

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Přípravný výbor občanského sdružení Komise pro cenné papíry ve složení a) JUDr. L. L., Ph.D., LL.M., b) Mgr. B. F., c) Mgr. Bc. P. F.,** bytem Borovanského 2220/11, Praha 5, zastoupen JUDr. Luďkem Lissem, Ph.D. LL.M., advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 40, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2009, č. j. 10 Ca 252/2008 – 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 18. 12. 2009, č. j. 10 Ca 252/2008 – 55, zamítl žalobu podanou členy přípravného výboru občanského sdružení Komise pro cenné papíry proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra (dále též „ministerstvo„ nebo „žalovaný“ nebo „žalovaný správní orgán“) ze dne 21. 8. 2008, č. j. MV-63480-5/VS-2008, jímž žalovaný odmítl podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování občanů“) registraci občanského sdružení (dále také „sdružení“) s názvem Komise pro cenné papíry. Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že potencionální klamavost označení občanského sdružení, která je otázkou právní a jejíž posouzení je věcí dovolené úvahy správního orgánu, nemůže být předmětem dokazování. Žalobcem užitý název občanského sdružení „Komise pro cenné papíry“ je v tomto konkrétním případě zjevně klamavý a matoucí ve vztahu k třetím osobám. Je tomu tak proto, že je způsobilý uvést tyto osoby v omyl ohledně povahy zamýšleného subjektu a že je i v rozporu s principem právní jistoty garantovaným Ústavou České republiky. Městský

soud, který se i jinak ztotožnil se žalovaným správním orgánem zejména stran klamavosti názvu občanského sdružení „Komise pro cenné papíry“, proto žalobní námitky v celém rozsahu zamítl jako nedůvodné (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal přípravný výbor občanského sdružení Komise pro cenné papíry (dále je „stěžovatel“) v již uvedeném složení v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opírá o stížní důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především vytýká žalovanému správnímu orgánu, že postupoval v rozporu se zákonem o sdružování a zásadou obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy (správní orgán je oprávněn činit pouze to, co mu ukládá zákon a v mezích a způsobem, který zákon stanovuje). Správnímu soudu pak vytýká, že pokud dal za pravdu žalovanému ohledně právní jistoty u zvolených názvů občanských sdružení, potom porušil zásadu, že občané mohou naopak činit vše, co není zákonem zakázáno. Postup orgánů veřejné moci svědčí o svévolném rozšíření pravomoci způsobené extenzivním výkladem zákonných ustanovení, která takový výklad nepřipouštějí. Zákon o sdružování občanů zcela jasně stanoví, jaké náležitosti musí žalovaný ve správním řízení zkoumat a jakým způsobem, které náležitosti zkoumá po stránce formální a které po stránce věcné. Ze zařazení „názvu“ občanského sdružení do náležitostí stanovených v § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů ve spojení s ustanovením § 7 odst. 2 téhož zákona je zřejmé, že název občanského sdružení je formální náležitostí stanov sdružení. Z jiného důvodu ani jiným způsobem nemůže být název občanského sdružení přezkoumán, neboť zákon konkrétně nestanoví, jakým způsobem má být název přezkoumáván. Nelze proto souhlasit s posuzováním názvu právnické osoby - občanského sdružení - pod zorným úhlem klamavosti. Třeba se ohradit i proti naprosto nepřípustné analogii s právem známkovým, neboť známkoprávní úprava správnímu orgánu přímo ukládá, aby posoudil označení z pohledu klamavosti a z hlediska průměrného spotřebitele. Zákon o sdružování občanů však žádnou takovou právní úpravu neobsahuje, tedy správní orgán takto název občanského sdružení posuzovat nemůže. Navíc zákon o sdružování občanů není svojí povahou veřejnoprávního charakteru a správní orgán v něm má pouze registrační úlohu. Městský soud se vůbec nezabýval otázkou, zda mohl žalovaný správní orgán vůbec takto název posuzovat, zda je posouzení názvu věcným přezkumem stanov a zda nedošlo k vybočení z právní úpravy, která prostor pro správní uvážení v tomto smyslu neposkytuje. Velmi podstatné je i to, že jako název občanského sdružení má být použit název již institucionálně zaniklého orgánu veřejné moci a nikoliv orgánu ještě působícího. Nelze proto připustit extenzivní výklad, který správní soud prezentoval ohledně slova „vyvíjí“ (ust. § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů), neboť se jedná o ustanovení, které občanovi něco zakazuje; z tohoto důvodu může být proto použit pouze výklad restriktivní. Smyslem a účelem této právní úpravy je zabránění současně vyvíjené činnosti dvěma subjekty s totožnými či obdobnými názvy na území České republiky. V rozporu se zákonem je i vydání odmítavého rozhodnutí po uplynutí všech lhůt, které zákon žalovanému poskytuje. Je tomu tak proto, že se ve své podstatě nejedná o lhůty pořádkové. S ohledem na znění navazujících ustanovení a na judikaturu kasačního soudu (sp. zn. 1 Ans 3/2007) není možné ponechat bez dalšího uplynutí lhůty 5 dní pro vytknutí formálních vad a 10 denní lhůty pro odmítnutí návrhu (uplynutí lhůty 5 dní již není možné zhojit). Posouzení názvu občanského sdružení je věcí formálního posouzení stanov a pokud měl žalovaný správní orgán ke zvolenému názvu výhrady, měl v uvedené 5-ti denní lhůtě vyzvat ke zjednání nápravy. Zmeškání této lhůty

však nelze žádným způsobem prominout. V rozporu se zákonem je proto umělé prodloužení lhůty podřazením názvu občanského sdružení pod věcný přezkum stanov s tím, že název občanského sdružení je způsobem dosažení cílů tohoto sdružení. Žalovanému by však i v tomto případě uplynula 10-ti denní lhůta pro odmítnutí návrhu. Ustanovení zákona o sdružování občanů ve vztahu k uvedeným lhůtám tudíž umožňuje jediný možný výklad, a to povinnost žalovaného vždy do 10-ti dnů ode dne zahájení řízení rozhodnout o odmítnutí návrhu, popř. provést ve stanovené lhůtě registraci. Později není možné odmítavé rozhodnutí vydat. Zákonná 40-ti denní lhůta je pak lhůtou určenou pro písemné vyhotovení a doručení odmítavého rozhodnutí, přičemž jakékoliv prodlení s vyhotovením písemného rozhodnutí o odmítnutí a s jeho doručením, by mělo za následek vznik občanského sdružení fikcí. Rozhodnutí žalovaného je tedy i nicotné. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 4. 8. 2008 doručil přípravný výbor žalobce žalovanému správnímu orgánu návrh na registraci občanského sdružení s názvem Komise pro cenné papíry včetně potřebného počtu vyhotovení stanov a požádal o registraci tohoto občanského sdružení. Tento návrh byl úplný a ani nevykazoval žádné formální nepřesnosti, které by bránily zahájení registračního řízení. Z předložených stanov vyplývá, že cílem Komise pro cenné papíry je sdružit obchodníky s cennými papíry, makléře a další subjekty kapitálového trhu v České republice i v Evropském hospodářském prostoru, a poskytovat jim platformu pro jejich diskuze, disputace a zkvalitňování procesu dotváření legislativy v oblasti kapitálového trhu. Cílem činnosti této komise je dále pořádání přednášek a seminářů ve vztahu k situaci v oblasti kapitálového trhu a podávání návrhů České národní bance obdobně jako dalším subjektům podílejícím se na tvorbě legislativy v oblasti kapitálového trhu.

Nejvyšší správní soud předesílá, že se již zásadně vyjádřil v rozsudku ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 - 235, dostupném na www.nssoud.cz, k problematice registračního řízení a jeho zahájení, k odstraňování případných vad návrhu na registraci a k povaze lhůt, v nichž mají být odstraněny vady návrhu nebo rozhodnuto o odmítnutí registrace či doručeno toto rozhodnutí zmocněnci přípravného výboru.

Kasační soud vyslovil v tomto rozsudku následující závěry:

Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů 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, data narození, 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 sdružení, cíl jeho činnosti,

orgány sdružení, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení, ustanovení o organizačních jednotkách sdružení, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem, a zásady hospodaření. Podle ustanovení § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů se název sdružení musí výrazně lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejích orgánů. Podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů, nemá-li návrh na registraci náležitosti podle § 6 odst. 2 a 4 (anebo jsou-li údaje v něm neúplné nebo nepřesné), ministerstvo 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 § 7 odst. 3 zákona o sdružování občanů podmiňuje zahájení registračního řízení tím, že ministerstvu je doručen návrh, který nemá vady. Odstraňování případných vad návrhu dle § 7 odst. 2 citovaného zákona se tedy v porovnání se standardním správním řízením zahajovaným na návrh děje ještě před zahájením samotného registračního řízení. Proto může ministerstvo posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů 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 sdružení. Jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem 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 o sdružování občanů vypočteny a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu.

Proto je také vyloučeno, aby ministerstvo v upozornění provedeném dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů přípravnému výboru vytýkalo i vady návrhu stanov, které mohou být důvodem odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1 citovaného zákona, a to navíc takovým způsobem, z něhož není patrné, které z vytýkaných vad brání zahájení řízení a které by byly důvodem odmítnutí návrhu. Postupovalo-li by ministerstvo popsaným způsobem, překračovalo by své zákonem stanovené pravomoci.

Uvedenému výkladu rozsahu oprávnění ministerstva dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů svědčí i délka (či spíše krátkost) lhůty, v níž může ministerstvo přípravný výbor sdružení na vady návrhu upozornit. Ministerstvo by mělo 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 ministerstvo, aby zjišťovalo vady návrhu a provedlo upozornění bez neodůvodněných průtahu 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 ministerstvo nemá možnost toto upozornění provést. Pětidenní lhůta objektivně nahlíženo ani nedává ministerstvu dostatečný časový úsek na to, aby mohlo náležitým způsobem vyhodnotit vnitřní poměry vznikajícího sdružení. Naopak tato lhůta reálně poskytuje ministerstvu 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 o sdružování občanů, nikterak neupravuje běh lhůt, je z důvodů právní jistoty nanejvýš vhodné při jeho aplikaci využít obecných pravidel počítání času zakotvených ve správním řádu (§ 40 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V zájmu zachování právní jistoty je třeba z uvedeného dovodit, že neučiní-li ministerstvo upozornění dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů ve stanovené lhůtě, byť shledal podaný návrh vadným, má se návrh za bezvadný a řízení za zahájené dnem doručení návrhu ministerstvu.

Nejvyšší správní soud z uvedeného shrnuje, že registrační řízení je zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci ministerstvu, a to bez ohledu na to, zda jej za bezvadný považuje ministerstvo, a dále doručením podání, jímž přípravný výbor k upozornění ministerstva, učiněnému v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů odstranil vady návrhu. Řízení je však zahájeno rovněž v případě, že ministerstvo, přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní. O dni zahájení řízení by mělo ministerstvo bezodkladně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru (druhá věta § 7 odst. 3 zákona o sdružování občanů).

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

Dospěje-li ministerstvo k závěru, že nejsou dány důvody pro odmítnutí návrhu stanovené v § 8 odst. 1 zákona o sdružování občanů, 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 sdružování občanů). O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení.

Pokud naopak ministerstvo shledá, že jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu na registraci sdružení, musí o tom vydat rozhodnutí do 10 dnů od zahájení řízení a toto rozhodnutí doručit zmocněnci přípravného výboru (§ 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů). Toto rozhodnutí je pak přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o sdružování občanů, který upravuje možnost podání opravného prostředku k *nejvyššímu soudu republiky*, je pak 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 ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů stanoví, že pokud do 40 dnů od zahájení řízení ministerstvo nedoručí přípravnému výboru rozhodnutí o odmítnutí registrace, vzniká sdružení dnem

následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Sdružení proto v tomto případě vznikne fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení.

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

Stěžovatelovy výtky lze shrnout do tří základních okruhů. Stěžovatel namítá v kasační stížnosti, že žalovaný správní orgán překročil svou pravomoc, jež spočívá v přezkumu navrhovaného názvu sdružení jakožto věcné vady stanov dle § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, dále nesouhlasí s vadným a nepřípustným posouzením navrhovaného názvu sdružení z hlediska jeho klamavosti a nakonec vznáší výhrady k posouzení charakteru lhůt uvedených v ustanovení § 7 odst. 2 a § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů a následků spojených s jejich uplynutím.

V nyní projednávané věci žalovaný správní orgán konstatoval, že stěžovatelem předložený návrh na registraci občanského sdružení Komise pro cenné papíry je po formální stránce bezvadný, zahájil tedy registrační řízení a následně v rámci posuzování materiálních podmínek registrace sdružení dospěl k závěru, že jde o občanské sdružení nedovolené ve smyslu § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, a proto registraci podle § 8 odst. 1 písm. c) citovaného zákona odmítl.

Vzhledem ke stěžovatelově námitce se tedy spornou jeví otázka, zda je možné v rámci fáze před zahájením registračního řízení posuzovat navrhovaný název občanského sdružení z hlediska jeho případné obsahové závadnosti či nikoliv a zda je vůbec možné, aby správní orgán v registračním řízení tuto „závadnost“ posuzoval.

Nejvyšší správní soud již judikoval ve vztahu k jednotlivým fázím registračního řízení (srov. citovaný rozsudek ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 - 235, dostupný na www.nssoud.cz), že se žalovaný správní orgán zabývá při hodnocení návrhu ve fázi před zahájením registračního řízení (§ 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů) pouze formální stránkou návrhu a nikoliv jeho obsahem a pokud návrh na registraci sdružení a stanovy k němu připojené prokazatelně obsahují formální náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů, pak registrační řízení zahájí. Kasační soud v uvedeném rozsudku zcela konkrétně vyslovil, že: „*Odstraňování případných vad návrhu na registraci občanského sdružení dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, se děje ještě před zahájením samotného registračního řízení. Proto může Ministerstvo vnitra posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 téhož zákona vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 téhož zákona považuje za vadu návrhu také nepřesnost údajů v něm uvedených, musí jít o takovou nepřesnost, která by bránila zahájení řízení. Jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této „předprocesní“ fázi je nepřípustné; zahájení registračního řízení nesmí být oddalováno nesplněním podmínek – náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 citovaného zákona vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu. Je tedy 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".

Podle § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů se název sdružení musí výrazně lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejích orgánů.

Z této dikce vyplývá, že aplikace tohoto ustanovení o výrazném odlišení názvu sdružení od názvu orgánu veřejné moci přichází v úvahu tehdy, jde-li o funkční orgán, jež vyvíjí činnost na území České republiky. Je tomu tak proto, že pokud je podmínkou aplikace výrazného odlišení názvu občanského sdružení od názvu právnické osoby skutečnost, že tato osoba již vyvíjí činnost na území České republiky, není žádného rozumného důvodu, aby tato podmínka neplatila v případě názvu orgánu veřejné moci.

Ministerstvo může posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů 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 sdružení. Jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této „předprocesní" fázi je proto zcela 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 o sdružování občanů vypočteny a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu.

Název občanského sdružení je nezbytnou formální náležitostí registrace sdružení ve smyslu zákona o sdružování občanů. Podle ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) citovaného zákona je nutné k návrhu na registraci sdružení připojit stanovy ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uveden mimo jiné i název sdružení. Název právnické osoby (§ 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů) je jedním ze zákonem stanovených povinných identifikačních znaků občanského sdružení, který ji od ostatních právnických osob odlišuje, a proto musí být povinně určen již při jejím zřízení nebo založení. Tato povinnost je primárně stanovena v ustanovení § 19b odst. 1 občanského zákoníku pro všechny právnické osoby, tedy i občanské sdružení (§ 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů), a jejím odrazem je rovněž ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) zákona o sdružování občanů. Aby název právnické osoby byl dostatečným identifikačním a distinktivním znakem, musí být zvolen tak, aby byl především způsobilý právnickou osobu individualizovat. Zcela výstižně se k této problematice vyjadřuje kolektiv autorů v komentáři k občanskému zákoníku (*Jiří Švestka, Jiří Spáčil, Marta Škárová, Milan Hulmák a kolektiv:* Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha 2009, s 247-252). „Název právnické osoby má být volen tak, aby odpovídal maximě v § 3 odst. 1 občanského zákoníku. To znamená, že má být zásadně pravdivý a přiměřený poměrům konkrétní právnické osoby, název právnické osoby má být rovněž zvolen tak, aby byl veřejnosti srozumitelný a aby vůči ní nepůsobil klamavě. Při tvorbě názvů právnických osob je třeba rovněž respektovat ten fakt, že zvláštní právní předpisy povolují použít určitá slova nebo označení jen v názvech některých právnických osob (např. slova banka, burza, spořitelna, obecně prospěšná společnost nebo nadace)."

Ve světle výše uvedené platné judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že správní orgán splnění formálních náležitostí zkoumá ještě před zahájením samotného registračního řízení. Název proto musí být zejména srozumitelný, úplný a přesně uvedený. Neúplnost nebo nepřesnost údajů, jíž má na mysli zákonodárce v ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů by musela být takového charakteru, aby bránila zahájení registračního řízení (typicky nepřesně uvedený název či sídlo sdružení). Cílem ustanovení § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů je především zamezit paralelní existenci shodného nebo snadno zaměnitelného názvu občanského sdružení, které je právnickou osobou, s názvem jiné právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, jakož i zamezit občanskému sdružení používání stejného názvu, jaký užívá orgán veřejné moci České republiky vyvíjející činnost na území České republiky nebo mezinárodní organizace, její orgán nebo její instituce nebo Evropská unie a její orgány. O takový případ v projednávané věci však nejde. V nyní projednávaném případě návrh názvu sdružení „Komise pro cenné papíry“ zcela jistě splnil požadavky na srozumitelnost, přesnost a určitost názvu. Ve vztahu k podmínkám stanoveným v § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů nejde o název shodný či výrazně se nelišící od názvu jiné právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky nebo od názvu orgánu veřejné moci České republiky již vyvíjejícího činnost na stejném území. Je tomu tak proto, že Komise pro cenné papíry, zřízená zákonem č. 15/1998 Sb., jako správní orgán vykonávající dohled v oblasti kapitálového trhu - tedy orgán veřejné moci - ukončila svoji činnost v roce 2006 a na území České republiky již nepůsobí. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že správní orgán nepochybil, pokud v nyní projednávaném případě shledal předložený návrh na registraci sdružení bezvadným po formální stránce a zahájil registrační řízení. Nebylo žádných důvodů k postupu žalovaného správního orgánu podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů a k vydání bezodkladného upozornění přípravnému výboru stran názvu občanského sdružení. Jak již bylo výše řečeno, případnou obsahovou závadnost názvu občanského sdružení, jež svojí povahou nespadá pod podmínky stanovené v § 6 zákona o sdružování, nelze v této fázi před zahájením registračního řízení posuzovat.

Nelze souhlasit s námitkou stěžovatele, že správní orgán nemá pravomoc posuzovat, krom podmínky stanovené v § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů, název z žádných jiných hledisek, neboť ve vztahu k názvu sdružení citovaný zákon žádné další podmínky nestanovuje.

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

Název občanského sdružení, tak jako název každé právnické osoby (§ 19b odst. 1 občanského zákoníku), musí odpovídat požadavkům na něj kladeným obecně závaznými

právními předpisy, jakož i maximě vyslovené v § 3 odst. 1 občanského zákoníku. Proto i název sdružení musí být zvolen tak, aby byl veřejnosti srozumitelný a aby vůči ní nepůsobil klamavě. Užití názvu sdružení „Komise pro cenné papíry“ shledal správní orgán v nyní projednávané věci ve vztahu k třetím osobám, zejména v běžné korespondenci, v úředním styku se státními orgány nebo při navazování kontaktů se zahraničními subjekty, za zjevně klamavé a matoucí, neboť takový název je způsobilý uvést tyto osoby v omyl ohledně povahy občanského sdružení.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k uvedenému závěru konstatuje, že označení právnické osoby zcela formálně korektním názvem, který je však v důsledku okolností schopen vyvolat ve veřejnosti klamný dojem ohledně povahy subjektu sdružení, nelze v právním státě akceptovat.

Nelze nevidět, že v České republice užíval název „Komise pro cenné papíry“ správní úřad pro oblast kapitálového trhu, zřízený zákonem č. 15/1998 Sb. který vykonával dozor nad tímto trhem od roku 1998 do roku 2006. Pod hlavičkou tohoto správního úřadu byla vydána i celá řada povolení, stanovisek a doporučení, na jejichž existenci zánik správního úřadu nemá vliv. Lze mít tudíž za to, že název občanského sdružení „Komise pro cenné papíry“ může veřejnost, u níž nelze předpokládat dostatečnou orientaci v problematice kapitálového trhu, vnímat jako název regulátora kapitálového trhu. Tato skutečnost proto může, jak uvedl žalovaný, u veřejnosti vyvolat omyl nebo záměnu dvou zcela rozdílných subjektů, zejména co se týče povahy takového subjektu.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s kasační námitkou stěžovatele, že by se v případě přezkumu „klamavosti“ názvu sdružení jednalo o překročení pravomoci správního orgánu a extenzivní výklad ustanovení § 6 zákona o sdružování občanů ohledně požadavků kladených na navrhovaný název sdružení, což by v důsledku vedlo k nepřípustnému omezení základního lidského práva sdružovat se svobodně ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích (čl. 20 Listiny základních práv a svobod). Je na místě uplatnit princip právní jistoty, který spočívá zejména ve vytvoření rovnováhy podmínek pro to, aby nikdo nebyl bez zákonného důvodu omezen na svých subjektivních právech a zároveň, aby byl zákonnou cestou postižen každý, kdo právní povinnosti porušuje. Klamavost názvu sdružení není zákonem o sdružování nikterak upravena. Ve vztahu k požadavkům na název sdružení lze proto použít obecné úpravy obsažené v občanském zákoníku a základní zásady občanského práva – ochrany dobrých mravů. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že správní úvaze, jíž žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí použil nelze nic vytknout, neboť dostatečně a zcela v souladu principem legality správního řízení uvedl, z jakých důvodů považuje navrhovaný název „Komise pro cenné papíry“ za klamavý. Dojem veřejnoprávního charakteru subjektu je totiž schopný ve veřejnosti vyvolat vyšší stupeň důvěry v úkony a status subjektu, čímž je pozměněn přístup a jeho vnímání třetími osobami. Z názvu sdružení samozřejmě není seznatelné, že jde skutečně o občanské sdružení ryze soukromoprávního charakteru. Vzhledem k nedávné existenci správního úřadu totožného jména, vyvolává název „Komise pro cenné papíry“ možnost záměny či nástupnictví orgánu veřejné správy, což nelze považovat za situaci, jež by byla ve vztahu k třetím osobám v souladu s dobrými mravy a principem právní jistoty. Nelze proto žalovanému správnímu orgánu vytýkat, že v souladu se zásadou legality správního řízení postupoval v řízení dle platných zákonů, chránil zájmy státu a společnosti a registraci sdružení s takovým názvem odmítl.

Jak již bylo výše uvedeno, ve fázi před zahájením samotného registračního řízení je správní orgán oprávněn posuzovat pouze formální náležitosti předloženého návrhu a jakékoliv věcné posouzení je v této fázi vyloučeno. Možnou klamavost názvu občanského sdružení „Komise pro cenné papíry“ nebylo možné posuzovat v rámci ustanovení § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů. Otázka možné klamavosti názvu, podle jiných než v tomto ustanovení uvedených kritérií (např. zde použití názvu již zaniklého orgánu státní správy), proto spadá do fáze posuzování materiálních podmínek registrace sdružení, které jsou stanoveny v § 8 zákona o sdružování.

Podle ustanovení § 4 zákona o sdružování občanů nejsou dovolena sdružení, a) 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; b) která sledují dosahování svých cílů způsoby, jež jsou v rozporu s ústavou a zákony; c) ozbrojená nebo s ozbrojenými složkami; za taková se nepovažují sdružení, jejichž členové drží nebo užívají střelné zbraně pro sportovní účely nebo k výkonu práva myslivosti.

Podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů ministerstvo registraci odmítne, jestliže z předložených stanov sdružení vyplývá, že jde o sdružení nedovolené (§ 4).

Žalovaný správní orgán odmítl registraci sdružení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů, neboť shledal způsob, jímž sdružení sleduje dosahování svých cílů, v rozporu s ústavou a zákony ve smyslu § 4 písm. b) citovaného zákona. Tento rozpor s ústavou a zákony je spatřován právě v použití názvu občanského sdružení, který je ve vztahu ke třetím osobám klamavý, matoucí a způsobilý vyvolat u třetích osob omyl ohledně povahy zamýšleného sdružení, i když deklarované věcné cíle sdružení uvedené ve stanovách nikterak neodporují zákonu. Klamavost názvu, jak bylo výše argumentováno, odporuje nejen maximě stanovené v § 3 odst. 1 občanského zákoníku, ale i principu právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), který je jedním ze základních předpokladů právního státu. Vymezení těchto pojmů zákonodárce neposkytuje, jejich obsah je tvořen převážně na základě judikatury a praktického používání.

Občanské sdružení, které je schopno ovlivnit přístup a vnímání veřejnosti, tedy vlastní postavení a vymezení se vůči obdobným uskupením na kapitálovém trhu, v důsledku užití názvu nedávno zaniklého orgánu státní správy, je jistě jedním ze způsobů, kterým lze stanovených cílů sdružení na kapitálovém trhu dosahovat. Tímto způsobem lze zvýraznit své postavení, přilákat vyšší pozornost, vzbudit důvěru v jednání subjektu. Výkonu sdružovacího práva, prostřednictvím klamavého názvu, ale nelze přiznat právní ochranu z důvodu dosahování cílů občanského sdružení způsoby, jež jsou v rozporu s ústavou a zákony. Nejvyšší správní soud proto shledal závěry městského soudu zcela v souladu se zákonem.

Stěžovatel nakonec vznáší výhrady k posouzení charakteru lhůt uvedených v ustanovení § 7 odst. 2 a § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů a následků spojených s jejich uplynutím. Především pak namítá, že ze žádného zákonného ustanovení nevyplývá,

že by tyto lhůty byly lhůtami pořádkovými, jež by bylo možné ve své podstatě ignorovat.

Řízení o registraci bylo v nyní projednávané věci zahájeno dne 4. 8. 2008 a žalobou napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 21. 8. 2008, č. j. MV-63480-5/VS-2008, stěžovatel obdržel dne 26. 8. 2008. Z uvedených dat je zřejmé, že žalovaný stihl vydat rozhodnutí před uplynutím 40 denní lhůty od zahájení řízení, s níž zákon spojuje vznik sdružení fikcí (§ 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů).

Podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů, nemá-li návrh náležitosti podle § 6 odst. 2 a 4 (anebo jsou-li údaje v něm neúplné nebo nepřesné), ministerstvo 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.

Podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů, o odmítnutí registrace rozhodne ministerstvo do 10 dnů ode dne zahájení řízení. Rozhodnutí doručí zmocněnci přípravného výboru.

Podle ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů, nebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Na žádost zmocněnce přípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace.

Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sdružování občanů, pokud ministerstvo nezjistí důvod k odmítnutí registrace, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání. O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení.

Vzhledem k tomu, že žalovanému správnímu orgánu byl dne 4. 8. 2008 doručen návrh na registraci občanského sdružení s názvem „Komise pro cenné papíry“, který neměl vady uvedené v ustanovení § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů, bylo řízení o registraci tímto dnem zároveň i zahájeno. Lhůta stanovená v § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů je pro posouzení nyní projednávané věci irelevantní. Nejvyšší správní soud však uvádí závěr vyplývající z rozsudku tohoto soudu ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 - 235, který je dostupný na www.nssoud.cz. Kasační soud v tomto rozhodnutí vyslovil, že: *„Ministerstvo vnitra musí upozornění podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů provést bezodkladně, nejpozději do pěti dnů od doručení návrhu. První z uvedených lhůt je především projevem obecných zásad činnosti správních úřadů, když vybízí ministerstvo, aby zjišťovalo vady návrhu a provedlo upozornění bez neodůvodněných průtahů od jeho doručení. Druhá pak vymezuje nejzazší lhůtu pro upozornění přípravného výboru na vady návrhu; po jejím marném uplynutí již tedy ministerstvo nemá možnost toto upozornění provést. Registrační řízení je tak zahájeno i v případě, že ministerstvo, přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní.“*

Z výše uvedeného je zřejmé, že neučiní-li žalovaný upozornění dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů ve stanovené 5ti denní lhůtě, byť by shledal podaný návrh vadným, považuje se návrh za bezvadný a registrační řízení za zahájené dnem doručení

návrhu žalovanému. Žádný další právní následek krom uvedeného však zákonodárce s uplynutím 5ti denní lhůty nestanovil. Nejedná se o lhůtu určenou k vydání rozhodnutí, nýbrž o lhůtu pro vyrozumění přípravného výboru na vady návrhu, po jejímž marném uplynutí nemá možnost správní orgán toto upozornění znova provést.

Jiná situace je již v případě lhůty stanovené v § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů. Obecná právní úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, v ustanovení § 71 odst. 1 říká, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Úprava lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení slouží především účastníkům řízení, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena a v návaznosti na úpravu nečinnosti správního orgánu, též efektivní nástroj, jak se domoci vydání správního aktu v přiměřené lhůtě. Dojde-li v důsledku nečinnosti správního orgánu ke škodě, nastupuje odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem. Speciální úprava lhůty k vydání rozhodnutí o odmítnutí registrace sdružení stanovená v § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů je 10 dní ode dne zahájení řízení. S jejím marným uplynutím zákonodárce nespojil žádný závažný důsledek v tom smyslu, že by zaniklo oprávnění k vydání rozhodnutí nebo by byl opožděně vydaný správní akt nicotným. Jak již uvedl městský soud v napadeném rozsudku, otázka, zda došlo nedodržením lhůty k vydání rozhodnutí o odmítnutí registrace ke vzniku škody a případně k nesprávnému úřednímu postupu, není předmětem tohoto přezkumného řízení.

Z uvedeného vyplývá, že zákonodárce jenom v ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů spojil vznik občanského sdružení na základě zákona s právními skutečnostmi tam uvedenými (zmocněnci přípravného výboru nebylo do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace). O takový případ však v dané věci nešlo.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedené argumentace konstatuje, že se městský soud nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), ani vady ve smyslu kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost opodstatněnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl a žalovanému správnímu orgánu v tomto řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 20. května 2010

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu