# U S N E S E N Í

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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2011, č. j. MV-58402-37/VS-2009, ve věci registrace občanského sdružení, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2012, č. j. 3 A 93/2011 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá**.

II. 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 jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též jen „žalovaný“) ze dne 28. 6. 2011, č. j. MV-58402-37/VS-2009. Uvedeným rozhodnutím žalovaný podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování občanů“), odmítl návrh na registraci stěžovatele jako občanského sdružení po té, kdy městský soud rozhodnutím ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, zrušil původní rozhodnutí žalovaného o odmítnutí návrhu na registraci ze dne 24. 8. 2009, č. j. MV-58402-7/VS-2009, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud žalobu stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“), neboť zjistil, že projednání věci bránil neodstranitelný

nedostatek podmínky řízení, pro který nebylo možno v řízení pokračovat. Subjekt podávající žalobu označený jako Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (stěžovatel) totiž dosud nebyl v době projednání žaloby registrován v souladu se zákonem o sdružování občanů, a proto nemohl mít způsobilost být účastníkem řízení podle § 33 s. ř. s.

Městský soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že k jeho registraci došlo ve smyslu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů již právní mocí rozhodnutí městského soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 11 Ca 298/2009 - 78, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2009, č. j. MV-58402-7/VS-2009, o odmítnutí návrhu na registraci stěžovatele jako občanského sdružení, a proto mu již svědčila způsobilost být účastníkem řízení. Městský soud totiž dospěl k závěru, že v daném případě bylo původní rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušeno a vráceno k dalšímu řízení na základě obecné úpravy v soudním řádu správním podle jeho § 78 (pro nedostatek důvodů původního rozhodnutí žalovaného, kterým návrh na registraci odmítl), nikoli na základě § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů (z důvodu, že by městský soud dospěl k závěru, že žalovaný nesprávně věc posoudil, pokud návrh na registraci odmítl), a proto zrušení původního rozhodnutí žalovaného o odmítnutí registrace nemá účinky v citovaném ustanovení předpokládané. Městský soud uvedl, že speciální úprava v zákoně o sdružování občanů znamená pouze jednu z dalších možností, jak mohou správní soudy rozhodovat. Nemůže na základě ní docházet k omezení rozhodovací činnosti správních soudů pouze na možnost buďto žalobu zamítnout nebo zrušit napadené rozhodnutí podle § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů. Nelze totiž vyloučit situaci, kdy se rozhodující správní orgán dopustí závažných vad řízení, na základě čehož bude nutno rozhodnutí správního orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Výkladem stěžovatele by byla přezkumná role správních soudů výrazně omezena.

Vzhledem k tomu, že původní rozhodnutí žalovaného o odmítnutí návrhu na registraci občanského sdružení bylo zrušeno a vráceno žalovanému k dalšímu řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti jeho původního rozhodnutí, toto rozhodnutí pozbylo právní moci (věc se dostala do procesní fáze před rozhodnutím), a tak nic nebránilo žalovanému vydat nové rozhodnutí o odmítnutí předmětného návrhu. Z výše uvedených důvodů městský soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že žalovaný vydal nové rozhodnutí o odmítnutí v rozporu s překážkou věci rozhodnuté, a to ani s ohledem na § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů.

Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V kasační stížnosti namítá, že závěr městského soudu o neodstranitelném nedostatku podmínky řízení není správný po věcné ani procesní stránce, neboť nelze zaměňovat procesní způsobilost se způsobilostí k právním úkonům. Stěžovatel má za to, že v daném případě, kdy se vede spor o to, zda stěžovatel vznikl ex lege následkem zrušení rozhodnutí o odmítnutí registrace městským soudem, nelze stěžovatele zbavovat procesního práva na projednání jeho nároku s tím, že soud vyřeší předloženou otázku jako otázku procesní o splnění podmínek řízení. Tím spíše, když stěžovatel v žalobě výslovně nesouhlasil s rozhodováním bez nařízení jednání.

Stěžovatel dále napadá úvahy městského soudu týkající se výkladu § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů. Na rozdíl od městského soudu má za to, že z daného ustanovení je nutno s použitím výkladu gramatického, historického, analogického a teleologického dovodit, že zrušující rozsudek správního soudu má vždy a bez dalšího účinky předpokládané v citovaném ustanovení. Odkazuje přitom na důvodovou zprávu k zákonu o sdružování občanů, z níž dovozuje, že správní soud nemá možnost rozhodnutí správního orgánu o odmítnutí návrhu na registraci zrušit a umožnit správnímu orgánu rozhodnout o odmítnutí registrace znovu a lépe své rozhodnutí odůvodnit. Účelem úpravy § 8 odst. 4 a 5 zákona o sdružování občanů je především ochrana občanů před nezákonnou nečinností správního orgánu, jakož i rychlost rozhodování o odmítnutých registracích spolků. Vzhledem k zájmu na rychlém rozhodování otázky zákonnosti důvodů pro odmítnutí registrace zákonodárce rovněž konstituoval řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí registrace jako jednostupňové a bezvýjimečně konečné. Tomu nasvědčuje i původní záměr zákonodárce, který rozhodování o žalobě proti odmítnutí návrhu na registraci svěřil Nejvyššímu soudu České republiky, nikoli soudům nižší instance. Výklad městského soudu, který by umožňoval správním orgánům obstrukci procesu registrace v případě vydávání opakovaného nezákonného rozhodnutí, by byl proti účelu ochrany občanů. Stěžovatel dále analogicky odkazuje na zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o shromažďování“), kdy podotýká, že při aplikaci jeho § 11 odst. 3 nikdo nepomýšlí na to, že by soud mohl vydat jiný vyhovující (kasační) rozsudek než rozsudek s účinky citovaného ustanovení.

Závěrem stěžovatel nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že by výkladem zastávaným stěžovatelem byla výrazně omezena přezkumná role soudů. Není tomu tak už proto, že při přezkumu rozhodnutí správního orgánu podle § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů není soud důvody uváděnými v napadeném rozhodnutí správního orgánu vázán a existenci důvodů pro odmítnutí registrace posuzuje zcela nezávisle na nich. Úkolem soudu tak není přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu, nýbrž rozhodnout nově o návrhu na registraci. Navíc § 8 odst. 4 citovaného zákona přezkum ze strany soudu ani nezmiňuje. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud zahájil o kasační stížnosti řízení, ve kterém je před vlastním posouzením důvodnosti stížních bodů povinen ověřit splnění základních podmínek řízení. Jednou z nich je i přípustnost kasační stížnosti. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, domáhá-li se zrušení soudního rozhodnutí účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení. Nutnou podmínkou na straně účastníka řízení, tedy i stěžovatele, při podání kasační stížnosti, je způsobilost vůbec účastníkem řízení být. Tuto způsobilost má podle ustanovení § 33 odst. 2 s. ř. s. ten, *kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a také správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává*. Podle odst. 3 citovaného ustanovení *je účastník způsobilý samostatně činit v řízení úkony*, tj. má procesní způsobilost, *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 způsobilosti být účastníkem řízení. V případě, že zdejší soud dospěje při posuzování předmětné podmínky řízení k závěru, že stěžovatel, jakožto účastník řízení, nemá právní subjektivitu, nemůže s kasační stížností naložit jinak, než ji odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Nedostatek právní subjektivity a z toho plynoucí nedostatek subjektivity procesní v každém řízení před správními soudy představuje neodstranitelnou překážku řízení, která Nejvyššímu správnímu soudu neumožňuje ani vést řízení o kasační stížnosti. Neodstranitelný nedostatek této podmínky řízení je důvodem pro odmítnutí jak žaloby, tak kasační stížnosti podle ustanovení § 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).

Při posuzování splnění podmínky řízení o způsobilosti stěžovatele být účastníkem řízení Nejvyšší správní soud zjistil, že v kasační stížnosti podané proti usnesení městského soudu je jako stěžovatel označeno Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, občanské sdružení. Tento subjekt však dosud není 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 dosud nebyl ve smyslu ustanovení § 6 a násl. zákona o sdružování občanů registrován. Návrh na registraci předmětného sdružení byl totiž rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 6. 2011, č. j. MV-58402-37/VS-2009, odmítnut. Stěžovatel tak nemá proto způsobilost být účastníkem řízení ve smyslu § 33 s. ř. s., neboť do dne podání kasační stížnosti nenabyl způsobilost k právům a povinnostem ani k právním úkonům. Tento neodstranitelný nedostatek podmínky řízení je důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti stěžovatele podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné otázky nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatele, který 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. Zdejší soud se naopak plně ztotožnil se závěry městského soudu. 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 (spolku) 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).

Zdejší soud se v návaznosti na právě uvedené ztotožňuje také s názorem městského soudu, že stěžovatelem navrhovaný 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 ani na základě gramatického, historického, analogického či teleologického výkladu. Závěr zastávaný stěžovatelem, že by každé zrušující rozhodnutí bylo schopno nabytím právní moci založit registraci sdružení, by znamenal, že by tyto účinky mělo i zcela nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu, což je zcela nepřijatelné. Právě uvedené přitom žádným způsobem nevylučuje, že účelem zakotvení § 8 odst. 4 v zákoně o sdružování občanů je zrychlení řízení ve věci návrhu na registraci spolku, nicméně pouze v případě neoprávněného odmítnutí návrhu na registraci ze strany správního orgánu. 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.

Shora uvedené lze uzavřít tak, že městský soud postupoval zcela správně, pokud žalobu neexistujícího subjektu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení. Městský soud byl nejen oprávněn, ale i povinen si předmětnou otázku jako otázku procesní o splnění podmínek řízení před meritorním posouzením věci zodpovědět, a dospěl-li k závěru o nutnosti odmítnutí předmětné žaloby, je nutno konstatovat, že již nebyl ani navzdory výslovné žádosti

stěžovatele o nařízení ústního jednání povinen soudní jednání nařizovat (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 - 55).

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poznamenat, že ze soudního spisu navíc vyplývá, že stěžovatel si byl možného závěru o odmítnutí jeho žaloby vědom, neboť současně s předmětnou žalobou podali žalobu proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu na registraci rovněž členové přípravného výboru Sudetoněmeckého krajanského sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, tedy osoby oprávněné k podání takové žaloby, která je vedena u městského soudu pod sp. zn. 3 A 94/2011. V tomto řízení tak bude meritorně vypořádána otázka zákonnosti odmítnutí registrace předmětného sdružení.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost má neodstranitelnou vadu podání, neboť byla podána osobou, která nemůže být účastníkem řízení podle § 33 s. ř. s., a proto mu nezbylo, než kasační stížnost podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., odmítnout.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 9. srpna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu