

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců a) **Mgr. J. Ř.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Francem, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, b) **Š. Z. D.**, c) **J. Z.**, d) **PhDr. M. P.**, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 963/3, za účasti **ProKraj**, se sídlem Bílina, 5. května 47/44, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2016, č. j. 11 A 215/2015 - 81,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žalobce a) **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

**IV.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

[1] Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2016, č. j. 11 A 215/2015-81, byla zamítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v registraci změny stanov politické strany „*B10.cz*“, jíž došlo ke změně názvu této politické strany na „*ProKraj*“. Touto žalobou se žalobci domáhali určení, že šlo o nezákonný zásah.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve odkázal na pojmové vymezení nezákonného zásahu v § 82 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a shrnul, že v souzené věci má tento zásah spočívat v registraci změny názvu výše uvedené politické

strany, namísto toho, aby žalovaný vydal rozhodnutí o odmítnutí registrace. Tím měl žalovaný zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobců, neboť ti byli za politickou stranu s obdobným názvem „*Hnutí PRO! Kraj*“ na kandidátní listině koalice „*Hnutí PRO! Kraj*“ zvoleni do zastupitelstva Ústeckého kraje v roce 2012. S odkazem na § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), městský soud dovodil, že nezaměnitelnost názvu je zákonem vyžadována jen ve vztahu mezi názvy politických stran a politických hnutí. K otázce zaměnitelnosti totiž Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 102/15 (všechny nálezy Ústavního soudu jsou dostupné z http://nalus.usoud.cz) vyslovil, že tzv. „*volební strany*“ nejsou identické s politickými stranami a hnutími, neboť prvně jmenované mohou tvořit i další subjekty. Volební strany dále nejsou identifikovatelné toliko dle jejich názvu, ale dle celé řady dalších atributů (vylosované číslo volební strany, jednotliví kandidáti, či vylosované číslo volební strany ve spojení se jménem strany), což úzce souvisí právě s volebním systémem do komunálních voleb, založeným na zásadě poměrného zastoupení. Z listin předložených žalobci pak městskému soudu vyplynulo, že „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ je sdružením tří politických stran: Hnutí za nezávislý a harmonický rozvoj obcí a měst, Křesťanské demokratické unie – Československé strany lidové (dále jen „KDU-ČSL“) a Strany zelených. Tyto registrované politické strany uzavřely dne 12. 9. 2012 koaliční smlouvu, upravující podmínky spolupráce při postupu před volbami do zastupitelstva Ústeckého kraje v roce 2012, financování předvolební kampaně a společný postup po volbách. „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ však není ministerstvem vnitra registrována ani jako politická strana, ani jako politické hnutí. Ze všech výše uvedených důvodů městský soud dovodil, že právní úprava nechrání neregistrované sdružení nestraníků, neboť (na rozdíl od politické strany) je koalice pouhým institutem, umožňujícím účast ve volbách těm osobám (kandidátům), které nehodlají kandidovat za politickou stranu či hnutí. Koalice stran je navíc sestavována pro dané konkrétní volby, a tedy i její název je platný právě pro ně; ve volbách následujících může stejná koalice vystupovat pod jiným názvem. Z uvedeného vyplývá, že registrace politických stran a hnutí je zásadní skutečností, která má vliv na posouzení, zda musí být ve vztahu mezi subjekty splněna podmínka nezaměnitelnosti názvu a zkratky; pro ochranu ve smyslu ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., tedy nepostačí pouhé faktické vykonávání politické činnosti, jak tvrdí žalobci. Ze všech výše uvedených důvodů dospěl městský soud ke konečnému závěru, že registrace změny názvu strany B10 na „*ProKraj*“ nebyla nezákonným zásahem do práv žalobců, jako zástupců koalice.

[3] Proti rozsudku městského soudu brojili žalobci kasační stížností. V průběhu řízení zaslal právní zástupce stěžovatelů oznámení, že došlo k ukončení právního zastupování žalobců b) až d). Jediným stěžovatelem zůstává žalobce a) [dále též jen „stěžovatel“], který také doplnil kasační stížnost o důvody [podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.], pro které napadený rozsudek městského soudu napadá. Řízení o kasačních stížnostech dalších stěžovatelů bylo pravomocně zastaveno usnesením zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 230/2016-37.

[4] Stěžovatel v úvodu své kasační stížnosti nejprve uvádí, že politické strany B10, Hnutí nezávislých za harmonický rozvoj obcí a měst, KDU-ČSL, Strana zelených a příznivci neregistrované iniciativy Volby pro město Děčín uzavřeli dohodu o partnerství a vzájemné spolupráci, označovanou jako „*Hnutí PRO! Kraj*“. To se postupně etablovalo

a formalizovalo a pozdější sled událostí vyústil v uzavření koaliční smlouvy a vytvoření „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“. V roce 2012 v krajských volbách do Ústeckého kraje kandidovali za „*Koalici Hnutí PRO! Kraj*“ kandidáti Strany zelených, KDU-ČSL a Hnutí za harmonický rozvoj obcí. V průběhu let 2012 a 2013 pak byly uzavřeny smlouvy týkající se financování volební kampaně; k poslední z nich se však politická strana B10 nepřipojila a ani v dalších volbách v roce 2016 se s jejím zapojením nepočítalo. Po postupném odchodu většiny svých členů a v návaznosti na porušení etického kodexu „*Hnutí PRO! Kraj*“ změnila politická strana B10 svoje stanovy a přejmenovala se na politickou stranu „*ProKraj*“; s tímto novým názvem se pak zaregistrovala v seznamu politických stran a hnutí vedeném žalovaným. Právě registraci změny názvu a související změny stanov stěžovatel vnímá jako nezákonný zásah, pro rozporu takového postupu s § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb.

[5] V další části kasační stížnosti se stěžovatel vyjadřuje k pojmu „*koalice*“ tak, jak je použit například v § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 130/2000 Sb.“), v návaznosti na čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Uvádí, že ani naposledy zmíněný zákon a ani zákon č. 424/1991 Sb., pojem „*koalice*“ nedefinují; nejde tedy o právní, ale spíše o politologický pojem, který je třeba interpretovat nejen ve formálním, ale i materiálním smyslu. Domnívá se, že se nejedná pouze o neformální sdružení vytvořené pro účely volebního procesu, ale o sdružení politických stran a o právní subjekt. Žalovaný proto pochybil, pokud při úvaze, zda se název „*ProKraj*“ liší od názvu ostatních politických stran či hnutí vyvíjejících činnost na území České republiky, nevzal v potaz i jiná uskupení účastnící se politické soutěže na území České republiky. Aproboval-li městský soud přístup žalovaného odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 102/15, stěžovatel namítá, že toto usnesení nelze na projednávaný případ bez dalšího použít. Ústavní soud se zde totiž vyjadřoval k situaci, kdy zaměnitelnost obou názvů nebránila jejich registraci pro konkrétní volby, avšak v souzené věci šlo o registraci politické strany do registru politických stran. Formulace čl. 22 Listiny, týkající se soutěže politických stran, chrání dle názoru stěžovatele i úsilí směřující k založení a vzniku politické strany u koalice, které se volné politické soutěže aktivně účastní. Pokud tedy koalice působí pod nějakým názvem, je třeba jinému subjektu zabránit, aby toto jméno použil jako svůj název pro politickou stranu nebo hnutí. Stěžovatel dodává, že zatímco registrace strany nebo hnutí je zformalizováním politického úsilí, registrace názvu koalice je pouze institut umožňující kandidaturu do konkrétních voleb. Je proto třeba rozlišovat mezi kolizí názvů ve stejných volbách, a kolizi názvů při registraci politické strany nebo hnutí, kdy platí princip přednosti. Argumentace městského soudu by tak byla akceptovatelná pouze v případě, pokud by strana B10 chtěla kandidovat do krajských voleb v koalici s názvem „*ProKraj*“. Shodný názor podle stěžovatele vyplývá i z usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 9. 2014, sp. zn. 40 A 9/2014. Stěžovatel tedy nesouhlasí s odlišením institutu volební a politické strany tak, jak je prezentována v citovaném usnesení Ústavního soudu, neboť registrace kandidátní listiny (o níž šlo v případě posuzovaném Ústavním soudem) probíhá odlišně od registrace politické strany. Domnívá se, že název politické strany je i ve volbách do obecních a krajských zastupitelstev nejdůležitějším distinktivním znakem, a nesouhlasí ani s tím, že název koalice je platný pouze pro jedny konkrétní volby. Upozorňuje, že v případě úspěchu koalice a zisku mandátu nastupuje jeho výkon, a proto název koalice zůstává platný

a požívá ústavní ochrany po celou dobu volebního období. Po jeho uplynutí jej sice může jiný subjekt využít a pod názvem koalice kandidovat do nových voleb, avšak není možné si podobný nebo stejný název registrovat jako název politické strany či politického hnutí.

[6] Stěžovatel namítá také narušení politické soutěže, která jako základ demokraticky fungujícího státu musí být regulována jinak než soutěž hospodářská. V případě subjektů účastnících se politické soutěže je zapotřebí víc než jen formální kontrola, zda v registru již nefiguruje pod stejným názvem jiný subjekt. Neexistuje přitom žádná zákonná definice politických stran a hnutí, nicméně podle odborných definic je pro ně typická mj. rovnost postavení a šancí. Gramatickým výkladem ustanovení vztahujícího se k definici politické strany (tj. § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb.) se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, a stěžovatel z něj vyvozuje, že „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ má jako aktivní a známý (byť neregistrovaný) subjekt nárok na ochranu svého názvu a zkratky ve volné soutěži politických stran. Definicí politické strany se pak zabýval také nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03, z něhož se podává, že žádná explicitní legální definice politické strany či hnutí v českém právním řádu neexistuje, a tudíž je ji nutno vyvodit z celkové ústavní i obecně právní úpravy. Ústavně konformním výkladem § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., směřuje stěžovatel k závěru, že na kandidátní listinu koalice složenou z více politických stran a hnutí je nutno nahlížet stejně jako na kandidátní listinu politické strany jediné. Městský soud se proto dopustil nesprávného právního posouzení věci, neboť pojmy „*politická strana*“ a „*volební strana*“ vyložil čistě formálně a striktně je od sebe oddělil.

[7] V závěru kasační stížnosti se stěžovatel odvolává také na § 132 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), podle něhož se název právnické osoby musí lišit od osoby jiné a nesmí být klamavý. Politická strana B10 věděla, že se připravuje registrace nového politického subjektu (politického hnutí „*PRO! Ústecký kraj*“), což stěžovatel dokládá petičními archy. V rozporu se závazky, které vyplývaly z dohody o spolupráci a etického kodexu a které směřovaly vůči ostatním stranám „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“, se nicméně strana B10 rozhodla pro změnu názvu a podala návrh na jeho registraci. Uvedené skutečnosti byly známé i žalovanému ze vzájemné komunikace s některými žalobci, přesto neoprávněně rozhodl ve prospěch strany B10. Svůj názor o protiprávnosti takového postupu, který se dotkl veřejných subjektivních práv členů krajského zastupitelstva, zvolených jako kandidátů „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“, odvozuje stěžovatel také z dikce § 127 občanského zákoníku a důvodové zprávy k tomuto ustanovení, která hovoří o právnické osobě, jež je teprve založena nebo dokonce jen projektována, ale již je jejím jménem jednáno s třetími osobami; s těmito argumenty se však městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a aby určil, že jednání žalovaného, spočívající v registraci změny stanov a názvu politické strany B10, bylo ve vztahu k němu nezákonným zásahem.

[8] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl pouze to, že neobsahuje žádné nové skutečnosti či argumenty, a v plném rozsahu odkázal na svá předchozí vyjádření k věci.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] V kasační stížnosti stěžovatel mj. namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, respektive existenci jiné vady řízení před krajským (zde městským) soudem, která má spočívat v tom, že se městský soud nevypořádal s jednou z žalobních námitek. Jednalo se jmenovitě o námitku, že registrace politické strany „*PRO! Ústecký kraj*“ byla připravována dlouho před registrací změny názvu politické strany B10 na „*ProKraj*“, což bylo známo nejen naposledy zmíněné politické straně, ale i žalovanému. Mj. s ohledem na dikci § 127 občanského zákoníku proto žalovaný neměl vyhovět návrhu osoby zúčastněné na řízení na změnu jejího názvu.

[13] Touto námitkou, podřaditelnou pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., se Nejvyšší správní soud zabýval na prvním místě, neboť setrvale judikuje, že zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je nebo že řízení, které jeho vydání předcházelo, netrpí vadou zakládající nezákonnost výsledného rozhodnutí, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Definici nepřezkoumatelnosti zdejší soud podal v řadě svých dřívějších rozhodnutí (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64). Je z nich mj. zřejmé, že opomene-li soud vypořádat některou z řádně a včas uplatněných žalobních námitek, jde zpravidla o vadu řízení, která může mít (a zpravidla také má) vliv na zákonnost přezkoumávaného konečného rozhodnutí.

[14] Ve vztahu k napadenému rozsudku nicméně zdejší soud žádný deficit v postupu městského soudu, ve smyslu citované judikatury, neshledal. Nelze totiž přehlédnout, že takto formulovanou námitku stěžovatel v žalobě neuplatnil; zmínka o zamýšlené registraci politické strany „*PRO! Ústecký kraj*“ se poprvé objevuje až v kasační stížnosti. Stěžovatel sice v žalobě (viz strana osmá, odstavec třetí až pátý) uvedl, že žalovaný věděl o jeho úmyslu zaregistrovat politické hnutí s názvem „*PRO! Kraj*“, a posléze tuto námitku v podrobnostech rozvedl v replice k vyjádření žalovaného, v kasační stížnosti však domnělou nepřezkoumatelnost výslovně upíná k zamýšlené registraci politické strany „*PRO! Ústecký kraj*“. Z tohoto důvodu se proto městský soud uvedenou námitkou ani zabývat nemohl. Na žalobní námitku, dle které žalovaný věděl o stěžovatelem plánované registraci politického hnutí s názvem „*PRO! Kraj*“, pak městský soud v napadeném rozsudku reagoval, a to na straně páté v odstavci prvním, kde uvedl, že „*(...) tuzemská právní úprava takto neregistrované sdružení nestraníků (...) nechrání. (...) Nepostačí tedy pouhé vykonávání činnosti, jak tvrdí žalobci, když není sporné, že Hnutí PRO! Kraj politickou stranou ani politickým hnutím není. Nebyl tak zákonný důvod pro to, aby ministerstvo chránilo název koalice v průběhu registrace změny názvu politické strany, když žalobci tvrzená*

*registrace u statistického úřadu pro účast v krajských volbách, není registrací politické strany ve smyslu § 6 zákona o sdružování v politických stranách.*“

[15] Přestože městský soud nereagoval výslovně na všechny dílčí aspekty popsané námitky, tj. například na názor, že „*Hnutí PRO! Kraj*“ (respektive jeho členům) svědčilo prioritní právo na užívání tohoto názvu, a proto žalovaný neměl zaregistrovat politický subjekt s názvem prakticky totožným, jeho úvahy nad touto otázkou jsou v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřeny implicitně a z celkového kontextu odůvodnění je seznatelné, proč městský soud rozhodl tak, jak rozhodl. Na tomto místě je vhodné upozornit, že zdejší soud v minulosti opakovaně vyslovil, že „*[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“ Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „*[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.*“ Lze tedy uzavřít, že kasační důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněny nejsou.

[16] Předtím, než Nejvyšší správní soud přejde ke stížnostním námitkám opírajícím se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., považuje za vhodné stručně shrnout podstatu sporu mezi stěžovatelem a žalovaným. Jak již bylo zmíněno v rekapitulační části tohoto rozsudku, strana B10, přejmenovaná v listopadu roku 2015 na politickou stranu „*ProKraj*“ a v této věci vystupující v pozici osoby zúčastněné na řízení, byla dříve, společně s dalšími stranami, členkou „*Hnutí PRO! Kraj*“, byť se přímo nestala i členkou „*Koalice Hnutí PRO! Kraj*“ ve volbách do krajských zastupitelstev pro rok 2012. V krajských volbách v roce 2016 se se zapojením strany B10 (nyní „*ProKraj*“) rovněž nepočítalo, navíc byla tato strana z „*Hnutí PRO! Kraj*“ vyloučena pro porušení etického kodexu. V roce 2015 se strana B10 přejmenovala na „*ProKraj*“ a pod tímto novým názvem se zaregistrovala v seznamu politických stran a hnutí vedeném žalovaným. Již od roku 2012 však usilovalo o registraci i „*Hnutí PRO! Kraj*“, přičemž konkrétní podobu tato snaha získala rovněž v roce 2015. V říjnu roku 2015 oslovil manažer „*Hnutí PRO! Kraj*“ žalovaného s dotazem, zda by byla možná registrace nové politické strany (přičemž z celkového kontextu všech stěžovatelem předložených podání není zcela jasné, zda tato nová politická strana měla nést název „*Hnutí PRO! Kraj*“, „*PRO! Kraj*“ nebo „*PRO! Ústecký kraj*“). V té době o registraci nového názvu „*ProKraj*“ požádala i strana B10, ale její žádost trpěla vadami. Na podkladě těchto skutečností si stěžovatel, respektive politická entita, jíž je členem, činí nárok na název „*PRO! Kraj*“ a domnívá se, že žalovaný neměl registraci politické strany B10, navazující na její žádost z listopadu roku 2015, povolit.

[17] Stěžejní otázku, zda jednání žalovaného, spočívající v registraci změny názvu politické strany B10 na „*ProKraj*“, je nezákonným zásahem vůči žalobcům (tedy i stěžovateli), městský soud v odůvodnění svého rozsudku zodpověděl negativně, neboť dovodil, že právní ochrana politických subjektů, vyplývající z ustanovení § 6 odst. 3

zákona č. 424/1991 Sb., na *Hnutí PRO! Kraj*“ nedopadá a nemohlo tak být zasaženo do právní sféry žalobců, kteří byli v jeho rámci zvoleni do krajského zastupitelstva. Teoretické vymezení nezákonného zásahu a konsekventní úvahy nad tím, zda pod toto vymezení lze vůbec jednání žalovaného pojmově podřadit, však městský soud do odůvodnění svého rozsudku nezahrnul. Nejvyšší správní soud proto považuje za vhodné v tomto směru úvahy městského soudu doplnit (aniž by tím jakkoli naznačoval, že je snad rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný).

[18] Podle § 82 s. ř. s. se může *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*. Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS). Přesná definice *„zásahu“* možná není, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé atakovat právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.

[19] První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalovaného vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah. V posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tuto možnost obecně vyloučit nelze.

[20] Podle § 8 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., ministerstvo provede registraci strany nebo hnutí nebo rozhodne o jejím odmítnutí do 15 dnů ode dne zahájení řízení o registraci. Podle § 8 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. ministerstvo registraci odmítne, jestliže stanovy strany a hnutí jsou v rozporu s § 1 až 5 a § 6 odst. 3 a 4 tohoto zákona. Podle § 8 odst. 7 citovaného zákona ministerstvo registraci provede zápisem strany a hnutí do rejstříku stran a hnutí. Zároveň podle § 8 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., platí, že pokud ministerstvo registraci provede, zašle ve lhůtě uvedené v odstavci 2 zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, a druhé vyhotovení stanov se s vyznačením registrace vloží do spisu. Rejstřík stran a hnutí je v ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. definován jako veřejný seznam vedený ministerstvem, do kterého se zapisují nebo vyznačují zákonem stanovené údaje týkající se stran a hnutí.

[21] Z citovaných ustanovení vyplývá, že v případě změny názvu politické strany či politického hnutí, má registrace, která probíhá formou zápisu do veřejného seznamu,

konstitutivní charakter. Okamžikem registrace, jež má povahu faktického úkonu a nikoliv rozhodnutí, se stává změna stanov účinnou *erga omnes*.

[22] Registrace se sice primárně týká práv a povinností subjektu zapisovaných údajů, nicméně právě s ohledem na ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., podle kterého se *název strany a hnutí a jeho zkratka musí výrazně lišit od názvu a zkratky stran a hnutí, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné*, se může potenciálně dotknout i subjektů jiných, a to v případě, že registrace bude provedena v rozporu s tímto ustanovením. Rozpor stanov se zákazem zaměnitelnosti obsaženým v ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., je výslovným důvodem pro odmítnutí registrace (§ 8 odst. 1 téhož zákona).

[23] Nahlíží-li tedy Nejvyšší správní soud na proces registrace z pohledu subjektů, které mohou být dotčeny případnou zaměnitelností ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., ve vztahu k nim registrace skutečně může mít povahu zásahu do sféry jejich veřejných subjektivních práv, neboť na základě tohoto úkonu, jenž není rozhodnutím, musí tyto subjekty strpět užívání potenciálně zaměnitelného názvu jiným politickým subjektem, potažmo strpět riziko možnosti vzájemné záměny adresáty jejich volební kampaně. Nejvyšší správní soud proto v obecné rovině připouští, že registrace názvu politické strany či politického hnutí, provedená v rozporu se zákazem zaměnitelnosti, obsaženým v ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. představuje vůči dříve registrovanému subjektu, jehož se zaměnitelnost týká, zásah, proti němuž se může bránit žalobou podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

[24] Optikou nyní posuzované věci je nutné posoudit, zda registrace změny názvu politické strany B10 na „*ProKraj*“, mohlo představovat nezákonný zásah právě vůči stěžovateli. Primárně je tak třeba zhodnotit, zda „*Hnutí PRO! Kraj*“ (tvořící součást koalice, na jejíž kandidátní listině byl stěžovatel zvolen do krajského zastupitelstva) svědčilo přednostní právo k názvu „*Hnutí PRO! Kraj*“ (respektive k názvu „*PRO! Kraj*“ nebo „*Pro! Ústecký kraj*“). Pokud by tomu tak bylo, bylo by třeba zhodnotit, zda nově registrovaný název „*ProKraj*“ vykazuje natolik výraznou podobnost, s některým z výše uvedených názvů, že lze hovořit o jejich potenciální vzájemné zaměnitelnosti ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb.

[25] Co se týče první otázky, zda politické entitě, tvořící „*Koalic Hnutí PRO! Kraj*“ svědčilo prioritní právo k názvu „*Hnutí PRO! Kraj*“, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s názorem městského soudu, že zákon č. 424/1991 Sb., a ani jiný právní předpis takovou ochranu neposkytuje. Městský soud zevrubně a srozumitelně vysvětlil, že v českém právním prostředí je třeba rozlišovat mezi politickými stranami a hnutími na straně jedné, a volebními stranami na straně druhé; oporu přiléhavě našel v usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. III. ÚS 102/15, na které Nejvyšší správní soud z důvodu procesní ekonomie v podrobnostech plně odkazuje. Ačkoli je stěžovatel přesvědčen, že na skutkové pozadí souzené věci uvedené usnesení nedopadá, neopírá tento svůj názor o přesvědčivou argumentaci. Ústavní soud skutečně v napadeném usnesení řešil zaměnitelnost dvou volebních stran, nikoli volební strany a politické strany, nicméně argumentem *a minori ad maius* dospívá zdejší soud k závěru, že pokud název volební strany není chráněn ve vztahu k jiné volební straně, tím spíše není chráněn vůči straně politické, která byla zákonem

stanoveným postupem zapsána do Rejstříku stran a hnutí. Současně Ústavní soud v citovaném usnesení uvedl, že volební strany, a to zvlášť ty, které kandidují v komunálních volbách, nejsou identifikovatelné jen podle jejich názvu, ale také podle celé řady dalších atributů, což se pak odráží i do posouzení jejich vzájemné zaměnitelnosti.

[26] Uvádí-li dále stěžovatel, že v českém právním řádu neexistuje legální definice politické strany, ani volební strany, lze mu dát zapravdu, avšak není zřejmé, jak má tento argument podpořit názor, že § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., ve spojení s § 8 odst. 1 téhož zákona dopadá i na různorodá volební uskupení, která nejsou registrována. Není rovněž zřejmé, z jakého (jiného) právního předpisu stěžovatel vyvozuje, že *„Koalice Hnutí PRO! Kraj“* (či některá její součást) má právo na přednostní a výlučnou ochranu užívání tohoto názvu. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s městským soudem, že pokud *„Koalice Hnutí PRO! Kraj“* nebyla ani politickou stranou, ani politickým hnutím zaregistrovaným v příslušném rejstříku, pak se jí nedostává ochrany českým právním řádem v tom směru, že by žalovaný při rozhodování o změně názvu politické strany B10 na *„ProKraj“* musel žádost této politické strany odmítnout pro rozpor s ustanovením § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. Požádala-li tedy strana B10 o zapsaní nového názvu *„ProKraj“* dříve, než tak učinilo *„Hnutí PRO! Kraj“*, a nebyla-li tedy v době podání žádosti v Rejstříku politických stran a hnutí zaregistrována jiná strana s týmž nebo zaměnitelným názvem (což stěžovatel netvrdí), nic nebránilo tomu, aby žalovaný registraci změny názvu strany B10 provedl. Výše uvedený úkon žalovaného proto nemůže konkrétně vůči stěžovateli představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že v rámci politické soutěže neexistuje faktický rozdíl mezi registrovanou stranou či politickým hnutím a neformálními sdruženími, vytvořenými pro účely voleb. Tento názor Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, nicméně z hlediska ochrany nezaměnitelnosti názvu těchto entit zákon uvedené kategorie rozlišuje. Zákon č. 424/1991 Sb., v ustanovení § 6 odst. 3 (a konsekventně v § 8 odst. 1) výslovně poskytuje ochranu názvu pouze politickým stranám a hnutím, tedy subjektům zapsaným do příslušného rejstříku. Tento závěr nemůže vyvrátit ani (správné) tvrzení stěžovatele, že na kandidátní listinu koalice složené z více politických stran a hnutí je nutno nahlížet stejně jako na kandidátní listinu politické strany jediné; jak již bylo uvedeno, v rámci samotné politické soutěže, tedy i při registraci kandidátních listin, není důvod činit mezi oběma kategoriemi rozdíly, to však nikterak nesouvisí s otázkou ochrany distinktivnosti názvu registrovaných politických subjektů.

[28] Je-li stěžovatel přesvědčen, že ochrany vyplývající z ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., se má dostat již subjektu, který se teprve konstituuje (zde zamýšlené politické straně s názvem *„Pro! Ústecký kraj“*), jde o námitku nepřípustnou ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého není kasační stížnost přípustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*; tato námitka v žalobě uplatněna nebyla, ač stěžovateli prokazatelně v jejím uplatnění nic nebránilo (k tomu srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155).

[29] Konečně, co se týče druhé dílčí otázky, tj. zda všechny výše uvedené názvy vykazují natolik výraznou podobnost, že lze hovořit o jejich potenciální vzájemné zaměnitelnosti

ve smyslu § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., její zodpovězení je ve světle výše uvedených závěrů již bezpředmětné. Pouze pro úplnost lze stěžovatele odkázat na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2016, č. j. 10 A 147/2016-64, který se týkal prakticky téže materie jako souzená věc, a to vzájemné zaměnitelnosti názvů „*PRO! Kraj*“ a „*JsmePRO! Kraj*“, kde je daná problematika podrobně rozebrána.

[30] S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je zřejmé, že nosné důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby, z hlediska zákona plně obstojí. Zdejšímu soudu proto nezbylo, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s., kasační stížnost zamítnout.

[31] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasačních stížnostech procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[32] Pokud jde o náklady řízení osoby zúčastněné na řízení, zde platí, že jí dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. náleží právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; právo na náhradu dalších nákladů může soud přiznat jen na návrh a z důvodů hodných zvláštního zřetele. Jelikož žádná taková povinnost osobě zúčastněné na řízení uložena nebyla a z její strany nebylo ani o přiznání nákladů řízení žádáno, rozhodl zdejší soud (za použití § 120 s. ř. s.) tak, že jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu