



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci **žalobce Ú. p. p. v.**, proti **žalovanému Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2005, č. j. 7 Ca 44/2004-138,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2005, č. j. 7 Ca 44/2004-138, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce brojil včas podanou kasační stížností proti výše citovanému rozsudku, jímž uvedený soud zamítl žalobu, kterou se žalobce (ve znění pozdějších podání) domáhal, aby soud uložil podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), žalovanému povinnost vydat osvědčení o registraci občanského sdružení, konkrétně vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace žalobce na vyhotovení stanov a zaslat je žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku; dále se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost přidělit žalobci identifikační číslo a zaslat je žalobci ve stejné lhůtě; konečně žalobce navrhoval, aby soud vyslovil, že postup žalovaného, spočívající v nepotvrzení registrace, je nesprávným úředním postupem podle § 22 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Žalobce v žalobě uvedl, že členové přípravného výboru občanského sdružení podali dne 10. 4. 2003 žalovanému návrh na registraci občanského sdružení Ú. p. p. v., k němuž

připojili ve dvojím vyhotovení stanovy. Tento návrh byl bezvadný (žalovaný ve stanovené lhůtě žalobce na žádné vady neupozornil), a proto doručení tohoto bezvadného návrhu došlo v souladu s § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. k zahájení řízení o registraci. Vzhledem k tomu, že ve lhůtě stanovené v § 8 odst. 5 téhož zákona žalovaný zmocněnci přípravného výboru žádné rozhodnutí nedoručil, v důsledku marného uplynutí této lhůty došlo k registraci žalobce dne 20. 5. 2003. Zmocněnec přípravného výboru proto požádal dne 30. 5. 2003 žalovaného o zaslání jednoho vyhotovení stanov s vyznačením dne registrace, ale marně. Počínaje tímto dnem žalovaný odpírá vydat osvědčení o registraci žalobce a přidělit mu identifikační číslo. Žalobce se dále podrobně zabýval právním názorem žalovaného, že k zahájení řízení o registraci nedošlo pro vady návrhu, a naopak dovozoval, že přípis ze dne 16. 5. 2003 – nadto zasláný po uplynutí pětidenní lhůty, kterou žalobce nepovažoval za pořádkovou – nevytýká absenci náležitostí návrhu na registraci ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., přestože pouze takový nedostatek by se mohl projevit v nezahájení řízení.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že řízení nebylo zahájeno proto, že návrh obsahoval vady spočívající v uvedení nepřesných údajů. K jejich odstranění byl žalobce vyzván přípisem ze dne 16. 5. 2003. Řízení bylo zahájeno až 28. 7. 2004, kdy byl žalovanému doručen bezvadný návrh na registraci (žalovaný ovšem dospěl k závěru, „že registraci občanského sdružení Ú. p. p. v. je třeba odmítnout“). Lhůta pěti dnů má podle žalovaného pořádkovou povahu; protože zákon nestanoví „*pozitivní fikci*“ týkající se bezvadnosti návrhu pro případ, kdy Ministerstvo vnitra neupozorní přípravný výbor na vady podání do 5 dnů ode dne jeho doručení, nelze s nedodržením této lhůty spojit jakékoliv právní důsledky. Žalobce rovněž vychází z mylného přesvědčení, že § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. zakládá fikci registrace a nikoliv fikci vydání rozhodnutí o registraci občanského sdružení. Kromě skutečnosti, že podle § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. se o registraci občanského sdružení nevydává rozhodnutí ve správním řízení, nejde v případě § 8 odst. 5 cit. zák. o fikci, nýbrž o vznik sdružení ze zákona, tzn. ve spojitosti s § 79 odst. 1 s. ř. s. o jiný právní důsledek; uplatnění ochrany proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. je tak vyloučeno. Žalovaný dále dovodil, že žalobce nemá postavení právnické osoby, a proto postrádá i žalobní legitimaci. Žaloba je proto podaná osobou zjevně neoprávněnou, a nadto je nepřipustná.

Městský soud v Praze v odůvodnění svého zamítavého rozsudku uvedl, že žalobu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nelze podat v případech, kdy zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu, nebo jiný právní důsledek. Tímto jiným zákonem předvídaným důsledkem je marné uplynutí lhůty pro rozhodnutí podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., na základě něhož vzniká při splnění zákonných podmínek oprávnění přímo ze zákona, takže žaloba proti nečinnosti je neopodstatněná; městský soud ovšem zároveň dovodil, že při nesplnění zákonných podmínek sdružení ze zákona nevzniká a opět nepřichází v úvahu žaloba proti nečinnosti. Krom toho, že podle § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. se o registraci občanského sdružení nevydává správní rozhodnutí, nejde v případě § 8 odst. 5 téhož zákona o fikci, ale o vznik občanského sdružení ze zákona, o čemž svědčí znění § 8 odst. 3. Protože oprávnění vzniká přímo ze zákona, je žaloba na nečinnost neopodstatněná; neopodstatněná je rovněž tehdy, pokud podmínky pro vznik ze zákona neexistují. Vznik občanského sdružení ze zákona je jiným právním důsledkem ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Žaloba na ochranu proti nečinnosti nemá místo v případě sporu o to, zda občanské sdružení vzniklo či nevzniklo ze zákona podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., a to již z toho důvodu, že pojmově nemůže jít o nečinnost správního orgánu. Městský soud dále poukázal na to, že žalovaný již dne 9. 8. 2004 vydal rozhodnutí, kterým odmítl registraci občanského sdružení Ústav práva a právní vědy. Žalovaný tedy již rozhodl ve věci a jeho rozhodnutí je přezkoumatelné

podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V každém případě po vydání tohoto rozhodnutí již nečinnost trvat nemůže. Z těchto důvodů městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal obšírnou kasační stížnost žalobce (dále jen „stěžovatel“). Její důvody lze shrnout takto: Stěžovatel nejprve tvrdil, že nezastává názor, že občanské sdružení vzniká fikcí; naopak je ve shodě se soudem toho názoru, že občanské sdružení vzniká ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. *ex lege*. Stěžovatel tak nadále měl zato, že dnem jeho registrace je den 20. 5. 2003, jakožto den následující po marném uplynutí čtyřicetidenní lhůty. Stěžovatel dále soudu vytýkal, že rozhodl o jiném předmětu, než stěžovatel určil v žalobě. Stěžovatel nežádal o autoritativní rozhodnutí stran vzniku občanského sdružení, nýbrž navrhoval, aby žalovanému byla uložena povinnost vyznačit na stanovy stěžovatele den registrace, přidělit identifikační číslo a rozhodnout o tom, že postup žalovaného je nesprávným úředním postupem ve smyslu § 22 zákona č. 82/1998 Sb. Soud však tento petit nerespektoval. Stěžovatel dále dovozoval, že soud uznal jeho právní subjektivitu, byť tuto skutečnost výslovně nevyjádřil; soud totiž žalobu neodmítl, ale zamítl, resp. za účastníky řízení neoznačil členy přípravného výboru. Konečně stěžovatel namítl, že řízení před městským soudem bylo zmatečné. Důvod zmatečnosti spatřoval v tom, že městský soud považoval rozhodnutí o odmítnutí registrace ze dne 9. 8. 2004 za rozhodnutí ve věci návrhu na registraci občanského sdružení Ústav práva a právní vědy. Žalovaný totiž nesprávně zaevidoval pod shodné číslo jednací dvě různá podání, které učinily různé fyzické osoby (přípravné výbory), a které obsahovaly i různá znění stanov; jediným pojítkem byla totožnost názvu občanského sdružení. Tato skutečnost však nemůže jít k tíži stěžovatele. Rozhodnutí ze dne 9. 8. 2004 je rozhodnutím v jiné věci. Pokud by stěžovatel jeho relevanci hypoteticky připustil, pak by to znamenalo, že soud jednal s neexistujícím subjektem, jelikož jeho registrace byla dne 9. 8. 2004 odmítnuta. Z těchto důvodů se stěžovatel domáhal zrušení rozsudku Městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení. Stěžovatel zároveň žádal, aby Nejvyšší správní soud zavázal Městský soud v Praze právním názorem, že dnem registrace je den 20. 5. 2003, a dále že postup žalovaného spočívající v nepotvrzení registrace stěžovatele, která nastala ze zákona, je nesprávným úředním postupem ve smyslu § 22 zákona č. 82/1998 Sb.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své písemné vyjádření k žalobě ze dne 12. 11. 2004. Toliko k tomu, že stěžovatel poukazuje na rozdílná data podání návrhu na registraci (10. 4. 2003) a data zahájení řízení (28. 7. 2004), žalovaný upozornil na § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, dle něhož je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy Ministerstvu vnitra došel návrh, který nemá vady uvedené v odstavci 2 citovaného ustanovení. Závěrem žalovaný uvedl, že rozhodnutí ze dne 9. 8. 2004 o odmítnutí registrace občanského sdružení Ú. p. p. v. se stěžovatele nepochybně týká.

Stěžovatel replikoval v podání ze dne 27. 9. 2005. Ve svém podání především vysvětloval, že existuje více samostatných návrhů na registraci spolku Ú. p. p. v. (návrhy ve vyjádření blíže popsal). Dále poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2005, č. j. 5 Ca 1/2005-56, který dospěl ke správnému závěru, že jde o dvě samostatná registrační řízení. Naproti tomu rozsudek napadený kasační stížností stojí na nesprávném názoru, že jde o jedno registrační řízení. Stěžovatel dále dovozoval, že žalovaný mu v přípise ze dne 16. 5. 2003 nevytkl žádnou formální vadu; dále že preklusivní lhůta pro odstranění vad uplynula. Své vyjádření shrnul tak, že registrační řízení bylo zahájeno dne 9. 4. 2003; stěžovatel nebyl vyrozuměn o formálních vadách návrhu, které by způsobily nemožnost zahájení řízení; stěžovatel byl až 20. 5. 2003 (tedy 42. den po doručení návrhu žalovanému) pouze informativně vyrozuměn o údajných věcných vadách návrhu, nikoliv však formou

rozhodnutí podle § 8 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb.; občanské sdružení Ú. p. p. v. tak vzniklo ze zákona dnem 19. 5. 2003.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud v první řadě stěžovateli přisvědčil ohledně námitky, že městský soud rozhodoval o jiném předmětu řízení, než jak jej stanovil v žalobě stěžovatel. Ten se v žalobě nedomáhal ochrany proti nečinnosti spočívající v neregistraci spolku, ale brojil proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení v podobě vyznačení dne 20. 5. 2003 na jedno vyhotovení stanov jakožto dne registrace a zaslání tohoto vyhotovení stěžovateli (k ostatním žalobním petitům viz dále).

Mezi nečinností Ministerstva vnitra při samotné registraci či neregistraci spolku na straně jedné a nečinnosti spočívající v nevyznačení dne registrace na jednom vyhotovení stanov je přitom zcela zásadní rozdíl, a to jak co do právních následků, tak i co do způsobů právní ochrany. Tyto rozdíly však rozhodnutí městského soudu nedůvodně přehlíží.

Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení. Při jiných formách nečinnosti ji využít nelze; zda je tato úprava *de lege ferenda* dostatečná, je věc jiná a pro souzenou věc nepodstatná (v této konkrétní věci totiž neznamená odeprání spravedlnosti).

Ve standardním správním řízení, které se končí vydáním rozhodnutí, by stěžovatel mohl proti nečinnosti žalovaného brojít žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. a domáhat se vydání rozhodnutí ve věci samé. Řízení o registraci spolku (poznává se, že název „občanské sdružení“ je označení nevhodné, matoucí a teoreticky nesprávné; proto se nadále hovoří o spolku) však vykazuje poměrně značné odlišnosti, které vylučují, aby stěžovatel brojil proti nečinnosti při meritorním rozhodování.

Řízení o registraci je bezpochyby správním řízením, avšak nejenže se nezahajuje tak, jako obvyklá návrhová správní řízení, ale ani obvyklým způsobem nekončí. Věc je jasná, rozhodne-li Ministerstvo vnitra o odmítnutí registrace spolku: v takovém případě je k dispozici žaloba proti tomuto rozhodnutí. Dospěje-li soud k závěru, že tu nebyly dány důvody pro odmítnutí registrace, napadené rozhodnutí zruší; den právní moci jeho rozhodnutí je potom dnem registrace spolku. Pokud soud zruší rozhodnutí nikoliv proto, že nebyly dány důvody pro odmítnutí registrace, ale z jiných důvodů (např. pro vady řízení), není den právní moci dnem vzniku spolku (naplatí tedy § 8 odst. 4 zákona č. 83/1990 Sb.), ale soud věc vrátí ministerstvu k dalšímu řízení (SJS č. 538/1999).

Z registračního principu vzniku spolku vyplývá, že jejich vznik není vázán na povolení státního orgánu, ale že při splnění stanovených podmínek je na jejich vznik nárok. O vzniku spolku tedy není třeba vydávat rozhodnutí, ale postačí jej pouze zaregistrovat. Tomu odpovídá i právní úprava: § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. stanoví, že „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 registračnímu principu – kdy se rozhodnutí vydává pouze tehdy, má-li být návrh odmítnut, a nikoliv již v případě kladného stanoviska ministerstva

- je zřejmé, že se žalobou proti nečinnosti nelze domáhat vydání meritorního rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve věci registrace.

Jako jistou formu ochrany před nečinností § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. stanoví, že pokud ministerstvo nedoručí přípravnému výboru do 40 dnů od zahájení řízení rozhodnutí o odmítnutí registrace, vzniká spolek dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Spolek tedy v posléze uvedeném případě vznikne fikcí registrace 41. dnem po dni zahájení řízení, nerozhodno přitom, zda např. ministerstvo je (nesprávného) názoru, že řízení nebylo zahájeno pro vady návrhu. Výrazná právní nejistota však může nastat, pokud ministerstvo odmítá registraci spolku, který vznikl na základě této fikce registrace, fakticky provést a poznamenat ji na stejnopis stanov; v takovém případě totiž není jisto, zda určitá entita jako spolek skutečně vznikla, tj. zda je subjektem práva či nikoliv; tato nejistota přitom zatěžuje nejen takovou entitu samotnou, ale též všechny potenciální účastníky právního styku.

Spor o otázku, zda vznik spolku na základě § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., je vznikem na základě fikce registrace spolku nebo zda jde o vznik spolku *ex lege*, není pro věc podstatný. Pouze pro úplnost je nutno dodat, že určitý právní následek vzniká ze zákona striktně vzato pouze tam, kde sám zákon je dostatečným právním důvodem tohoto právního následku; pokud však zákon k vyvolání právního následku v podmiňující části právní normy předpokládá nastoupení určitých skutečností (tj. právních skutečností), již o vzniku právního následku ze zákona hovořit nelze. O vzniku právního následku ze zákona lze proto správně uvažovat pouze v ojedinělých případech; to platí i přesto, že se tohoto pojmu v běžné mluvě používá pro mnohem širší okruh případů. Ani v případě předvídaném v § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. nevzniká spolek *ex lege*: antecedent citované normy naopak předpokládá, že po dobu čtyřiceti dnů od zahájení řízení nebylo zmocnění přípravného výboru doručeno rozhodnutí o odmítnutí registrace. Spolek vzniká následujícího dne nikoliv ze zákona, nýbrž na základě zákona v důsledku nastoupení právní skutečnosti předvídané v § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb.

I tehdy, vzniká-li spolek podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. v důsledku skutečností předvídaných v podmiňující části této právní normy, stále platí registrační princip, byť jde o registraci fiktivní. Citované ustanovení je totiž nutno číst v souvislosti s § 6 odst. 1 téhož zákona, z něhož se beze vší pochybnosti jako základní princip podává, že spolek vzniká registrací; krom toho sám § 8 odst. 5 o dni následujícím po uplynutí čtyřicetidenní lhůty, v němž vzniká spolek, výslovně říká, že „*tento den je dnem registrace*“. Jde však o registraci fiktivní, jak již bylo řečeno, neboť ve skutečnosti však k žádné registraci nedošlo; toliko zákon s nečinností Ministerstva vnitra z důvodu ochrany výkonu spolčovacího práva spojuje fikci, že spolek tohoto dne vznikl registrací. Fikce je zákonem uměle konstruovaná skutečnost, která nemá oporu v realitě, s níž však zákon spojuje právní následky, jako by byla existovala; právě na tomto principu je postaven i § 8 odst. 5 citovaného zákona.

Vzhledem k tomu, že spolek vzniká fikcí čtyřicátým prvním dnem od zahájení řízení o registraci, je nutno zabývat se též otázkou, kdy je toto řízení zahájeno. Podle § 7 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy ministerstvu došel návrh, který nemá vady uvedené v odstavci 2 téhož ustanovení. To znamená, že pokud jsou v návrhu uvedeny dostatečně přesně a určitě všechny náležitosti předepsané v § 6 odst. 2 a 4 téhož zákona, je řízení zahájeno už dnem dojití takového návrhu. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 6 A 137/2001-42, se připomíná,

že v této fázi se Ministerstvo vnitra zabývá pouze formální stránkou návrhu, a nikoliv jeho obsahem. Pokud návrh na registraci spolku a stanov k němu připojené prokazatelně obsahují formální náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) až f) zákona č. 83/1990 Sb., nemá výzva k odstranění vad podání dle § 7 odst. 2 citovaného zákona zákonný podklad. Zasláním takové výzvy by Ministerstvo vnitra v této fázi řízení nedovoleným způsobem překročilo zákonnou pravomoc omezenou pouze na kontrolu formální správnosti návrhu na registraci. Výhrady Ministerstva vnitra k obsahu stanov, tj. k materiálním podmínkám registrace sdružení, nemohou být podřazeny režimu ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., ale může o nich být usuzováno pouze v řízení podle ustanovení § 8 tohoto zákona (odmítnutí návrhu). [K citovanému rozhodnutí se poznamenává, že je zčásti překonané v důsledku změn v právní úpravě správního soudnictví; v dané věci bylo řízení zahájeno v době, kdy ve správním soudnictví bylo možno poskytovat ochranu jedině na základě žaloby či opravného prostředku směřujícího proti rozhodnutí správního orgánu, zatímco dnes lze využít mj. i žalobu na ochranu proti nečinnosti, což má v souzené věci podstatný význam. Ovšem z hlediska rozboru samotného zákona č. 83/1990 Sb. je toto rozhodnutí použitelné i nadále.]

Zde je nutno zdůraznit, že Ministerstvo vnitra není oprávněno rozhodovat o tom, zda registrační řízení zahájí či nezahájí: řízení je zahájeno již tím, že mu dojde návrh, který nemá vady, případně tím, že přípravný výbor odstraní vady návrhu. Řízení je tedy zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci a stanov, případně doručení podání, jímž přípravný výbor odstraní jejich vady, neúplnosti nebo nepřesnosti. Oproti většině řízení zahajovaných na návrh je tu tedy rozdíl spočívající v tom, že řízení není zahájeno dnem doručení byť i vadného návrhu na zahájení řízení, přičemž v rámci již zahájeného a probíhajícího řízení se posléze odstraňují vady návrhu, nýbrž až dnem doručení bezvadného návrhu; úprava je nelogická v tom, že nejprve se mimo řízení odstraňují vady a teprve potom je řízení zahájeno. Důležité ovšem je, že stále jde o řízení zahajované na návrh; proto dojde-li Ministerstvu vnitra návrh, který nemá vady (případně vady byly odstraněny), je řízení zahájeno, byť by Ministerstvo vnitra bylo subjektivně přesvědčeno o opaku a přípravnému výboru přípisem sdělovalo, že řízení zahájeno nebylo.

Z toho pro souzenou věc vyplývá, že pokud přípravný výbor stěžovatele podal návrh na registraci spolku Ústav práva a právní vědy již dne 10. 4. 2003 (což potvrzuje i prezenční razítko na návrhu, který je součástí správního spisu), a tento návrh neměl formální vady, potom tímto dnem bylo řízení o registraci zahájeno, a to bez ohledu na to, že žalovaný jej za bezvadný nepovažoval a dne 16. 5. 2003 vyzýval k odstranění vad. Stejně tak z toho vyplývá, že čtyřicátým prvním dnem od zahájení řízení dne 10. 4. 2003 – bylo-li řízení v souladu se závěry v předchozí větě skutečně zahájeno – by spolek vznikl; následné rozhodnutí o odmítnutí registrace ze dne 9. 8. 2004 by na tom již nemohlo nic zvrátit. Ministerstvo vnitra totiž nemůže uvedený následek (tj. vznik právnické osoby) už nijak odvrátit; má leda možnost spolek rozpustit, což je však zcela jiné řízení než řízení o registraci.

Jestliže spolek vznikne tímto způsobem, je z důvodu právní jistoty všech účastníků právního styku nezbytné postavit na jisto, že skutečně vznikl; jinak např. třetí osoby, které budou mít v úmyslu navázat s takovým spolkem smluvní vztah, nebudou mít jistotu, zda smlouva nebude případně absolutně neplatná. Zákon č. 83/1990 Sb. s touto nutností počítá: v § 8 odst. 5 stanoví, že na žádost zmocněnce přípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace.

Z hlediska § 79 odst. 1 s. ř. s. je podstatné, že vyznačení dne (fiktivní) registrace na stanovách má povahu pouhého osvědčení, že určitá entita byla registrována jako spolek. Teorie vymezuje osvědčení jako úřední potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny; na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, neboť o věci není pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý správní pojem (Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 185 *i. f.*). Vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov lze za takové osvědčení považovat. Teoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny: tomuto vymezení vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov zcela vyhovuje, neboť úředně potvrzuje, že fikce registrace nastala dnem v něm uvedeným. Pomocí stejnopisu stanov, na němž je osvědčení o registraci, se pak spolek vykazuje v právním styku se třetími osobami, soudy či úřady.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti, již se žalobce domáhá vydání osvědčení, že spolek vznikl (tj. vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov), není vyloučena ani tou částí ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., podle níž žaloba nepřichází v úvahu tam, kde zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu, případně jiný právní důsledek. Právní důsledek, který má citované ustanovení na mysli, musí být následkem nečinnosti, proti níž žalobce brojí; to znamená, že v daném případě by následkem nečinnosti musela být fikce osvědčení o registraci. Ta však nenastává: právním následkem uplynutí čtyřicetidenní lhůty od zahájení řízení je fikce registrace; je-li však správní orgán nečinný při vydání osvědčení o registraci, zákon s takovou nečinností nespojuje žádné právní důsledky. Proto je soudní ochrana touto cestou možná.

V rámci řízení si potom soud jako předběžnou otázku vyhodnotí, zda návrh na registraci a stanovy byly po formální stránce bezvadné, úplné a nevyžadovaly upřesnění, a zda tedy řízení bylo zahájeno či nikoliv, tj. zda návrh byl po formální stránce v pořádku. V případě, že dospěje k závěru, že řízení zahájeno bylo, a zároveň zjistí, že marně uplynula předepsaná lhůta pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace, přičemž správní orgán zároveň odmítá den registrace na stejnopisu stanov vyznačit, žalobě vyhová a žalovanému uloží, aby vydal osvědčení o registraci, tj. aby na stejnopisu stanov vyznačil den registrace.

Mezi nečinností při samotné registraci na straně jedné a při nečinnosti při požadovaném vyznačení dne registrace na stanovách je tedy zcela podstatný rozdíl: zatímco v prvním případě je žaloba vyloučena, ve druhém lze žalovat na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

V souzené věci se stěžovatel domáhal nikoliv vydání rozhodnutí o registraci, jak se mylně domníval městský soud, nýbrž žaloval o povinnost vydat osvědčení o registraci občanského sdružení, konkrétně vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace žalobce na vyhotovení stanov a zaslat je žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku. Tím, že městský soud rozhodoval o jiném než žalobcem uplatněném petitu, rozhodoval i o jiném předmětu řízení. Předmětem řízení, jak jej vymezuje moderní procesualistika, je procesní nárok, který se skládá ze dvou konstitutivních složek: z předmětu procesního nároku

a z jeho skutkového základu. Předmět nároku je přitom určen tím, čeho se žalobce v žalobě domáhá, tj. obsahem žalobního petitu; právě žalobní petit městský soud nesprávně zaměnil a rozhodl tím o jiné věci, než kterou učinil předmětem řízení stěžovatel. V důsledku toho je kasační stížností napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Rozsudek je však nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i z důvodu jeho vnitřní rozpornosti mezi výrokem a odůvodněním. Pokud městský soud žalobu zamítl, znamená to, že rozhodoval meritorně. Předpokladem rozhodování ve věci samé přitom je, že jsou naplněny procesní podmínky. Jednou z procesních podmínek je i způsobilost žalobce být účastníkem řízení, která se odvozuje od hmotněprávní způsobilosti k právům a povinnostem (§ 33 odst. 2 s. ř. s.). Jestliže žalobce nemá způsobilost být účastníkem řízení - protože nemá ani právní subjektivitu - může soud s žalobou naložit jedině tak, že ji odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud v Praze však dospěl k závěru, že Ministerstvo vnitra již rozhodlo ve věci, a sice tak, že dne 9. 8. 2004 registraci odmítlo. Z toho vyplýval jediný možný logický závěr, že stěžovatel neměl způsobilost k právům a povinnostem, tedy ani způsobilost být účastníkem řízení a žaloba měla být důsledně vzato odmítnuta. Městský soud v Praze však žalobu zamítl, čímž naopak implicitně připustil - jak na to poukazuje kasační stížnost - že stěžovatel jako právnická osoba vznikl (jinak by nemohl meritorně rozhodovat). I z tohoto důvodu je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

Pochybení městského soudu spočívá i v tom, že stěžovatel v žalobě neuplatnil pouze jeden petit, nýbrž (krom nákladů řízení) petity tři: vedle uložení povinnosti vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace stěžovatele a zaslat jej stěžovateli do patnácti dnů od vydání rozhodnutí, se stěžovatel dále domáhal toho, aby městský soud vyslovil, že žalovaný je povinen přidělit mu identifikační číslo a zaslat mu je v téže lhůtě, a konečně též soudního výroku, podle něhož postup žalovaného, spočívající v nepotvrzení registrace stěžovatele, která nastala ze zákona, je nesprávným úředním postupem ve smyslu § 22 zákona č. 82/1998 Sb. Městský soud v Praze - ponechá-li se stranou výrok o nákladech - žalobu zamítl jako celek jediným výrokem. V odůvodnění svého rozhodnutí se pak zabývá výslovně - a nadto nesprávně a rozporně - toliko výkladem § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. a zdůvodňuje, proč je dle jeho mínění žaloba ve vztahu k registraci stěžovatele „neopodstatněná“. Návrhem na uložení povinnosti přidělit stěžovateli registrační číslo a na vyslovení závěru o nesprávném úředním postupu se však městský soud vůbec nezabýval. Z napadeného rozsudku tak není patrné, zda se jeden výrok vztahuje ke všem třem petitům; pokud se o všech třech skutečně vyslovil, pak ohledně dvou z nich zcela chybějí věcné důvody, proč je soud zamítl. V důsledku toho je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný i pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

S ohledem na to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů, pro kteréžto vady nemůže obstát, se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími výtkami stěžovatele, a rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem, že vyznačení dne registrace na stanovách ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. má povahu osvědčení o vzniku spolku, a pokud Ministerstvo vnitra otálí s jeho vydáním, lze se proti tomu bránit žalobou proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Pro závěr o tom, zda je žaloba důvodná, posoudí, kdy bylo řízení o registraci zahájeno

(tj. kdy zde byl ve smyslu shora uvedeného formálně bezvadný návrh), a zda marně uplynula lhůta čtyřiceti dnů od zahájení tohoto řízení. Vypořádá se též s rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 8. 2004 s tím, že pokud již před tímto dnem stěžovatel vznikl fikcí registrace, je toto rozhodnutí bez právního významu. Konečně se bude městský soud zabývat i žádostí o uložení povinnosti přidělit identifikační číslo a o vyslovení závěru o nesprávném úředním postupu; v prvním případě především zváží, zda má přidělení identifikačního čísla podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, povahu rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., ve druhém případě zejména posoudí, zda je dána pravomoc správních soudů (i s přihlédnutím k rozhodnutí č. 671/2005 Sb. NSS), a o obou případech řádnou procesní formou rozhodne.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí o věci (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. března 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

