# U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce **Mgr. F. K.**, zast. JUDr. Alešem Janů, advokátem, Advokátní kancelář v Táboře, Čelkovická 445, P. O. Box 77, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, odboru všeobecné správy, se sídlem v Praze 1, U Obecního domu č. 3, v řízení o opravném prostředku (žalobě) proti rozhodnutí žalovaného č. j. VS-6436/SDR/1-2001, z měsíce listopadu 2001,

**t a k t o :**

I. Žaloba **s e o d m í t á.**

II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobci Mgr. P. D., P. F. a Mgr. F. K. domáhali zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra, úseku sdružování, které žalobci označili jako odmítnutí registrace občanského sdružení (analogicky podle § 8 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. a hlavy třetí části páté o. s. ř.) a v žalobě uvedli, že dne 8. 11. 2001 zaslali jako členové přípravného výboru občanského sdružení ve smyslu § 6 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů v platném znění, žalovanému správnímu orgánu návrh na registraci občanského sdružení s názvem Ústav pro právní stát, se sídlem v Táboře, Pražská 223, včetně návrhu stanov sdružení, avšak přípisem z blíže neuvedeného dne měsíce listopadu 2001, č. j. VS-6439/SDR/1-2001 odmítl správní orgán řízení o registraci zahájit. Žalobci vyslovili přesvědčení, že k takovému postupu nebyl správní orgán oprávněn, neboť jejich návrh na registraci občanského sdružení byl návrhem úplným a bezvadným ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů ve znění zákona č. 300/1990 Sb., zákona č. 513/1991 Sb. a zákona č. 68/1993 Sb. Za této situace bylo povinností žalovaného správního orgánu ve smyslu § 7 odst. 3 uvedeného zákona zahájit řízení o registraci dnem doručení takto bezvadného návrhu. Správní orgán neměl žádnou oporu pro své odmítnutí zahájit řízení o registraci a jeho jednání svědčí podle žalobců o zmatené dezorientaci v jednoduchém právním předpise a o naprostém nepochopení vlastních kompetencí. Jde o zarážející nedostatky u subjektu, který se na registrační řízení specializuje. Při úvahách o zahájení registrace není správní orgán ničím zmocněn k posuzování návrhu nad rámec posouzení přesnosti a úplnosti náležitostí stanovených v § 6 odst. 2 až 4 téhož zákona. Správnímu orgánu dále vytýkají, že na jedné straně odmítá ze zákona zahájené řízení o registraci vůbec zahájit a na druhé straně je již vyřizuje meritorně odmítnutím registrace. Žalobci pak poukazují též na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 91/96 a zdůrazňují,

že pokud absentují důvody pro odmítnutí registrace, je ministerstvo povinno podle § 90 odst. 1 citovaného zákona registraci provést, aniž by bylo oprávněno posuzovat vhodnost či účelnost té které legální činnosti, kterou hodlá sdružení vykonávat, ani autoritativně nařizovat, jak mají či nemají být stanovy sdružení formulovány. Navrhuje rozhodnutí žalovaného zrušit a uložit mu současně nahradit žalobcům náklady řízení.

Žalovaný podal k opravnému prostředku žalobců písemné vyjádření (bez data), v němž poukazuje na právní úpravu posuzování návrhu na registraci občanského sdružení ve smyslu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů a zdůrazňuje, že ve smyslu § 7 odst. 2 citovaného zákona zkoumá ministerstvo po doručení návrhu z formálního hlediska, zda předložený návrh má veškeré náležitosti stanovené v § 6 odst. 2 zákona a zda údaje v něm uvedené jsou úplné a přesné. Zjistí-li ministerstvo, že návrh tyto náležitosti nesplňuje, bezodkladně, nejpozději do 5-ti dnů od doručení návrhu, na tento stav přípravný výbor (konkrétně zmocněnce) upozorní. V daném případě dospělo ministerstvo k závěru, že je třeba uplatnit postup podle výše citovaného ustanovení, neboť stanovy zamýšleného sdružení jsou neúplné a nepřesné, zejména, pokud jde o cíle jeho činnosti, hospodaření sdružení a způsob ustavení prvního statutárního orgánu. Údaje obsažené ve stanovách sdružení musí být totiž formulovány natolik přesně, aby z nich bylo možno jednoznačně dovodit, zda zakládají či nikoliv některý z důvodů pro odmítnutí registrace taxativně vymezených v ustanovení § 8 odst. 1 zákona. Na zjištěné nedostatky (v napadeném přípise blíže rozvedené), ministerstvo upozornilo zmocněnce přípravného výboru pana Mgr. F. K., s tím, že dokud nebudou vady podání odstraněny, nelze řízení o registraci sdružení zahájit. Pokud v této souvislosti zmínilo otázku zániku územní jednotky, která se týká posouzení stanov již z věcného hlediska podle § 8 odst. 1 zákona, učinilo tak ministerstvo nad rámec své zákonné povinnosti. Za tohoto stavu označil žalovaný závěr žalobců o analogickém použití § 8 odst. 3 zákona za mylný a jejich podání označené jako „opravný prostředek proti rozhodnutí odpůrce o odmítnutí registrace občanského sdružení“ za bezpředmětné. Žalovaný připomíná, že zákon zakládá pravomoc soudu v případech, kdy opravný prostředek směřuje proti rozhodnutí o odmítnutí registrace či rozhodnutí o rozpuštění sdružení. Ustanovení § 15 zákona pak upravuje možnost, aby se člen sdružení domohl soudní ochrany v souvislosti s vydáním konkrétního rozhodnutí některých z orgánů sdružení. Žalovaný má za to, že pro daný případ není založena pravomoc soudu k přezkumu a že řízení před Vrchním soudem v Praze by mělo být pro nedostatek aktivní legitimace na straně žalobců zastaveno.

V daném případě se jedná o žalobní věc, která napadla v roce 2002 u Vrchního soudu v Praze. Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení podle ustanovení části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud nejdříve po převzetí spisu musel rozhodnout o podání ze dne 11. 3. 2002, které došlo Vrchnímu soudu v Praze dne 14. 3. 2002, jímž žalobci Mgr. P. D. a P. F. vzali svou žalobu zpět. Usnesením ze dne 4. 3. 2003, č. j. 6 A 9/2002-22 předsedkyně senátu, který o věci rozhoduje, vzala zpětvzetí žaloby jmenovaných žalobců na vědomí, a to v souladu s ustanovením § 47 písm. a), věta za středníkem s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci dovodil, že žalobu je třeba odmítnout.

Soud nejprve musel zkoumat splnění procesních podmínek, za nichž může ve věci jednat. V této souvislosti se především musel zabývat povahou napadeného rozhodnutí žalovaného. Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánu veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen rozhodnutí), může se v souladu s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., v platném znění, se návrh na registraci „sdružení“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 téhož zákona podává Ministerstvu vnitra ČR. Podle druhého odstavce téhož ustanovení, nemá-li návrh náležitosti podle § 6 odst. 2 a 4 (a nebo, jsou – li údaje v něm neúplné nebo nepřesné), ministerstvo na to přípravný výbor bezodkladně, nejpozději do 5-ti dnů od doručení návrhu, upozorní s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Podle třetího odstavce téhož ustanovení je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy ministerstvu došel návrh, který nemá vady uvedené v odst. 2. O dni zahájení řízení o registraci ministerstvo bezodkladně vyrozumí zmocněnce přípravného výboru. Podle § 6 odst. 2 téhož zákona podavatelé k návrhu připojí stanovy ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uvedeny: a) název sdružení, b) sídlo, c) cíl činnosti, d) orgány sdružení, způsob jejich ustanovování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, e) ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem, f) zásady hospodaření.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je sdělení Ministerstva vnitra – úseku sdružování, č. j. VS-6436/SDR/1-2001 z blíže neoznačeného dne měsíce listopadu 2001 právě jen upozorněním ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb. V upozornění se výslovně uvádí, že s ohledem na ustanovení § 8 odst. 1 citovaného zákona, musí být cíl činnosti sdružení vyjádřen natolik přesně, aby z něj bylo možno jednoznačně dovodit, že nezakládá některý z taxativně vyjmenovaných důvodů pro odmítnutí registrace. Předkladatel je zde upozorněn, že předložené stanovy Ústavu pro právní stát takové posouzení podle názoru žalovaného neumožňovaly, neboť z nich nebylo patrno, v čem je spatřován podíl sdružení na upevňování zákonnosti v České republice, vychází-li se z toho, že sdružení je nadáno rozhodovacími pravomocemi v oblasti veřejné správy, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Dále z nich nebylo zřejmé, co se rozumí účastí Ústavu pro právní stát v soudních řízeních, tzn. zda tento záměr je v souladu s principy občanskoprávního a trestního řízení. Proto byl žalobce vyzván k upřesnění základních cílů sdružení z tohoto vytčeného hlediska a dále též k upřesnění části IX. stanov, kde se uvádí jako zdroj příjmů: „příjmy z provozování neziskové činnosti v souladu s cíly a činnostmi Ústavu pro právní stát“, tzn. z takové činnosti, která je dle předložených stanov vlastně „hlavní činností“ Ústavu. Podle názoru Ministerstva vnitra dochází tak ke ztotožnění zájmové činnosti s činností výdělečnou, resp. ve stanovách není zřetelně odlišena vedlejší (výdělečná) činnost od činnosti hlavní (zájmové). Prohlášení o neziskovém charakteru činnosti sdružení vymezené v bodě 2.1. části II. stanov označilo Ministerstvo vnitra pro posouzení věci za nerozhodné a zdůraznilo, že je třeba vzít v úvahu, že podle zákona č. 83/1990 Sb. se tento zákon nevztahuje na sdružování k výdělečné činnosti, nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání. Dále vytklo žalobci nejasný způsob ustanovení prvních ředitelů sdružení, když ve stanovách je uveden pouze jejich jmenovitý

výčet. Upřesnění podle něho vyžadoval i bod VI. odst. 6.4. písm. b) stanov. Pokud jde o nucené rozpuštění územní jednotky předpokládané v části VII. stanov, byl žalobce upozorněn, že je třeba vzít v úvahu, že zákon nezná zánik organizační jednotky, která je oprávněna jednat svým jménem z rozhodnutí orgánů sdružení. Ve spojení s takovouto organizační jednotkou zákon v § 12 odst. 5 výslovně připouští její rozpuštění jen na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra. Tomu nekoresponduje poslední věta čl. 7.1. stanov. Ministerstvo vnitra závěrem vyzvalo žalobce, aby přepracované stanovy byly předloženy ve dvojím vyhotovení s tím, že dokud nebudou vady podání odstraněny, nelze řízení o registraci sdružení zahájit.

Po přezkoumání žalobou napadeného úkonu správního orgánu, výše citovaného, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nejen po stránce formální, ale ani po stránce věcné nejde o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 či odst. 2 s. ř. s. Jde o pouhou výzvu – upozornění na vady návrhu na registraci sdružení, kterou Ministerstvo vnitra vydalo v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 citovaného zákona. Vydáním takové výzvy k upřesnění náležitostí návrhu nedošlo k překročení pravomocí správního orgánu, když zákon možnost jejího vydání výslovně zakládá; naopak touto výzvou chtěl žalovaný správní orgán předejít eventualitě, kdy by musel pro nepřesnost návrh na registraci sdružení odmítnout. V žádném případě touto výzvou nedošlo k odmítnutí zahájení řízení o registraci, ani k odmítnutí registrace samotné, jak se mylně domnívali žalobci. Nejde tudíž o rozhodnutí, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva či povinnosti žalobce ani tímto úkonem správního orgánu nedošlo ke zkrácení nebo porušení žalobcových subjektivních práv. Takový úkon správního orgánu je pak ze soudního přezkumu vyloučen, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., jak již bylo výše zdůrazněno.

Soud tak neshledal dostatek žalobní legitimace na straně žalobce ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1, resp. též odst. 2 s. ř. s., a proto mu nezbylo, než žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, neboť návrh je podle s. ř. s. nepřípustný.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 31. 5. 2004

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu