



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce **Ú. p. a p. v.**, zastoupeného JUDr. Luděkem Lisse, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 5, Borovanského 2220/11, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2007, č. j. 7 Ca 153/2006 – 191,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2007, č. j. 7 Ca 153/2006 – 191, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se svou žalobou domáhal, aby městský soud uložil podle § 79 zákona s. ř. s., žalovanému povinnost vydat osvědčení o registraci občanského sdružení, konkrétně vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace žalobce na vyhotovení stanov a zaslat je žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku; dále se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost přidělit žalobci identifikační číslo a zaslat je žalobci ve stejné lhůtě; konečně žalobce navrhoval, aby soud vyslovil, že postup žalovaného, spočívající v nepotvrzení registrace, je nesprávným úředním postupem podle § 22 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V žalobě žalobce uvedl, že členové přípravného výboru občanského sdružení podali dne 10. 4. 2003 žalovanému návrh na registraci občanského sdružení Ú. p. a p. v. (nadále bude užíván namísto pojmu „občanské sdružení“ pojem „spolek“), k němuž připojili ve dvojím vyhotovení stanov. Tento návrh byl bezvadný, žalovaný ve stanovené lhůtě žalobce na žádné vady neupozornil, a proto jeho doručením došlo v souladu s § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále také jen „zákon“) k zahájení řízení o registraci. Vzhledem k tomu, že ve lhůtě stanovené v § 8 odst. 5 zákona žalovaný zmocněnci přípravného výboru žádné rozhodnutí nedoručil, v důsledku marného uplynutí této lhůty došlo

k registraci žalobce dne 20. 5. 2003. Zmocněnec přípravného výboru proto požádal dne 30. 5. 2003 žalovaného o zaslání jednoho vyhotovení stanov s vyznačením dne registrace, ale marně. Počínaje tímto dnem žalovaný odpírá vydat osvědčení o registraci žalobce a přidělit mu identifikační číslo.

Městský soud již dříve svým rozsudkem ze dne 25. 3. 2005, č. j. 7 Ca 44/2004 - 138, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Konstatoval, že žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze domáhat ochrany, pokud zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci vydání rozhodnutí, nebo jiný právní důsledek. Tím mělo být marné uplynutí lhůty pro rozhodnutí podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. a vznik občanského sdružení ze zákona, když podle § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. se o registraci občanského sdružení nevydává rozhodnutí. Poukázal také na to, že žalovaný dne 9. 8. 2004 vydal rozhodnutí č. j. VS-3490/SDR/1-2003, kterým odmítl registraci občanského sdružení Ú. p. a p. v., takže je zde rozhodnutí, které je přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž po jeho vydání již nečinnost nemůže trvat. Návrhem na uložení povinnosti přidělit žalobci registrační číslo a na vyslovení závěru o nesprávném úředním postupu se městský soud nezabýval.

Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, ke kasační stížnosti žalobce zamítavý rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalobce se nedomáhal vydání rozhodnutí o registraci, ale povinnosti vyznačit den registrace žalobce na vyhotovení stanov, tedy úkonu, který má povahu osvědčení o registraci. Taková žaloba není ustanovením § 79 odst. 1 s. ř. s. vyloučena, neboť zákon č. 83/1990 Sb. s nečinností správního orgánu při vydání osvědčení o registraci nespojuje žádné právní důsledky. Ohledně vzniku spolku zdejší soud uvedl, že žalovaný není oprávněn rozhodovat o tom, zda registrační řízení zahájí či nezahájí; řízení je zahájeno již tím, že mu dojde návrh, který nemá vady, případně tím, že přípravný výbor odstraní vady návrhu, a v této souvislosti připomněl svůj rozsudek ze dne 13. 10. 2004, č. j. 6 A 137/2001 - 42.

Městský soud pak pokračoval v řízení a vydal v záhlaví označené usnesení. Odmítl žalobu *zmocněnce přípravného výboru Ú. p. a p. v.* o uložení povinnosti žalovanému vyznačit den registrace na vyhotovení stanov spolku a zaslat toto vyhotovení spolku. Důvodem byl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Spolek neměl podle městského soudu způsobilost být účastníkem řízení dle § 33 odst. 2 s. ř. s. Z uvedeného důvodu také městský soud neuvedl spolek jako účastníka řízení a namísto toho jako žalobce označil zmocněnce přípravného výboru. Žalobu o uložení povinnosti žalovanému přidělit a zaslat spolku identifikační číslo a žalobu o vyslovení nesprávného úředního postupu však městský soud odmítl jako návrhy *Ú. p. a p. v.* Uvedl k tomu, že právnická osoba, která nevznikla, nemůže mít přiděleno identifikační číslo a poukázal na to, že nárok na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem je třeba uplatnit u soudu v občanskoprávním řízení.

Podle městského soudu se řízení o registraci spolku skládá ze dvou částí. V rámci té první žalovaný nejprve podle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., přezkoumává vnitřní poměry spolku a jejich soulad s § 6 odst. 2 a 4 zákona. Jestliže vznikající spolek své vnitřní právní poměry v návrhu dostatečně vymezil, zaměří se ministerstvo v druhé fázi řízení podle § 8 odst. 1 zákona na to, jak bude spolek vystupovat navenek. Městský soud odmítl právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 6 A 137/2002, že ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. omezuje přezkoumání návrhu na registraci ze strany správního orgánu na ryze formální náležitosti, protože tento názor vychází z právní

úpravy účinné do 31. 12. 2002, která neumožňovala podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

Městský soud dovodil, že žalovaný svým přípisem ze dne 16. 5. 2003 vytkl žalobci nepřesnosti stanov dle § 6 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., a poukázal na důvody odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1, i na skutečnosti, které na řízení o registraci nemají vliv. S ohledem na tento přípis dospěl městský soud k závěru, že návrh na registraci, který žalobce dne 10. 4. 2003 doručil žalovanému, vykazoval vady – neúplné a nepřesné ustanovení stanov podle ustanovení § 6 odst. 2 zákona, týkající se vnitřních poměrů spolku. Konkrétní vady návrhu stanov spatřoval městský soud ve stanovení územní působnosti spolku, v odkazu na § 15 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a v ustanovení upravujícím odstoupení člena Rady spolku. Návrh tedy neměl zákonem stanovené náležitosti a proto řízení o registraci spolku nebylo dnem doručení návrhu zahájeno a lhůta podle § 8 odst. 5 zákona tak nemohla začít běžet.

Ohledně pětidenní lhůty stanovené § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. dospěl městský soud k závěru, že tato lhůta má toliko pořádkový charakter, neboť s jejím uplynutím zákon nespojuje žádné právní následky jako je tomu například v případě lhůt dle § 8 odst. 2 a 5 zákona.

Usnesení městského soudu napadl žalobce včas podanou kasační stížností a domáhal se zrušení výroků, jimiž městský soud odmítl uložení povinnosti vyznačit datum registrace na vyhotovení stanov a přidělení identifikačního čísla. Jako důvod kasační stížnosti označil nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Rovněž namítl, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], a to zejména pokud jde o zahájení řízení o návrhu na registraci spolku. Žalobce trval na tom, že dne 10. 4. 2003 doručil žalovanému bezvadný návrh na registraci spolku, a protože žalovaný ve lhůtě podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., mu nedoručil rozhodnutí o odmítnutí registrace, dne 20. 5. 2003 nastala fikce registrace spolku. Má tedy právní subjektivitu a způsobilost být účastníkem řízení.

Žalobce zpochybnil závěr městského soudu, pokud jde o neaplikovatelnost právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku sp. zn. 6 A 137/2002 po 31. 12. 2002, když změna, která po uvedeném datu nastala, spočívala pouze v procesních prostředcích ochrany, nedotkla se tedy výkladu zákona č. 83/1990 Sb. Souhlasil sice, že řízení o registraci spolku má dvě fáze, nicméně polemizoval s názorem městského soudu o tom, co je předmětem zkoumání žalovaného v jednotlivých fázích. V první fázi správní orgán podle žalobce zkoumá dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., zda návrh obsahuje náležitosti stanovené § 6 odst. 2 a 4 zákona a zda tyto náležitosti netrpí neúplností či nepřesnostmi. Nemůže přitom vytýkat vady, které by byly důvodem odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., jinak by se řízení o odmítnutí registrace stalo nadbytečným. Marným uplynutím pětidenní lhůty stanovené § 7 odst. 2 zákona oprávnění žalovaného upozornit na vady návrhu však zaniká. Podle § 7 odst. 3 zákona je řízení zahájeno dnem doručení bezvadného podání, o němž žalovaný vyrozumí přípravný výbor. Přípis žalovaného ze dne 16. 5. 2003 však trpěl takovými vadami, které způsobily jeho nulitu, když jím žalovaný vytýkal i vady, jež může zkoumat až po zahájení řízení. Žalovaný tak překročil svou pravomoc dle § 7 odst. 2 zákona a navíc zmeškal zákonem stanovenou lhůtu. Druhou fází je dle žalobce řízení o odmítnutí registrace z důvodů dle § 8 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., přičemž právě toto řízení je nástrojem k tomu, aby nevznikaly

spolky, jejichž působení by mohly postihovat rozpory ve vnitřních poměrech či v působení spolku navenek.

Také městský soud podle žalobce překročil rozsah § 7 odst. 2 zákona, když při posuzování otázky vzniku spolku hodnotil i obsahovou stránku návrhu stanov spolku s odůvodněním, že je třeba zkoumat taková ustanovení, která mají vliv na vnitřní uspořádání spolku. Všechny tři vady stanov, které mu vytknul městský soud, však podle žalobce představují důvody odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., spočívající v tom, že spolek sleduje dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony ve smyslu § 4 písm. b) citovaného zákona.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že napadené usnesení plně respektuje závazný právní názor Nejvyššího správního soudu a s právním názorem městského soudu i s jeho konkrétní argumentací se plně ztotožnil. Setrval na svém stanovisku, že návrh na registraci spolku doručený mu dne 10. 4. 2003, měl jak vady, které bránily zahájení řízení, tak i vady, které byly po zahájení řízení důvodem odmítnutí registrace rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 8. 2004, č. j. VS-3490/SDR/1-2003. S odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 6 A 9/2002 - 32, žalovaný podpořil závěr městského soudu o tom, že zákon skutečně zakládá možnost vydání výzvy k upřesnění náležitostí návrhu na registraci, a odmítl námitku žalobce, že vytčení vad nepřesnosti a neúplnosti fakticky činí nadbytečným řízení o odmítnutí registrace. Pro upřesnění žalovaný uvedl, že i pokud by řízení o registraci spolku bylo skutečně zahájeno dne 10. 4. 2003, lhůta dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. by neuplynula dne 20. 5. 2003, jak se domnívá žalobce, ale až dne 21. 5. 2003. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení nejprve z hlediska důvodů uplatněných v kasační stížnosti a shledal tuto stížnost důvodnou. Lze pouze připomenout, že v případě odmítnutí návrhu přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (k tomu srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu např. ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49 - publikovaný pod č. 427/04 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/05 Sb. NSS). Důvody, které žalobce podřadil jiným ustanovením § 103 s. ř. s., pak samozřejmě Nejvyšší správní soud posuzuje v rámci ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

V rozsudku, jímž zrušil dřívější rozhodnutí městského soudu v této věci, vyslovil zdejší soud právní názor, že vyznačení dne registrace na stanovách ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. má povahu osvědčení o vzniku spolku, a jeho vydání se lze domáhat žalobou proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Dále konstatoval, že jako předběžnou otázku musí městský soud posoudit, kdy bylo řízení o registraci zahájeno, tj. kdy žalovaný obdržel formálně bezvadný návrh, a zda marně uplynula lhůta čtyřiceti dnů od zahájení tohoto řízení. Přitom se měl vypořádat i s rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 8. 2004, č. j. VS-3490/SDR/1-2003, jímž byla odmítnuta registrace spolku *Ústav práva a právní vědy* s tím, že pokud již před tímto dnem žalobce vznikl (fiktivní registrace), je toto rozhodnutí bez právního významu.

Při posuzování takto vymezené předběžné otázky však městský soud neaplikoval právní názor ohledně fází registračního řízení a rozsahu oprávnění žalovaného v těchto fázích dle § 7 a 8 zákona č. 83/1990 Sb., vyjádřený již v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 137/2002 a připomenutý v dřívějším rozsudku zdejšího soudu

v této věci. Dle tohoto názoru se žalovaný při hodnocení návrhu podle § 7 odst. 2 zákona zabývá pouze formální stránkou návrhu, nikoliv jeho obsahem. Pokud návrh na registraci spolku a stanovy k němu připojené prokazatelně obsahují formální náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) až f) zákona, nemá výzva k odstranění vad podání dle § 7 odst. 2 zákonný podklad. Zasláním takové výzvy by žalovaný v této fázi nedovoleným způsobem překročil zákonnou pravomoc omezenou pouze na kontrolu formální správnosti návrhu na registraci. Výhrady žalovaného k obsahu stanov, tj. k materiálním podmínkám registrace sdružení, nemohou být podřazeny režimu ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., ale může o nich být usuzováno pouze v řízení o odmítnutí návrhu podle ustanovení § 8 tohoto zákona.

Pro městský soud byla důvodem pro neaplikaci uvedeného právního názoru nová úprava správního soudnictví účinná od 1. 1. 2003, která přinesla možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti při vydání osvědčení – vyznačení data registrace na vyhotovení stanov. Zdejší soud však již ve svém dřívějším rozsudku v této věci poznamenal, že rozhodnutí sp. zn. 6 A 137/2002 je sice částečně překonané v důsledku změn v právní úpravě správního soudnictví, avšak z hlediska interpretace ustanovení zákona č. 83/1990 Sb., je toto rozhodnutí použitelné i nadále. Onu překonanost právního názoru lze přitom spatřovat jedinečně v tom, že v době, kdy vznikající spolek neměl k dispozici žalobu na ochranu proti nečinnosti, Nejvyšší správní soud v případě, kdy žalované Ministerstvo vnitra zaslalo přípravnému výboru spolku opakovaně výzvu k odstranění vad návrhu, považoval v pořadí druhou výzvu za (ve své podstatě) rozhodnutí o odmítnutí registrace dle § 8 odst. 2 zákona. Takové rozhodnutí sice postrádalo zákonné náležitosti a řízení předcházející jeho vydání bylo nutně stíženo vadami, bylo však přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.

Jak žalobce v kasační stížnosti správně poukázal, nová právní úprava prostředků soudní ochrany nemohla mít bez dalšího za následek jakoukoli změnu výkladu oprávnění žalovaného dle zákona č. 83/1990 Sb., pokud jde o rozsah přezkoumání náležitostí návrhu na registraci spolku. Povinnosti náležitého postupu podle tohoto zákona nemohl být žalovaný nijak „zproštěn“ rozšířením možností soudní obrany vznikajícího spolku.

Nejvyšší správní soud tak neshledává důvod se od dříve vyjádřeného právního názoru odchýlovat. Je nicméně třeba tento právní názor precizovat s ohledem na konkrétní okolnosti souzeného případu.

Svůj závěr, že řízení o registraci se skládá ze dvou fází, přičemž v rámci první z nich se žalovaný zabývá vnitřními poměry spolku a v rámci druhé působením spolku navenek, učinil městský soud zřejmě na základě obecného pojetí stanov jako dokumentu upravujícího vnitřní právní poměry právnické osoby, včetně její vnitřní organizační struktury. Toto pojetí je samo o sobě sice správné, nicméně městský soud z toho, že § 7 odst. 2 zákona vyžaduje, aby předložené stanovy spolku, resp. jejich jednotlivé náležitosti dle § 6 odst. 2 a 4 zákona, byly také *přesné*, dále dovodil, že žalovaný v této fázi zkoumá i samotné vnitřní poměry spolku. Takový závěr však nemá v ustanovení § 6 až 9 zákona č. 83/1990 Sb., žádné opory.

Podle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., nemá-li návrh na registraci náležitosti podle § 6 odst. 2 a 4 (anebo jsou-li údaje v něm neúplné nebo nepřesné), žalovaný na to přípravný výbor bezodkladně, nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu, upozorní s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Ustanovení § 6 odst. 2 zákona vyžaduje, aby návrh na registraci byl podán přípravným

výborem tvořeným nejméně třemi občany, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let, dále aby členové přípravného výboru návrh podepsali a uvedli v něm svá jména, příjmení, rodná čísla, bydliště, a kdo z členů starších 18 let je zmocněncem oprávněným jednat jejich jménem. K návrhu musí být připojeny stanovy ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uveden název a sídlo spolku, cíl jeho činnosti, orgány spolku, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem spolku, ustanovení o organizačních jednotkách spolku, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem, a zásady hospodaření. Podle § 6 odst. 4 zákona ve znění účinném ke dni podání návrhu na registraci žalobce se název spolku musel lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky; nyní účinné znění tohoto ustanovení rovněž vyžaduje, aby se název spolku lišil od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejich orgánů, a aby obsahoval označení "občanské sdružení" nebo zkratku "o. s."

Ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. podmiňuje zahájení registračního řízení tím, že žalovanému je doručen návrh, který nemá vady. Odstraňování případných vad návrhu dle § 7 odst. 2 zákona se tedy v porovnání se standardním správním řízením zahajovaným na návrh děje ještě před zahájením samotného registračního řízení. Proto může žalovaný posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 zákona vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 zákona považuje za vadu návrhu také *nepřesnost* údajů v něm uvedených, musí jít o takovou nepřesnost, která by bránila zahájení řízení, typicky nepřesně uvedený název či sídlo spolku. Jakékoli věcné posuzování stanov žalovaným v této „předprocesní“ fázi je nepřípustné. Opačný výklad by totiž vedl k tomu, že zahájení registračního řízení by mohlo být oddalováno nesplněním podmínek – náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 zákona vypočteny a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu. Tím by mohl být ohrožen výkon spolčovacího práva, založeného v čl. 20 Listiny základních práv a svobod. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že od 1. 1. 2003 měl vznikající spolek k dispozici také žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s.

Proto je také vyloučeno, aby žalovaný v upozornění provedeném dle § 7 odst. 2 zákona přípravnému výboru vytýkal i vady návrhu stanov, které mohou být důvodem odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1 zákona, a to navíc takovým způsobem, z něhož není patrné, které z vytýkaných vad brání zahájení řízení a které by byly důvodem odmítnutí návrhu. Postupuje-li žalovaný popsáním způsobem, překračuje své zákonem stanovené pravomoci. Jestliže žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na usnesení sp. zn. 6 A 9/2002, v němž měl zdejší soud potvrdit, že „vydáním výzvy k upřesnění náležitostí návrhu nedošlo k překročení pravomocí správního orgánu“, je třeba uvést, že tímto usnesením byla toliko odmítnuta žaloba proti upozornění dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb.; takový úkon totiž nelze ani po formální ani po materiální stránce považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a je tak z přezkumu soudem vyloučeno. Žádné další závěry z uvedeného usnesení však dovodit nelze a pro argumentaci v daném případě je tak toto usnesení nerelevantní.

Uvedenému výkladu rozsahu oprávnění žalovaného dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., pak svědčí i délka (či spíše krátkost) lhůty, v níž může žalovaný přípravný výbor spolku na vady návrhu upozornit. Žalovaný by měl upozornění provést *bezodkladně, nejpozději do pěti dnů od doručení návrhu*. Ve skutečnosti tak uvedené ustanovení stanoví nikoli jedinou lhůtu, ale lhůty dvě. První z nich je stanovena poněkud neurčitě, a (tím spíše) s jejím uplynutím není spojen žádný nezvratitelný právní následek; je tedy především

projevem obecných zásad činnosti správních úřadů, jestliže vybízí žalovaného, aby zjišťoval vady návrhu a provedl upozornění bez neodůvodněných průtahů od jeho doručení. Druhá ze lhůt však jasně stanoví, že takové upozornění může být provedeno *nejpozději* do pěti dnů od doručení. Tím je vymezena nejzazší lhůta pro upozornění přípravného výboru na vady návrhu; po jejím marném uplynutí již tedy žalovaný nemá možnost toto upozornění provést. Pětidenní lhůta objektivně nahlíženo nedává žalovanému dostatečný časový úsek na to, aby mohl náležitým způsobem vyhodnotit vnitřní poměry vznikajícího spolku. Naopak tato lhůta reálně poskytuje žalovanému toliko čas na formální kontrolu náležitostí návrhu. K uvedenému je pak možné pro úplnost učinit do jisté míry technickou poznámku, že vzhledem k tomu, že sám zákon č. 83/1990 Sb., nijak neupravuje běh lhůt, je z důvodů právní jistoty nanejvýš vhodné při jeho aplikaci využít obecných pravidel počítání času zakotvených ve správním řádu (dnes § 40 zákona č. 500/2004 Sb.).

V zájmu zachování právní jistoty je třeba z uvedeného dovodit, že neučiní-li žalovaný upozornění dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. ve stanovené lhůtě, byť shledal podaný návrh vadným, má se návrh za bezvadný a řízení za zahájené dnem doručení návrhu žalovanému. Žalovaný takový výklad v řízení před městským soudem zpochybňoval poukazem na skutečnost, že zákon č. 83/1990 Sb. fikci bezvadnosti návrhu na registraci neupravuje, a to narozdíl od zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a jeho § 7 odst. 3. Argumentace *a contrario* ustanovením zákona č. 424/1991 Sb. nicméně není na místě. Sdružování v politických stranách a hnutích je totiž zvláštní formou realizace společovacího práva zakotveného v čl. 20 Listiny, přičemž úprava vzniku spolku dle zákona č. 83/1990 Sb. a úprava vzniku politické strany či hnutí dle zákona č. 424/1991 Sb. jsou založeny na stejném (registračním) principu. Při interpretaci a aplikaci zákona č. 83/1990 Sb. je tedy spíše na místě přihlížet k zákonu č. 424/1991 Sb. jako ke smyslem a účelem nejbližší úpravě obsahující podstatně podrobnější a propracovanější úpravu sdružování, včetně registračního principu. Nedokonalosti právní úpravy zákona č. 83/1990 Sb., pak nemohou ve svých důsledcích vést k omezování společovacího práva.

S přihlédnutím k předchozímu rozhodnutí zdejšího soudu v této věci, lze na tomto místě shrnout, že registrační řízení (jež žalobce v kasační stížnosti označuje jako řízení o odmítnutí návrhu) je zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci žalovanému, a to bez ohledu na to, zda jej za bezvadný považuje žalovaný, a dále doručením podání, jímž přípravný výbor k upozornění žalovaného, učiněnému v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona, odstranil vady návrhu. Řízení je však zahájeno rovněž v případě, že žalovaný, přestože doručení návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní. O dni zahájení řízení by měl žalovaný bezodkladně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru (druhá věta § 7 odst. 3 zákona).

V samotném registračním řízení pak žalovaný přezkoumává doručení návrh, především tedy stanovy vznikajícího spolku, po obsahové stránce, a to konkrétně z hledisek taxativně stanovených v § 8 odst. 1, resp. v těch ustanoveních zákona, na něž § 8 odst. 1 odkazuje. Tato ustanovení zákona pak dávají žalovanému poměrně široký rámec pro hodnocení stanov spolku, když například ustanovení § 8 odst. 1 ve spojení s § 4 písm. b) zákona vymezují jako důvod odmítnutí návrhu okolnost, by spolek sledoval dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony. Žalovaný je nicméně fakticky limitován tím, že v této fázi může závěry o odmítnutí činit toliko na základě předložených stanov.

Dospěje-li žalovaný k závěru, že nejsou dány důvody pro odmítnutí návrhu stanovené v § 8 odst. 1 zákona, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace (§ 9 odst. 1 zákona). O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení.

Pokud naopak žalovaný shledá, že jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu na registraci spolku, musí o tom vydat rozhodnutí do 10 dnů od zahájení řízení a toto rozhodnutí doručit zmocněnci přípravného výboru (§ 8 odst. 2 zákona). Toto rozhodnutí je pak přezkoumatelné ve správním soudnictví; ustanovení § 8 odst. 3 zákona, který upravuje možnost podání opravného prostředku k *nejvyššímu soudu republiky*, je třeba vyložit jako pouhou zákonnou deklaraci možnosti nechat přezkoumat rozhodnutí o odmítnutí registrace (od 1. 1. 2003) v řízení dle soudního řádu správního.

Jako jistou formu ochrany před nečinností § 8 odst. 5 zákona stanoví, že pokud do 40 dnů od zahájení řízení žalovaný nedoručí přípravnému výboru rozhodnutí o odmítnutí registrace, vzniká spolek dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Spolek proto v tomto případě vznikne fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení.

Spolek tedy vznikne buď registrací provedenou žalovaným do 10-ti dnů od zahájení řízení (§ 9 odst. 1 zákona) nebo fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení. V obou případech pak platí, že vyznačení data registrace na vyhotovení stanov je osvědčením o registraci spolku.

Jestliže již spolek vznikl má žalovaný pouze možnost jej rozpustit, to však ve zcela samostatném řízení upraveném v § 12 odst. 3 zákona č. 83/1992 Sb., za tam stanovených podmínek.

Nejvyšší správní soud se tedy z výše vyložených hledisek zabýval otázkou, zda v souzeném případě bylo řízení o registraci žalobce-spolku zahájeno dnem 10. 4. 2003, kdy byl návrh doručen žalovanému, a zda tak žalobce (spolek) skutečně vznikl fikcí registrace dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb.

S ohledem na obsah správního spisu musí zdejší soud konstatovat, že dne 10. 4. 2003 doručil přípravný výbor žalobce, složený ze tří fyzických osob starších 18 let, v návrhu identifikovaných údaji stanovenými v § 6 odst. 2 zákona návrh žalobci včetně potřebného počtu vyhotovení stanov. V nich byl uveden název a sídlo spolku (čl. I), cíle činnosti spolku (čl. II), orgány spolku a způsob jejich ustavování (čl. IV), určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem spolku (čl. V), a zásady hospodaření (čl. VII). Návrh rovněž jednoznačně identifikoval zmocněnce přípravného výboru. Tento návrh byl úplný a ani nevykazoval žádné formální nepřesnosti, které by bránily zahájení registračního řízení. Nadto, jestliže žalovaný vytkl návrhu na registraci jakékoli vady, učinil tak až přípisem ze dne 16. 5. 2003, a tedy po lhůtě stanovené ustanovením § 7 odst. 2 zákona. Kromě toho v uvedeném přípise žalovaný žalobci vytkl takové nedostatky, které považoval jak za vady ve smyslu § 7 odst. 2 zákona, tak za důvody pro odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1, a dokonce i jiné vady. Toto rozlišení však žalovaný provedl až ve svém vyjádření k žalobě. Z jeho přípisu žalobci ze dne 16. 5. 2003 žádné rozlišení vytýkaných vad nevyplývalo. Tím však žalovaný podmínil zahájení řízení odstraněním všech nedostatků v tomto přípise uvedených.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že návrh žalobce, doručený žalovanému dne 10. 4. 2003, byl z hlediska § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. bez vad a řízení o registraci bylo téhož dne zahájeno. Podle § 8 odst. 5 citovaného zákona tak den následující po uplynutí lhůty 40 dnů od zahájení řízení byl dnem registrace spolku, a tedy i dnem vzniku spolku (§ 6 odst. 1 zákona).

Pokud jde o rozhodnutí ze dne 9. 8. 2004, č. j. VS-3490/SDR/1-2003, jímž žalovaný odmítl registraci spolku s názvem Ú. p. a p. v., městský soud se jeho významem pro souzenou věc v napadeném usnesení již nezabýval. Nicméně vzhledem ke vzniku žalobce fikcí 41. dnem ode dne 10. 4. 2003, toto rozhodnutí, stejně jako skutečnost, že bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 5 Ca 1/2005 - 56, a že žalovaný registraci spolku odmítl znovu rozhodnutím ze dne 1. 10. 2005, č. j. VS-7608/SDR/1-05, jsou pro rozhodování o souzené věci bez právního významu. Z uvedeného pak také plyne, že jakékoli návrhy na registraci spolku s názvem, který byl totožný s názvem žalobce, bylo na místě posuzovat jako nové návrhy na registraci spolku.

Žalobce byl jako existující subjekt práv a povinností způsobilý být účastníkem řízení (§ 33 odst. 2 s. ř. s.) před městským soudem i řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil se závěrem městského soudu ohledně nedostatku podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a přisvědčil důvodům uplatněným žalobcem v kasační stížnosti.

Dále však Nejvyšší správní soud shledal usnesení městského soudu vadným v tom směru, že jako účastníka řízení - žalobce městský soud v napadeném usnesení označil zmocněnce přípravného výboru spolku s odůvodněním, že spolek nevznikl a nemá tedy procesní způsobilost. Podle městského soudu pak zmocněnec přípravného výboru podal žalobu v části týkající se nevydání osvědčení (nevyznačení dne registrace na vyhotovení stanov), zatímco ve zbytku žalobu podal právě spolek, který nikdy nevznikl.

S výhradou jazykové nemožnosti vyjádřit zjednodušeně rozdíl mezi subjektem a entitou bez právní subjektivity, není podle zdejšího soudu v první řadě z napadeného usnesení zřejmé, jak mohl mít závěr o tom, že spolek nikdy nevznikl, vliv na posouzení otázky, zda je účastníkem řízení (žalobcem) zmocněnec přípravného výboru nebo spolek. V samotné žalobě a jejím doplnění byl jako účastník řízení (žalobce) označen spolek. Jeho vznik pak byl coby předběžná otázka také předmětem posouzení soudem.

Je sice pochopitelné, že záměrem městského soudu při označení zmocněnce přípravného výboru jako účastníka řízení (žalobce) bylo zachovat jeho prostřednictvím procesní práva členům přípravného výboru, kteří mohli být případnou nečinností žalovaného dotčeni na svém ústavně zaručeném právu svobodně se sdružovat. Za tím účelem však soudní řád správní upravuje postavení osoby zúčastněné na řízení. Pokud jde o řízení na ochranu proti nečinnosti, § 34 odst. 1 s. ř. s. definuje osoby zúčastněné na řízení jako ty, které byly přímo dotčeny na svých právech tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být dotčeny vydáním rozhodnutí podle výroku rozsudku, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou svá práva na řízení uplatňovat. Z doslovné citace předmětného ustanovení sice vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu pouze domáhá-li se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti vydání rozhodnutí; toto ustanovení je však třeba analogicky aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení. Ani v takovýchto případech totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž práva byla především nevydáním

osvědčení dotčena. Trvání na doslovném výkladu by tak v mnoha případech vedlo k nepřipustnému odepření práva na přístup k soudu. Osoba zúčastněná na řízení není nijak omezena v právu podat proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost (srov. § 102 s. ř. s.) a napadnout tak případně i usnesení o odmítnutí žaloby spolku pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v absenci procesní způsobilosti žalobce.

Jestliže tedy žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána jménem spolku, přičemž předmětem následného řízení před soudem je (i) otázka vzniku tohoto spolku, je třeba členy přípravného výboru, považovat za v úvahu přicházející osoby zúčastněné na tomto soudním řízení. Právě členové přípravného výboru byly účastníky řízení o registraci spolku, když dle § 6 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. návrh, jímž se řízení zahajuje, podávají členové přípravného výboru; zmocněnec přípravného výboru je pak pouze oprávněn na základě v podstatě smluvního pověření učiněného již při podávání návrhu na registraci spolku žalovanému jednat jejich jménem a tedy je v řízení před soudem ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s. zastupovat.

K tomu zdejší soud již jen poznamenává, že ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to zejména na podkladu správního spisu, takže není rozhodné, zda žalobce osoby zúčastněné v žalobě označí či nikoli (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, dostupný na www.nssoud.cz).

Právní názor zdejšího soudu vyjádřený v předchozím rozhodnutí v této věci ohledně nutnosti odmítnutí žaloby z důvodu případného neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, pak platí pouze v případě absence procesní způsobilosti u účastníka řízení - žalobce. Jestliže tedy městský soud za žalobce v tomto případě označil zmocněnce přípravného výboru, tedy konkrétní fyzickou osobu, nemůže z logiky věci svůj závěr o odmítnutí odůvodnit absencí procesní způsobilosti spolku. V takovém případě by bylo spíše na místě o žalobě rozhodnout zamítavým rozsudkem.

Kromě toho, městský soud v odůvodnění svého usnesení nijak nevyložil, proč považoval část žaloby za podanou zmocněncem přípravného výboru a část za podanou spolkem, když celkově žaloba byla obsažena v jednom návrhu a v jeho doplnění, v nichž byl jako účastník řízení (žalobce) označen spolek.

S ohledem na to, že výše popsanou vadou bylo stíženo celé usnesení městského soudu, Nejvyšší správní soud jej zrušil v plném rozsahu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V něm tedy městský soud nejprve postupem dle § 34 odst. 2 s. ř. s. zjistí případnou účast členů přípravného výboru jako osob zúčastněných na řízení a pro ten případ jim poskytne možnost k uplatnění jejich práv. Dále se bude znovu zabývat všemi třemi částmi žaloby, resp. všemi třemi žalobními petity. Přitom bude dbát náležitých procesních forem rozhodování, a ustanovení soudního řádu správního upravujících zvláštnosti rozhodování o jednotlivých typech žalob (k žalobě na ochranu proti nečinnosti srov. § 81 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Ohledně prvního z petítů, jímž se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vyznačit den 20. 5. 2004 jako den registrace spolku na vyhotovení stanov žalobce a zaslat toto vyhotovení žalobci, žalovaný v posledku také namítal, že v případě zahájení řízení dne

10. 4. 2003 by datum registrace připadlo na 21. 5. 2003. Zdejší soud k tomu poznamenává, že již ve svém předchozím rozsudku v této věci uvedl, že osvědčením je samotné vyznačení dne registrace na vyhotovení stanov dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. Z hlediska výroku, jímž by soud ukládal žalovanému povinnost vyznačit den registrace, tak není rozhodné, zda k registraci došlo 20. 5. 2003 nebo o den později.

Pokud jde o povinnost žalovaného přidělit identifikační číslo městský soud především zváží, zda má přidělení identifikačního čísla podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, povahu rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku i v dřívějším rozsudku v této věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. srpna 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu