. stanov není jednoznačně určeno, zda statutárním orgánem je kolektivní orgán (výbor) nebo více fyzických osob. Poukázal také na to, že dopisy ze dne 18. 7. a 2. 8. 2001 nejsou rozhodnutími o odmítnutí registrace podle § 8 odst. 2 zákona o sdružování, jejichž vydání je vázáno na zahájení řízení. Jde o přípisy, jimiž byl přípravný výbor sdružení upozorněn, že řízení o registraci nebylo zahájeno. Závěrem uvedl, že citovaný zákon zakládá pravomoc soudu v případech uvedených v § 8 odst. 3, § 11 odst. 2 a § 12 odst. 3 a 5. Ustanovení § 15 citovaného zákona pak upravuje možnost člena domáhat se soudní ochrany v souvislosti s vydáním konkrétního rozhodnutí některým z orgánů sdružení. Proto navrhl, když s ohledem na povahu úkonů žalovaného ani jedno z citovaných ustanovení na danou věc nedopadá, aby řízení před soudem bylo pro nedostatek aktivní legitimace zastaveno.

Žalobce v písemné reakci na vyjádření žalovaného uvedl, že žalovanému stále není jasný rozdíl mezi posuzováním formálních podmínek pro zahájení řízení o registraci občanského sdružení podle § 7 zákona o sdružování a meritorním posouzením materiálních podmínek pro registraci podle ustanovení § 8 odst. 1 citovaného zákona. Žalovaný přesto, že dosud nezahájil řízení o registraci, se již meritorně zabývá materiálními podmínkami pro registraci, což ostatně ve svém vyjádření explicitně potvrzuje. Věcná argumentace žalovaného je neudržitelná, neboť předjímá závěr, že žalobce bude, či přinejmenším může, výdělečně poskytovat právní služby jako advokát a tím porušovat zákon o advokacii a zákon o sdružování. Pokud by toto žalobce někdy v budoucnu prováděl, dal by tím samozřejmě legitimní důvod k zásahu příslušných orgánů, např. žalovaného rozpouštět občanské sdružení podle § 8 odst. 3 zákona o sdružování. Žalobce není ničím omezen v tom, jak definuje svoje statutární orgány a navíc mu není znám zákon, který by kombinaci statutářů zakazoval. Výhrada žalovaného pokud jde o aktivní legitimaci k podání žaloby má své opodstatnění v doslovném textu zákona, nicméně příčinou tohoto stavu je nezákonný postup žalovaného, který meritorně odmítá registraci žalobce, aniž by však zahájil řízení a vydal rozhodnutí. Tento postup nemůže jít k tíži žalobce a nemůže znamenat vyloučení možnosti domáhat se svých práv. Svoji aktivní legitimaci proto dovozuje z ústavních principů soudní ochrany práv podle čl. 90 Ústavy a analogického použití legitimace podle ustanovení § 8 odst. 3 zákona o sdružování, která by se běžně použila tehdy, pokud by žalovaný jednal, jak předpokládá zákon.

Podle ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) řízení o opravných prostředcích podaných přede dnem účinnosti tohoto zákona, o nichž soud nerozhodl do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního. Protože v daném případě nebylo o opravném prostředku podaném žalobcem rozhodnuto do dne nabytí účinnosti s. ř. s., a protože jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., o správním soudnictví (dále jen „s. ř. s.“) z Vrchního soudu v Praze, dokončil věc Nejvyšší správní soud podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem (§ 2 s. ř. s.). Ochrany práv se lze domáhat

jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 s. ř. s.).

Podmínky práva svobodně se sdružovat ve spolcích, společnostech, svazech, hnutích, klubech a jiných občanských sdruženích, jakož i odborových organizacích (dále jen „sdružení“) a základní podmínky, za nichž sdružení vznikají, vyvíjejí svoji činnost a zanikají, upravuje zákon o sdružování. Pravomoc rozhodovat ve věcech spolčovacího práva zákon svěřuje Ministerstvu vnitra, jemuž náleží mimo jiné posuzovat návrhy na registraci.

Podle § 6 odst. 2 zákona o sdružování návrh na registraci mohou podat nejméně tři občané, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let (dále jen „přípravný výbor“). K návrhu je třeba připojit stanovy, které musí obsahovat náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) až f) zákona o sdružování. Je-li podán návrh na registraci (§ 7 odst. 1 zákona o sdružování) postrádající náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 zákona, je povinností žalovaného na to přípravný výbor bezodkladně upozornit s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Je-li podán návrh, který nemá vady, je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy návrh došel žalovanému (§ 7 odst. 3 zákona o sdružování). Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o sdružování žalovaný odmítne registraci, jestliže z předložených stanov sdružení vyplývá, že a) jde o organizaci uvedenou v § 1 odst. 3 (sdružování občanů v politických stranách a politických hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání a v církvích a náboženských společnostech), b) stanovy nejsou v souladu s § 3 odst. 1 a 2 (nikdo nesmí být nucen ke sdružování, nikomu nesmí být občansky na újmu, že se sdružuje, že je členem sdružení, že se účastní jeho činnosti nebo jej podporuje, anebo že stojí mimo ně), c) jde o sdružení nedovolené (sdružení, jejichž cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávist a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony; sdružení, která sledují dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony a ozbrojená sdružení nebo s ozbrojenými složkami) a d) cíle sdružení jsou v rozporu s požadavky uvedenými v § 5 (sdružení nesmějí vykonávat funkci státních orgánů a nesmějí řídit státní orgány a ukládat povinnosti občanům, kteří nejsou jejich členy). Podle § 8 odst. 3 zákona o sdružování proti rozhodnutí o odmítnutí registrace mohou členové přípravného výboru podat do 60 dnů ode dne, kdy rozhodnutí bylo jejich zmocněnci doručeno, opravný prostředek k nejvyššímu soudu republiky. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sdružování nezjistí-li žalovaný důvod k odmítnutí registrace, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci a zmocněnci přípravného výboru zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání. O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení.

Nejvyšší správní soud nesdílí právní názor žalovaného o nedostatku aktivní legitimace žalobce, neboť právní akt ze dne 2. 8. 2001 považuje za existující rozhodnutí, nikoli za akt, který by neměl právní následky (např. sdělení úřadu straně). Z aktu se podává, že žalovaný doplňující podání žalobce ze dne 25. 7. 2001 k výzvě o odstranění vad podání ze dne 18. 7. 2001 neakceptoval. Je tedy zřejmé, že žalovaný se věcnou stránkou návrhu na registraci zabýval a vydal o ní negativní rozhodnutí, byť po formální stránce vadné (§ 47 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a proto nezákonné. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalovaný tímto aktem žalobci intimoval, že řízení o registraci nezahájí, neboť k takovému postupu nebyl oprávněn. Za tohoto právního stavu,

kdy i Nejvyšší správní soud vychází z analogie legis z důvodů vysvětlených již Nejvyšším soudem v usnesení ze dne 22. 10. 2001, č. j. 11 ZP 37/2001 – 10, nelze žalobci upřít možnost brojít proti rozhodnutí žalovaného návrhem u soudu, neboť v opačném případě by došlo k nedovolenému omezení žalobce v přístupu k soudu a v právu na spravedlivý proces ve smyslu čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud proto neakceptoval návrh žalovaného na zastavení řízení pro nedostatek aktivní legitimace žalobce, a žalobu (dříve opravný prostředek) věcně projednal.

Nejvyšší správní soud naopak shledal opodstatněnou námitku žalobce poukazující na pochybení žalovaného spočívající v nesprávné aplikaci ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování na daný případ. Se žalobcem je nutné souhlasit v tom, že za situace, kdy návrh na registraci a stanovы k němu připojené prokazatelně obsahovaly formální náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) až f) zákona o sdružování (návrh na registraci byl podán třemi osobami staršími 18 let, podepsán všemi členy přípravného výboru s uvedením jejich jmen, příjmení, rodných čísel a bydliště, jakož i s uvedením zmocněnce přípravného výboru a doložen dvojím vyhotovením stanov; ve stanovách je v čl. I. uveden název a sídlo sdružení, v čl. III. cíle jeho činnosti, v čl. VI. a VIII. orgány sdružení, způsob jejich ustavování a určení funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, v čl. VII. ustanovení o organizačních jednotkách a v čl. IX. zásady hospodaření, neměla výzva k odstranění vad podání ze dne 18. 7. 2001 zákonný podklad. Žalovaný tak nedovoleným způsobem překročil svou zákonnou pravomoc omezenou v této fázi řízení pouze na kontrolu formální správnosti návrhu na registraci a nedbal ustanovení § 7 odst. 3 zákona o sdružování, podle kterého bylo řízení o návrhu na registraci v daném případě zahájeno ze zákona dnem, kdy žalovanému tento návrh došel. Výhrady žalovaného k obsahu stanov, tj. k materiálním podmínkám registrace sdružení proto nemohly být podřazeny režimu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování (výzva k odstranění vad podání), ale mohlo o nich být usuzováno pouze v řízení podle ustanovení § 8 zákona o sdružování (odmítnutí návrhu), to vše za předpokladu skutečné existence důvodů pro odmítnutí registrace uvedených v odst. 1 citovaného ustanovení. Důvody odmítnutí registrace pak měly být vyjádřeny v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí registrace. Za takové rozhodnutí Nejvyšší správní soud považuje s přihlédnutím ke všem okolnostem projednávané věci právě akt ze dne 2. 8. 2001, a to i přes shora již naznačenou absenci zákonných náležitostí rozhodnutí.

Protože řízení o návrhu na registraci vykazuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo vliv na zákonnost rozhodnutí, a rozhodnutí ze dne 2. 8. 2001 trpí vadami shora uvedenými, zrušil Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud závěrem poukazuje na judikát č. 538/1995 uveřejněný ve sbírce Soudní judikatura ve věcech správních, ze kterého vyplývá, že zrušení rozhodnutí o odmítnutí registrace podle ustanovení § 8 odst. 4 zákona o sdružování přichází v úvahu pouze v případech, kdy soud zjistí, že registrace měla být provedena. V ostatních případech soud postupuje podle obecné právní úpravy obsažené v části třetí hlavy druhé dílu prvním s. ř. s., tj. v případě, že zjistí, že žaloba není důvodná, žalobu zamítne, jinak (např. v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, pokud rozhodnutí trpí jinými podstatnými formálními vadami apod.) rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení. Tak je tomu i v projednávaném případě.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. a přiznal žalobci, který měl ve věci úspěch, náhradu nákladů řízení, které uplatnil, tj. částku 1000 Kč zaplacený soudní poplatek a částku 4200 Kč na odměně advokáta podle ustanovení § 11 a § 17 vyhlášky č. 484/2000 Sb., spolu s částkou 225 Kč představující hotové náklady advokáta podle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., celkem částku 5425 Kč.

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

V Brně dne 13. října 2004

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu