

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, občanské sdružení,** se sídlem Bratří Nejedlých 335, Žebrák, zast. JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1 – Nové Město, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2012, č. j. 5 A 125/2011 - 38,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2012, č. j. 5 A 125/2011 - 38, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností, kterou podal jménem žalobce v záhlaví uvedený advokát, se kterým dále Nejvyšší správní soud v průběhu řízení jako se zástupcem žalobce jednal, se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal ochrany proti nečinnosti Ministerstva vnitra (dále též „žalovaný“) a žádal, aby městský soud žalovanému nařídil vydat do tří dnů od právní moci rozsudku zmocněnci stěžovatelova přípravného výboru jedno vyhotovení stanov sdružení s vyznačeným dnem registrace.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že žalobce jako občanské sdružení (Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku) nevznikl podle § 8 odst. 4 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování občanů"), žalobu na ochranu proti nečinnosti však věcně přezkoumal, neboť podstatou žaloby bylo právě posouzení toho, zda je či není žalovaným neoprávněně odpíráno osvědčení o registraci a tím i upírána způsobilost k právním úkonům. Při přezkumu městský soud zjistil, že Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nemohlo vzniknout důsledkem zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, kterým tento soud zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí jeho registrace z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů. Žalobcem předpokládané účinky předvídané v § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů by mohly nastat pouze za situace, kdy by městský soud ve zrušujícím rozsudku naznal, že Ministerstvo vnitra návrh na registraci posoudilo nesprávně, neboť důvody odmítnutí návrhu na registraci v daném případě nebyly. V ostatních případech (např. v případě zjištění nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu nebo při zjištění podstatných vad správního řízení či rozhodnutí správního orgánu) správní soudy postupují podle obecné právní úpravy [zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s." nebo „soudní řád správní")]. Žalobce se proto mýlí, pokud dovodil, že nabytím právní moci zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, již došlo k jeho registraci ze zákona. Městský soud rovněž odmítl argumentaci žalobce, v níž analogicky odkázal na § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o shromažďování"), s tím, že si není vědom jediného případu, kdy by správní soud postupoval podle obecné právní úpravy a rozhodnutí podle zákona o shromažďování by zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Městský soud naopak analogicky odkázal na § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění novely provedené zákonem č. 61/2006 Sb., a upozornil na to, že podle ustálené judikatury toto speciální ustanovení nevylučuje postup soudu podle obecné právní úpravy obsažené v soudním řádu správním v případě, kdy je rozhodnutí správního orgánu o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti nepřezkoumatelné, přičemž postup podle citovaného ustanovení přichází v úvahu pouze, pokud soud zjistí, že nejsou žádné důvody pro odmítnutí žádosti o informace. Z výše uvedených důvodů tak nebylo možno žalobci přisvědčit, že žalovaný je nečinný, pokud nevydal na žádost zmocněnce přípravného výboru ze dne 29. 4. 2011 jedno vyhotovení stanov s vyznačeným dnem registrace, a to právě z důvodu, že žalobce nevznikl.

Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Má za to, že městský soud otázku registrace ve smyslu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů posoudil v rozporu se zákonem. Trvá na tom, že k jeho registraci došlo zrušujícím rozsudkem ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, a proto je na místě se domáhat, aby tato skutečnost byla vyznačena na stejnopisu jeho stanov. Stěžovatel je názoru, že z dikce § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů plyne, že registrace je automatickým důsledkem zrušení rozhodnutí správního orgánu o odmítnutí návrhu na registraci. Za nepřípadnou považuje městským soudem předestřenou analogii

diskutovaného ustanovení s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvláštní účinky rozsudku v případě sporů o poskytování informací vycházejí ze zvláštního výroku nařizujícího povinnému subjektu požadované informace žalobci poskytnout. Pokud však tento výrok v rozsudku schází, nelze takovou povinnost z ničeho dovodit. Naopak v případě rozsudku podle § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů nastává důsledek registrace občanského sdružení bez dalšího a automaticky na základě toho, že odmítavé rozhodnutí bylo soudem zrušeno. Stěžovatel má za to, že se v případě soudního přezkumu podle zákona o sdružování občanů a zákona shromažďovacího jedná o abnormální aplikaci apelačního principu místo obecného principu kasačního, který je správnímu soudnictví vlastní. Důvodem této úpravy je podle stěžovatele potřeba zabránit tomu, aby správní orgány obstruovaly vydáváním opakovaných nezákonných (nepřezkoumatelných) rozhodnutí výkon příslušného práva žadatele, které je v případě práva na sdružování, na shromažďování, jakož i práva na poskytnutí informace, urgentní. Závěrem odkazuje na žalobní důvody, které považuje nadále za platné. Stěžovatel ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu správního a soudního spisu je patrno, že navrhovatelé W. H., T. P. a J. Š. podali jako členové přípravného výboru dne 12. 8. 2009 návrh na registraci občanského sdružení Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, spolu se stanovami občanského sdružení. Tento návrh byl Ministerstvem vnitra odmítnut podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů rozhodnutím ze dne 24. 8. 2009, č. j. MV-58402-7/VS-2009. Proti tomuto rozhodnutí podali členové přípravného výboru žalobu, které městský soud vyhověl a napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra rozsudkem ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s., z důvodu nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek městského soudu nabyl právní moci dne 29. 4. 2011. Téhož dne zaslal zmocněnec přípravného výboru T. P. žádost Ministerstvu vnitra o zaslání stanov předmětného občanského sdružení s registrační doložkou s ohledem na znění § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů a skutečnost, že rozsudkem městského soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, došlo ke zrušení rozhodnutí o odmítnutí registrace předmětného sdružení. Přípisem ze dne 18. 5. 2011, č. j. MV - 58402-28/VS-2009, Ministerstvo vnitra zmocněnci přípravného výboru odpovědělo, že vzhledem k tomu, že jeho rozhodnutí městský soud zrušil podle § 78 s. ř. s., tj. podle obecné právní úpravy, nikoli z důvodu podle § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů, je nyní povinen o návrhu na registraci rozhodnout znovu. K registraci ve smyslu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů tak v daném případě nedošlo, a proto není povinen zaslat jedno vyhotovení stanov s vyznačeným dnem registrace. Zmocněnec přípravného výboru následně uplatnil žádost o opatření proti nečinnosti. Ministr vnitra usnesením ze dne 10. 6. 2011, č. j. MV-58402-34/VS-2009, žádosti o opatření proti nečinnosti nevyhověl z totožných důvodů jako v případě žádosti o zaslání vyhotovení stanov s registrační doložkou. Téhož dne byla u městského soudu podána žaloba na ochranu proti nečinnosti žalobcem - Sudetoněmeckým krajanským sdružením v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, občanským sdružením, s uvedením zástupce T. P., člena předsednictva. Žalobce v žalobě uvedl, že má za to, že na základě zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca

298/2009 - 78, došlo ve smyslu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů k jeho registraci ze zákona, a nevydalo-li Ministerstvo vnitra na žádost zmocněnce přípravného výboru vyhotovení stanov s doložkou registrace, došlo k jeho nečinnosti. Svoji aktivní žalobní legitimaci odvozuje právě ze skutečnosti, že mu svědčí registrace ze zákona podle citovaného ustanovení.

Nejvyšší správní soud zahájil o kasační stížnosti řízení, přičemž zohlednil § 109 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je *Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné*, neboť při přezkumu zjistil, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud k tomuto pochybení přihlédl z úřední povinnosti, tedy bez ohledu na to, že tuto námitku stěžovatel v kasační stížnosti nevznesl.

Ze soudního spisu je patrno, že Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, občanské sdružení, podalo k městskému soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud však zjistil, že tento subjekt v dané době dosud neměl způsobilost být účastníkem řízení ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává*. Podle odst. 3 citovaného ustanovení *je účastník způsobilý samostatně činit v řízení úkony v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti*. Je tedy zřejmé, že způsobilost být účastníkem řízení se odvozuje od hmotněprávní způsobilosti k právům a povinnostem. Pokud tedy subjekt nemá právní subjektivitu, zákonitě nemůže mít ani způsobilost být účastníkem řízení. O návrhu na registraci předmětného sdružení přitom nebylo do dne podání žaloby s konečnou platností rozhodnuto. Nebylo tedy právnickou osobou podle § 18 odst. 2 písm. a) zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, ani podle § 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů, neboť do doby podání žaloby nebylo ve smyslu ustanovení § 6 a násl. zákona o sdružování občanů registrováno. Ačkoli si byl městský soud skutečnosti o absenci právní subjektivity žalobce vědom, přiklonil se s ohledem na to, že otázku existence právní subjektivity žalobce považoval za podstatu sporu, k meritornímu přezkumu žaloby. S tímto postupem však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Otázka podmínky řízení, zda subjekt podávající žalobu má vůbec právní subjektivitu, tedy zda vůbec existuje a je možno s tímto subjektem nadále jako s účastníkem řízení jednat, je základní podmínkou řízení, kterou je správní soud povinen si vyhodnotit vždy dříve, než přistoupí k meritornímu přezkumu věci. Městský soud byl nejen oprávněn, ale i povinen si tuto otázku jako otázku procesní před zahájením meritorního přezkumu posoudit a ověřit, zda je tato základní podmínka řízení splněna, přestože otázku právní subjektivity považoval za podstatu daného sporu. Přitom v případě, kdy správní soudy dospějí k závěru o absenci právní subjektivity žalobce, nelze se žalobou naložit jinak, než ji odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaný pod č. 981/2006 Sb. NSS, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné otázky nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatele uplatňované v průběhu řízení, v níž trvá na tom, že způsobilost být účastníkem řízení nabyl registrací ex lege na základě § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů, po té, kdy městský soud rozsudkem ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, zrušil původní rozhodnutí žalovaného o odmítnutí návrhu na registraci sdružení. Účinky § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů, podle kterého soud rozhodnutí Ministerstva vnitra zruší, jestliže nebyly dány důvody k odmítnutí registrace, přičemž den právní moci takového rozhodnutí soudu je dnem registrace sdružení, připadají v úvahu pouze za situace, že správní soud rozhodnutí Ministerstva vnitra zruší proto, že nebyly dány důvody k odmítnutí registrace, resp. pouze za předpokladu, že správní soud dospěje k závěru, že registrace měla být provedena. V ostatních případech správní soudy postupují podle obecné úpravy soudního řádu správního. Tak tomu bude v případě, pokud správní soud dospěje např. k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, nebo shledá-li, že rozhodnutí správního orgánu trpí podstatnými formálními vadami. Za takové situace rozhodnutí správního orgánu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. Ostatně podle obecné právní úpravy, tj. podle soudního řádu správního, bude správní soud postupovat rovněž, zjistí-li, že žaloba je nedůvodná. O jejím zamítnutí totiž rozhodne podle § 78 odst. 7 s. ř. s., neboť speciální úprava zákona o sdružování občanů žádné ustanovení o postupu správního soudu v případě nedůvodnosti žaloby neobsahuje. Proto i v tomto případě je nezbytné vycházet z obecné právní úpravy, stejně jako v případě nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí nebo rozhodnutí zatíženého vadami, neboť ani na taková rozhodnutí speciální úprava zákona o sdružování občanů nepamatuje. Pokud tedy soud zruší rozhodnutí nikoliv proto, že nebyly dány důvody pro odmítnutí registrace, ale z jiných důvodů, tak jak tomu bylo i v daném případě, kdy městský soud původní rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, nelze den právní moci rozsudku považovat za den vzniku sdružení ve smyslu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů. Účinky věty druhé ustanovení § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů má pouze zrušení rozhodnutí správního orgánu z důvodu v tomto ustanovení zakotveného, nikoli každé zrušující rozhodnutí správního soudu, jak se mylně stěžovatel domnívá (k tomu srovnej Soudní judikaturu ve věcech správních č. 538/1999).

Stěžovatelem zastávaný výklad § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů by znamenal nepřípustné zúžení přezkumné role správních soudů, neboť by zcela vyloučil jeho přezkumnou funkci v případě procesně vadných rozhodnutí správních orgánů. K takovému závěru nelze dospět žádným výkladem. Závěr zastávaný stěžovatelem, že by každé zrušující rozhodnutí bylo schopno nabytím právní moci založit registraci sdružení, by znamenal, že by tyto účinky mělo i nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu, což je zcela nepřijatelné.

Na výše předestřeném nemůže nic změnit ani odkaz na § 11 odst. 3 zákona o shromažďování, neboť z dikce citovaného ustanovení je patrno, že je koncipován obdobným způsobem jako § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů, s jehož výkladem se městský soud v napadeném usnesení řádně vypořádal. Rovněž v ustanovení § 11 odst. 3 zákona o shromažďování zákonodárce zakotvil možnost zrušit rozhodnutí správního orgánu v případě, že soud dospěje k závěru, že nebyly dány důvody k zákazu shromáždění, následkem čehož je svolavatel oprávněn shromáždění uspořádat podle původního

oznámení nebo později tak, aby shromáždění bylo uskutečněno do 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu. V ostatních případech však citované ustanovení předpokládá postup správních soudů podle obecné právní úpravy. Z daného vyplývá, že analogický odkaz na předmětné ustanovení zákona o shromažďování naopak podporuje výše vyslovené závěry zdejšího soudu týkající se výkladu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů, kdy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nenazná-li správní soud, že je nutno rozhodnutí správního orgánu zrušit proto, že nebyly dány důvody odmítnutí registrace, je povinen postupovat podle obecné právní úpravy. Rovněž odkaz městského soudu na § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím považuje zdejší soud za přiléhavý, neboť i toto ustanovení je nutno vykládat způsobem, že vedle speciální úpravy postupu správního soudu v posuzování rozhodnutí správního orgánu o odmítnutí poskytnutí informace je v ostatních případech nutno vycházet z obecné právní úpravy, stejně jako v případě § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů. Skutečnost, že § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím správní soudy opravňuje zvláštním výrokem zavázat správní orgán k poskytnutí informace, kdežto v případě § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů má účinky registrace již samotné zrušení rozhodnutí správního orgánu, není pro výše uvedené podstatné.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poznamenat, že předmětným postupem zdejší soud neodpírá žalobci přístup k soudní ochraně. Pokud však žalobu na ochranu proti nečinnosti za dané situace podá sdružení, je nutno počítat s tím, že správní soud je povinen v rámci tohoto řízení jako předběžnou otázku posoudit, zda sdružení vzniklo fikcí registrace podle tohoto ustanovení či nikoliv. V případě, že soud dospěje k závěru, že sdružení dosud nevzniklo, žalobu bez meritorního posouzení odmítne. Zákonodárce však v § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů stanovil, že domáhat se po zrušujícím rozsudku krajského soudu (z důvodu v daném ustanovení zakotveného) vydání jednoho vyhotovení stanov, na němž bude vyznačen den registrace, je oprávněn zmocněnec přípravného výboru, a to bez ohledu na to, zda občanské sdružení vzniklo či nikoli. Tento zmocněnec se v případě nesouhlasu s postupem Ministerstva vnitra může po vyčerpání opravných prostředků rovněž domáhat nápravy nečinnostní žalobou. Ostatně ze správního a soudního spisu je patrno, že právě tento zmocněnec původně žádal Ministerstvo vnitra v návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, jak o vydání jednoho vyhotovení stanov, tak podal i následná opatření proti nečinnosti žalovaného. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, proč uvedený zmocněnec nepodal i následnou nečinnostní žalobu, kterou by se byl městský soud povinen meritorně zabývat.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že s ohledem na výše uvedené důvody mu nezbývá než rozhodnutí městského soudu zrušit. Nelze totiž přehlédnout, že jednal-li městský soud, byť vědomě, s neexistujícím subjektem jako účastníkem řízení, způsobil svým postupem nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí pro nesrozumitelnost spočívající v rozpornosti mezi výrokem a odůvodněním. Protože zdejší soud dospěl k závěru, že již v řízení před městským soudem měla být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zrušil ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. nejen napadený rozsudek městského soudu, ale zároveň také odmítl žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Ve věci rozhodl podle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 110 odst. 3, větou druhou, s. ř. s., a to jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek, proto o nich zdejší soud rozhodl jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). Přestože z formálního hlediska měl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch, výsledkem řízení před správními soudy bylo odmítnutí žaloby. O náhradě nákladů řízení proto zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. srpna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu