

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

Stanovisko Ústavu práva a právní vědy

PF_shromaždění/2005/16

Právní nálezn ve věci

**K otázce vzniku sdružení dle § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů
v korelaci k zahájení řízení o registraci dle § 7 odst. 3 zákona o sdružování
občanů**

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

I. Entrée

Zpracovatel Stanoviska, kterým je Ústav práva a právní vědy (dále jen „Ústav“), tímto předkládá právní rozbor týkající se otázky vzniku sdružení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „zákon o sdružování“) v korelaci na otázky spojené se zahájením řízení o registraci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 3 zákona o sdružování.

II. Vznik sdružení dle ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování

Již z nadpisu je zřejmé, že metou předkládaného stanoviska není řešení otázek spjatých s institutem vzniku sdružení tak, jak je komplexně řešen v systému zákona o sdružování. Zde traktovaný vznik sdružení je pojat toliko *stricto sensu*, vymezen textací ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování. Citované ustanovení lze bez dalších výhrad podřadit pod, ostatně v zákoně o sdružování hojně se vyskytující, mechanismy, jež jsou tradičně označovány jako pojistky proti nečinnosti správních (či jiných) orgánů, resp. jakožto ochrana před nezákonnou nečinností uvedených orgánů. Nutno dodat, že význam chráněného zájmu (právo svobodně se sdružovat)¹ si bezesporu takovouto ochranu zaslouhuje.

Pokud tedy budeme dále provádět výše nastíněný exkurz do zákona o sdružování, musíme mít neustále na zřeteli právě tu skutečnost, že právo svobodně se sdružovat je jedno ze základních práv a svobod tzv. druhé generace², konkrétně jedním z práv politických, která jsou chráněna Listinou, a to *in concreto* druhým oddílem její (Listiny) hlavy druhé. V kontextu těchto skutečností je pro další výklad důležité upozornit zejména na ustanovení článku 4 odst. 4 Listiny, které stanoví, že **při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena**, s vědomím tohoto ústavněprávního pravidla se však vraťme k meritu této studie - vzniku sdružení dle § 8 odst. 5 zákona o sdružování.

Nejprve předešleme, že uvedený vznik sdružení je (resp. měl by být) řešením výjimečným, nestandardním. Standardním postupem by měla být registrace sdružení dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o sdružování. Toto ustanovení absolutně kogentně stanoví povinnost Ministerstvu vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo“) provést do 10 dnů od zahájení řízení registrací³ a v této zákonné lhůtě zaslat zmocněnci přípravného výboru jedno

¹ Srov. čl. 20 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb. (dále jen „Listina“).

² Srov. např. Gerloch, A., Teorie práva. 1. vydání. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2000, s. 150.

³ Samozřejmě pouze při splnění veškerých zákonných podmínek pro registraci sdružení nezbytných, zejména podáním bezvadného návrhu na registraci sdružení, resp. v případě, že z předložených stanov nevyplývají důvody takovouto registraci odmítnout (srov. zejm. § 8 odst. 1 a 2 zákona o sdružování).

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

vyhotovení stanov s vyznačením dne registrace, přičemž dnem registrace je den odeslání stanov.⁴ Imperativnost tohoto ustanovení svědčí též závěru, že ministerstvo je (za předpokladu zahájeného řízení a absence důvodu pro odmítnutí registrace, resp. při splnění všech zákonných podmínek pro registraci sdružení) povinno postupovat vždy dle § 9 odst. 1 zákona o sdružování. Jinak řečeno, lze hovořit o nemožnosti odchýlení se od tohoto zákonného postupu, např. uplatněním (v mase práva správního jinak hojně využívané) *diskreční pravomoci*⁵. V opačném případě by totiž došlo k postupu *contra legem*.

V této souvislosti lze jistě zmínit ústavněprávní garance poskytující ochranu před svévolí státní moci, především pak článek 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění provedených ústavními zákony (dále jen „Ústava“). Z tohoto článku totiž mj. vyplývá, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jde tedy o ústavněprávní zrcadlení principu stanovícího, že orgány státní moci mohou postupovat pouze *secundum et intra legem*. Obdobné je ostatně obsaženo též v textaci článku 2 odst. 3 Listiny.

Jelikož nelze vyloučit aplikaci institutu registrace sdružení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování jako fikci vydání pozitivního rozhodnutí, pokusíme se s touto nesprávnou aplikací v krátkosti vypořádat. Též s ohledem na skutečnosti uvedené v odstavci předchozím lze konstatovat, že ministerstvo nemůže, za splnění všech zákonných předpokladů pro zahájení řízení dle § 7 odst. 3 zákona o sdružování, využít institutu vzniku sdružení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování pro fingování pozitivního rozhodnutí o registraci, resp. pro svou nečinnost.⁶ Nelze tudíž přijmout výklad, který by v praxi vedl k vědomé nečinnosti ministerstva s odkazem na možnost vzniku (registraci) sdružení formou fikce pozitivního rozhodnutí o registraci, navíc (a to mělo být možná konstatováno ponejprv) stále platí poslední věta § 9 odst. 5 zákona o sdružování, která stanoví, že o registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení. Na základě *argumentum a fortiori* (konkrétně *a maiori ad minus*) možno konstatovat tuto (snad až banální) skutečnost - pokud se totiž o registraci nevydává rozhodnutí, tím spíše nelze rozhodnutí fingovat. Lze tedy z jistotou tvrdit, že pojistka proti nečinnosti obsažená v ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování neplní funkci fikce pozitivního rozhodnutí.

Vzniká tedy otázka: na základě jakých právních skutečností vzniká sdružení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování? Poměrně stručnou odpověď nám dává doktrinární literatura, když konstatuje, že „... *nebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí navrhované registrace občanského*

⁴ Dodejme, že o registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení (srov. § 8 odst. 1 poslední věta zákona o sdružování).

⁵ K pojmu diskreční pravomoc srov. *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 4. vydání. Praha : C.H.Beck, 2001, s. 58, marg. 112.

⁶ Je pak zcela bezpředmětné, zda by tento institut byl výše naznačeným způsobem využit příslušným orgánem vědomě jako projev jeho vůle, anebo v důsledku prosté nedbalosti tohoto orgánu. Ať tak či onak, v obou případech by se jednalo o nezákonnou nečinnost se všemi následky, které jsou s touto právní skutečností spojeny.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

*sdužení, sdužení vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty a tento den je dnem registrace*⁷. Tentýž pramen dodává, že „*takovéto úpravy nezakládají domněnku nebo fikci nějakého stanoviska správního úřadu, nýbrž pouze stanoví, že správní úřad může veřejnoprávní námitky uplatnit s právní relevancí jen v přesně stanovené době: jestliže námitky v této době uplatněny nejsou, oprávnění vzniká přímo ze zákona bez ohledu na to, zda je to objektivně v souladu s veřejným zájmem anebo v rozporu sním*“⁸. Aplikujeme-li tento závěr na registraci sdužení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování, pak sdužení na základě tohoto ustanovení vzniká objektivně, jelikož *ex lege* a tento vznik (za splnění všech zákonných podmínek registrace) není vázán na jakékoliv rozhodnutí či jiné opatření ministerstva. Sdužení totiž vzniká přímo ze zákona i v případě možných obstrukcí či šikanozních opatření ministerstva, která mohou spočívat např. v odepření zaslání jednoho vyhotovení stanov s vyznačeným dnem registrace zmocněnci přípravného výboru⁹.

Na základě citovaného tvrzení lze pak učinit několik dílčích závěrů. Předně je zřejmé, že lhůta 40 dnů (v níž je ministerstvo povinno doručit zmocněnci přípravného výboru rozhodnutí o odmítnutí registrace) je lhůtou zákonnou, hmotněprávní a prekluzivní. Zákonnou proto, že je tato lhůta stanovena *ex lege* a nikoliv správním orgánem (ministerstvem). Důsledek toho je nemožnost prodloužení či zkrácení takovéto lhůty správním orgánem, „*ledaže by to bylo v příslušném předpise výslovně stanoveno*“.¹⁰ Dodejme jen, že takováto výslovná dispozice v zákoně o sdružování absentuje. Hmotněprávní proto, že tato lhůta, resp. její marné uplynutí působí právní následky v oblasti práva hmotného, a to *in concreto* vznik sdužení. Konečně prekluzivní proto, že nedodržením této lhůty zaniká též samotné právo s touto lhůtou svázané; v našem případě (jak již shora citováno) právo správního úřadu (ministerstva) uplatnit veřejnoprávní námitky s právní relevancí. Tolik tedy k povaze lhůty 40 dnů, avšak nutno zmínit, že tato samotná lhůta je dále vázána na několik skutečností rozhodných zejména pro počítání jejího běhu. Zásadní skutečností pro počátek běhu čtyřiceti denní lhůty je zahájené řízení o registraci; vzhledem k deklarované zásadnosti bude této právní skutečnosti věnována samostatná kapitola (viz kap. II).

Další významnou skutečností korelující s čtyřicetidenní lhůtou, resp. se vznikem sdužení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování, je situace, kdy dojde k odmítnutí registrace rozhodnutím¹¹ ministerstva, a to do 10 dnů ode dne zahájení řízení. Vzhledem k tomu, že toto stanovisko je věnováno vzniku sdužení, bude problematice odmítnutí registrace sdužení věnován stanovisko samostatné. Zde se spokojíme pouze s dílčími závěry. Předně, důvody pro

⁷ Tamtéž, s. 406, marg. 844.

⁸ Tamtéž. (text zvýraznil a podtrhl autor studie)

⁹ Srov. § 8 odst. 5 poslední věta zákona o sdružování.

¹⁰ Šlauf, V., Matrasová, E., Příhoda, P., Šmíd, L., Správní řád. Komentář. 10. aktualizované vydání. Praha : Linde, 2002, s. 56 dole.

¹¹ Na rozdíl od provedení registrace (viz § 8 odst. 1 poslední věta zákona o sdružování) se o jejím odmítnutí *rozhoduje*, a to se všemi právními následky s tím spojenými (srov. textaci ustanovení § 8 odst. 2 zákona o sdružování: „o odmítnutí registrace *rozhodne* ministerstvo ...“).

www.ustavprava.cz

frk@ustavprava.cz 4

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

odmítnutí jsou taxativně stanoveny ustanovením § 8 odst. 1 písm. a) až d) zákona o sdružování. Gramatickým výkladem lze snadno dovodit, že tyto důvody jsou vymezeny taxativně, nelze tedy připustit jejich extenzivní či restriktivní výklad, platí zde totiž totéž, co bylo uvedeno shora o nemožnosti uplatnění diskreční pravomoci správního orgánu, resp. nemožnosti odchýlení se od zákonné úpravy.¹²

Navíc, v případě, že z předložených stanov vyplývá některý z důvodů výslovně stanovených pro odmítnutí registrace, je ministerstvo povinno registraci odmítnout, opět zde totiž (jak vyplývá z textace příslušného ustanovení) není nijaký prostor pro případnou správní úvahu zda registrace bude či nebude odmítnuta.¹³ Již bylo uvedeno, že o odmítnutí registrace ministerstvo rozhodne do 10 dnů ode dne zahájení řízení. Jde tedy opět o zákonnou (prekluzivní) lhůtu *quasiprocenálněprávního*¹⁴ charakteru, v rámci níž je ministerstvo povinno rozhodnout o odmítnutí registrace sdružení v případě, že jsou zde pro takovéto rozhodnutí dány důvody výslovně a taxativně stanovené příslušným ustanovením zákona o sdružování. Tato desetidenní lhůta je tedy zákonnou prekluzivní lhůtou pro rozhodnutí o odmítnutí registrace.

Znamená to, že ministerstvo o odmítnutí registrace rozhodne pouze ve lhůtě deseti dnů od zahájení řízení, po uplynutí této lhůty pak uvedené zákonné zmocnění zaniká. Je tedy nutno zcela odmítnout případnou praxi, která by vedla k účelovému prodlužování této lhůty tím, že by se pro rozhodnutí využívalo lhůty, která je ustanovením § 8 odst. 5 zákona o sdružování výslovně určena pouze pro doručování takového rozhodnutí. Rozhodnutí o odmítnutí registrace vydané po uplynutí desetidenní lhůty od zahájení řízení je pak rozhodnutím vydaným *contra legem*, jelikož nad rámec zákonného zmocnění. Tuto lhůtu tak nelze zaměňovat s lhůtou, jež je stanovena pro doručení předmětného rozhodnutí zmocněnci přípravného výboru, přičemž povinnost doručit toto rozhodnutí je stanovena ustanovením § 8 odst. 2 poslední věta zákona o sdružování.

Samotná lhůta pro doručení sice není v textaci § 8 odst. 2 zákona o sdružování výslovně stanovena, avšak systémovým výkladem lze zjistit právní skutečnosti rozhodné jak pro její počátek, tak její konec. Jde právě o onu čtyřicetidenní lhůtu, která je obsažena v ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že lhůta pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace počíná běžet dnem, který následuje po dni v němž bylo zahájeno řízení o

¹² Zejména pak ve světle ústavněprávních garancí konstatovaných ve druhém odstavci této kapitoly.

¹³ Srov. ustanovení § 8 odst. 1 zákona o sdružování: „ministerstvo registraci *odmítne*, jestliže z předložených stanov vyplývá ...“, nikoli tedy může odmítnout, lze odmítnout apod.

¹⁴ Z povahy této lhůty není zcela zřetelný její charakter, lhůta způsobuje následky jak v hmotněprávní rovině (odmítnutím registrace nedojde ke vzniku již zřízeného sdružení – k tomuto srov. § 18 a zejména § 19 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „občanský zákoník“), tak v rovině procesněprávní, zde především možnost soudní ochrany zakotvená v ustanovení § 8 odst. 3 a 4 zákona o sdružování. Jelikož autor považuje procesněprávní následek (možnost soudní ochrany) za významnější, kloní se spíše k procesněprávnímu charakteru uvedené lhůty.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

registraci¹⁵, tedy nikoliv v den, který následuje po dni v němž bylo o zamítnutí registrace rozhodnuto.¹⁶ Počátek běhu lhůty pro doručení uvedeného rozhodnutí nelze sice podceňovat (navíc mu bude věnována samostatná kapitola – viz kap. II.), avšak pro tuto pasáž se zdá být významnější konec této lhůty, zejména proto, že den následující po uplynutí této lhůty je dnem registrace sdružení.¹⁷

Pro lepší orientaci se zdá být nezbytné ocitovat úplné znění ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování, které tedy zní takto: *Nebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Na žádost zmocněnce přípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace.*

Na základě uvedené citace lze bez dalšího zkonstatovat, že tato výslovná úprava směřující k ochraně před nezákonnou nečinností je aktivizována v okamžiku, kdy bylo zahájeno řízení doručením bezvadného návrhu ministerstvu (k tomuto blíže viz kap. 2) a ministerstvo např. buď registraci odmítlo, případně registraci provedlo, každopádně v obou případech porušilo povinnost doručit (to v případě odmítnutí registrace) rozhodnutí zmocněnci přípravného výboru, resp. zaslat (to v případě provedení registrace) zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov s vyznačeným dnem registrace tak, jak imperativně stanoví příslušná ustanovení zákona o sdružování. Samozřejmě, že výše uvedená kazuistika je pouze demonstrativní a jistě nevyčerpává veškeré možné případy nezákonné nečinnosti ministerstva, které se při aplikaci zákona o sdružování mohou vyskytnout.

Každopádně tyto a obdobné případy lze bezesporu jako nezákonnou nečinnost kvalifikovat, jelikož jde o porušení povinností, jež byly *ex lege* uloženy správnímu orgánu (v tomto případě ministerstvu), a to i s případnou odpovědností za škodu tímto postupem způsobenou. Ostatně již citovaná doktrinární literatura konstatuje, že *„nezákonnou nečinností je třeba považovat za ‚nesprávný postup‘ ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.*

¹⁵ V této souvislosti lze hovořit o konstantnosti vůle zákonodárce, který tradičně upravuje běh lhůt tak, že lhůta počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek, resp., že do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty (srov. např. ustanovení § 122 odst. 1 občanského zákoníku, ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „občanský soudní řád“, § 40 odst. 2 zákona č. 150/2000 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „soudní řád správní“, event. § 27 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení /správní řád/, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „správní řád“).

¹⁶ Pokud tedy (hypoteticky) ministerstvo využije desetidenní lhůtu pro zjišťování skutečností na základě nichž by bylo povinnou registraci sdružení odmítnout zcela, zbývá pak pro doručení tohoto rozhodnutí (jsou-li shledány důvody pro jeho vydání) lhůta třiceti dnů.

¹⁷ Též proto, že na doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace je vázána možnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí příslušné soudní instancí (srov. § 8 odst. 3 zákona o sdružování), avšak tato problematika není předmětem tohoto stanoviska, proto nebude v textu dále zohledněna.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

*Předpokladem odpovědnosti za škodu je však porušení právní povinnosti, tj. překročení závazných lhůt zákonem nebo jiným právním předpisem stanovených*¹⁸.

Zásadní se však jeví závěr stran skutečnosti, že pojistka proti nezákonné nečinnosti ministerstva, jenž je obsažena v § 8 odst. 5 zákona o sdružování neřeší pouze situaci, která nastane v souvislosti s odmítnutím registrace, ale lze ji bezesporu aplikovat na jakoukoliv nezákonnou nečinnost ministerstva, jelikož kauzalita „jednotlivých nečinností“ může vést až k tomu, že v důsledku této trvalé nečinnosti je aktivizována lhůta, jejímž marným uplynutím vzniká sdružení ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o sdružování. Je totiž nezbytné ochránit ústavně garantované právo svobodně se sdružovat, šetřit podstatu a smysl tohoto základního lidského práva, a to i pomocí shora uvedeného výkladu § 8 odst. 5 zákona o sdružování, který svědčí osobám realizujícím toto své základní lidské právo a chrání je před nezákonnou nečinností ministerstva *largo sensu*.

V případě nezákonné nečinnosti ministerstva (event. v případech postupu *contra legem*) je nutno dodat, že aktivně legitimovaní k podání návrhu na registraci sdružení jsou v dobré víře, že jejich návrh nemá vady (při marném uplynutí lhůty do pěti dnů od doručení návrhu), resp., že registrace nebyla odmítnuta (při marném uplynutí čtyřicetidenní lhůty určené pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace), tím spíše je pak aktivizace pojistek proti takovéto nezákonné nečinnosti (či nezákonnému „aktivního“ postupu) odůvodněná.

Takže, bylo-li řízení zahájeno podáním bezvadného návrhu a ministerstvo v rozporu s výslovnou zákonnou úpravou nekoná, vzniká sdružení marným uplynutím nejzazší možné lhůty v níž může (ministerstvo) právně relevantně konat. Tou nejzazší lhůtou je pak čtyřicetidenní lhůta určená pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace zmocněnci přípravného výboru. Pokud tedy (hypoteticky) podají oprávněné osoby objektivně bezvadný návrh na zahájení řízení a ministerstvo - ode dne, kdy mu takovýto bezvadný návrh dojde - nezákonně nekoná (případně „aktivně“ koná *contra legem*), vzniká sdružení *ex lege* marným uplynutím čtyřicetidenní lhůty ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o sdružování. Stejně platí i v případě, že byl sice doručen návrh vadný, avšak marně uplynula pětidenní lhůta pro možnost upozornit na tyto vady přípravný výbor (k tomuto dále argumenty stran zahájení řízení v kap. II).

Snad jen pro pořádek lze uvést, že uvedený vznik sdružení nezmaří ani případné nevyhovění žádosti zmocněnce přípravného výboru o zaslání jednoho vyhotovení stanov s vyznačeným dnem registrace (viz poslední věta ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování). Pokud ministerstvo nezašle vyhotovení stanov s doložkou registrace (či je zaslat odmítne), nemění to nic na právní skutečnosti zákonného vzniku sdružení se všemi právními následky s tím

¹⁸ *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 4. vydání. Praha : C.H.Beck, 2001, s. 408, marg. 848. Citovaný zdroj odkazuje v poznámce pod čarou č. 5 pro srovnání na: *Svoboda, P.*, Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy, Správní právo č. 4/1999.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

spojenými. Stanovy s vyznačenou doložkou registrace jsou jen průkazem, resp. osvědčením registrace, nikoliv právní skutečností rozhodnou pro vznik (registraci) sdružení.

II. Zahájení řízení (§ 7 odst. 3 zákona o sdružování)

Jak vyplývá z předchozí kapitoly, je pro počátek běhu čtyřicetidenní lhůty, resp. též lhůt ostatních (viz zejména § 8 odst. 2 a § 9 odst. 1 zákona o sdružování) klíčovým den, kdy ministerstvu došel návrh na registraci sdružení¹⁹; přesněji návrh, který nemá vady. Jde o to, že ve smyslu ustanovení § 7 odst. 3 zákona o sdružování je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy ministerstvu došel návrh, který nemá vady.

V úvodu této kapitoly tak lze bezprostředně učinit zásadní závěr; a to takový, že zahájení řízení o registraci není (v případě, že je ministerstvu doručen návrh bez vad) vázáno na jakékoliv rozhodnutí či jiné opatření ministerstva, ale pouze na den, kdy ministerstvu došel bezvadný návrh, tímto okamžikem je pak bez dalšího řízení zahájeno *ex lege*.

K tomuto však nutno připojit, že řízení je přímo ze zákona zahájeno i tehdy, když ministerstvu dojde návrh sice objektivně vadný, avšak ministerstvo v zákonné a prekluzivní lhůtě do pěti dnů od doručení návrhu, resp. bezodkladně na vady přípravný výbor neupozorní²⁰. Obdobně je to též v případě, že přípravný výbor je sice v zákonné lhůtě na určité vady upozorněn, avšak jedná se o vady, které jdou nad rámec kogentního ustanovení zákona, tedy vady, jejichž subsumpci pod ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování nelze postupem, který by bylo lze označit jako postup *secundum et intra legem*, provést. Jde tedy o postup *praeter legem*, což je v případě orgánu veřejné moci postup *contra legem*. Každopádně i v obou těchto (a jim obdobných) případech je řízení zahájeno přímo ze zákona.²¹ Dodejme, že i zde platí totéž, co bylo v kap.I řečeno o dobré víře aktivně legitimovaných a ústavněprávní ochraně jejich práva svobodně se sdružovat.

Pokud jde o samotné vady návrhu, tak za vadný návrh se ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o sdružování považuje návrh, který (alternativně) nemá náležitosti specifikované ustanovením § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování, anebo údaje v něm (v návrhu) jsou neúplné nebo nepřesné. Z uvedeného ustanovení lze *a contrario* dovodit, že bezvadným návrhem je

¹⁹ Srov. § 7 odst. 1 zákona o sdružování: „Návrh na registraci se podává Ministerstvu vnitra České republiky ...“

²⁰ Nutno dodat, že uvedené upozornění musí též obligatorně obsahovat vyrozumění o tom, že pokud vytčené vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno, v opačném případě lze takovéto upozornění považovat za vadné, jelikož neobsahující obligatorní, resp. *ex lege* stanovené náležitosti (srov. § 7 odst. 3 poslední věta zákona o sdružování).

²¹ Výše uvedeným způsobem je řízení zahájeno bez ohledu na to, zda ministerstvo splní svoji zákonnou povinnost dle § 7 odst. 3 poslední věta zákona o sdružování, která ministerstvu ukládá, aby o dni zahájení bezodkladně (systémovým výkladem lze snadno dovodit lhůtu nejpozději do pěti dnů) vyrozumělo zmocněnce přípravného výboru. Realizace, resp. nerealizace této povinnosti není pro zahájení řízení rozhodná.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

návrh, který má veškeré náležitosti uvedené v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování a údaje v něm (v návrhu) jsou úplné a přesné. To, zda má návrh vady či nikoliv posuzuje ministerstvo, které je, v případě zjištění vad taxativně vymezených ustanovením § 7 odst. 2 zákona o sdružování (s odkazem na bližší specifikaci v textaci ustanovení § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování), povinně na vady bezodkladně (nejpozději do pěti dnů) upozornit přípravný výbor s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno.

Ministerstvem zjištěné vady návrhu (resp. pouze ty vady, které jsou v této souvislosti právně relevantní) jsou tedy překážkou zahájení řízení. V následujícím textu se pokusíme ony vady blíže specifikovat, předtím však předešleme, že výčet vad, které (v případě, že ministerstvo tyto vady zjistí a upozorní na ně přípravný výbor s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno) je taxativní a opět zde platí totéž, co bylo řečeno stran důvodů uvedených v ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) až d) zákona o sdružování. Tedy to, že jejich taxativní výčet nepřipouští extenzivní či restriktivní výklad orgánem státní moci, platí zde totéž, co bylo uvedeno o nemožnosti uplatnění diskreční pravomoci správního orgánu, resp. nemožnosti odchýlení se od zákonné úpravy. Ministerstvo tedy nemůže zákonem taxativně vymezený výčet vad návrhu, které brání zahájení řízení, nijak rozšiřovat či zužovat. V případě rozšířeného výkladu tomuto brání ústavněprávní garance. Zúženému výkladu pak brání zákonem uložená povinnost ministerstva, které je (jak z imperativní dikce příslušného ustanovení vyplývá) povinně zjišťovat zda podaný návrh trpí vadami *ex officio*, samozřejmě ruku v ruce s povinností na tyto vady bezodkladně upozornit přípravný výbor s obligatorní náležitostí týkající se upozornění na nemožnost zahájit řízení dokud nebudou vytýkané vady odstraněny.

Ale zpět k deklarované specifikaci zákonem taxativně vymezených vad zabraňujících (v případě, že na ně byl v zákonné lhůtě přípravný výbor ministerstvem upozorněn) zahájení řízení. Tyto vady se pokusíme dále určit na základě rozlišení, které textací zákona naznačil již zákonodárce. Zaprvé jsou to vady spočívající v absenci náležitostí návrhu stanovených v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování, které (jak níže uvedeno) lze ještě dále strukturovat na vady týkající se návrhu samotného a vady týkající se obligatorní přílohy návrhu, kterou jsou stanovy, resp. týkající se speciálního ustanovení stran názvu sdružení. Zadruhé pak vady spočívající v neúplnosti či nepřesnosti údajů, které jsou obsaženy v návrhu.

Nejprve se tedy budeme blíže věnovat vadám zmíněným zaprvé, tedy vadám taxativně určeným ustanovením § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování. Jak jsme uvedli výše, lze tyto vady dále rozlišit podle toho zda se týkají návrhu samotného či jeho obligatorní přílohy – stanov, resp. názvu sdružení. O návrhu vykazujícím vady lze tedy hovořit v případě, že návrh postrádá některou z těchto náležitostí.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

Předně, aktivně legitimováni k podání návrhu na registraci jsou nejméně tři občané, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let.²² Podaný návrh pak musí být oprávněnými osobami (členy přípravného výboru) podepsán, přičemž členové přípravného výboru uvedou též svoje jména a příjmení, rodná čísla a bydliště. V návrhu musí být dále uvedeno, kdo z členů starších 18 let je zmocněncem oprávněným jednat jejich jménem. Konečně musí být k návrhu obligatorně připojeny stanovy ve dvojím vyhotovení. Pokud jde o stanovy, pak v nich musí být uveden název sdružení navrhovaného k registraci (v této souvislosti je vhodné zmínit speciální ustanovení o názvu sdružení, jenž imperativně stanoví, že název sdružení se musí lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky). Ve stanovách musí být dále uvedeno sídlo sdružení, cíl jeho činnosti, orgány sdružení s uvedením způsobu jejich ustanovování a určením orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení. Také zde musí být ustanovení o organizačních jednotkách²³. Poslední nezbytnou náležitostí stanov jsou pak zásady hospodaření sdružení.

V případě vad zmíněných zadruhé, tedy vad týkajících se neúplnosti či nepřesnosti údajů obsažených v návrhu, bude jejich specifikace poměrně stručná, jelikož odkážeme na obligatorní náležitosti specifikované výše (tzn. náležitosti vyplývající z ustanovení § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování). Ministerstvo tedy při posuzování zda návrh vykazuje vady bránící zahájení řízení zkoumá toliko případnou absenci náležitostí podle § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování a případnou neúplnost či neurčitost údajů, které jsou obsahem těchto náležitostí.²⁴ Pouze na takto taxativně vymezené a specifikované vady pak ministerstvo přípravný výbor upozorní, samozřejmě s již několikrát zmiňovaným dodatkem, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno.

Pro takovýto závěr svědčí jednak nemožnost orgánu veřejné moci odchýlit se od kogentního zákonného ustanovení (a ustanovení týkající se vad návrhu takovými ustanoveními jsou) a jednak skutečnost, že pro zkoumání bezvadnosti obsahové stránky stanov jejich souladnosti s právní řádem apod. slouží pro tento účel právem aprobovaný institut zakotvený v ustanovení § 8 zákona o sdružování, jenž lze obecně označit jako řízení o odmítnutí registrace, jehož meritem je (zjednodušeně řečeno) právě zkoumání obsahové stránky stanov. Navíc nutno vzít v úvahu ustanovení čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy. Tedy, že *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, resp., že každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá* (ostatně v zrcadle těchto ústavních norem je nezbytné posuzovat i vše, co bylo uvedeno v celém textu předchozím).

²² Takto vymezený substrát oprávněných osob se dále označuje zákonným termínem „přípravný výbor“. Lze ještě dodat, že ohledně těchto osob zákonodárce odkazuje (v zákoně o sdružování) formou poznámky pod čarou č. 1) na ustanovení § 8 občanského zákoníku, jenž upravuje způsobilost fyzických osob k právním úkonům a nabytí zletilosti.

²³ To však pouze za předpokladu, že budou zřízeny a budou jednat svým jménem (srov. ustanovení § 6 odst. 2 písm. e) zákona o sdružování).

²⁴ Nezkoumá tedy např. jejich případnou rozpornost či neslučitelnost s právním řádem apod.

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

III. Resumé

Pokud jde o otázky nastíněné v kapitole I., pak lze shrnout, že pro vznik sdružení ve smyslu ustanovení § 8 odst. 5 zákona o sdružování jsou rozhodující zejména tyto právní skutečnosti:

- a) zahájené řízení;
- b) nezákonná nečinnost ministerstva spočívající zejména v nedoručení rozhodnutí o odmítnutí registrace sdružení zmocněnci přípravného výboru v zákonné prekluzivní lhůtě čtyřiceti dnů, resp. spočívající v jakékoliv nezákonné nečinnosti ministerstva, jejímž následkem by bylo nezákonné odmítnutí registrace sdružení, event. nezákonné neprovedení registrace sdružení;
- c) marné uplynutí čtyřicetidenní lhůty pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace zmocněnci přípravného výboru.

Možno konstatovat, že úplným naplněním hypotézy dané ustanovením § 8 odst. 5 zákona o sdružování nastává objektivně, jelikož *ex lege*, dispozice tohoto ustanovení, kterou je vznik sdružení, jenž takto vzniká v den následující po uplynutí uvedené čtyřicetidenní lhůty.

Shrnuto, pokud bylo zahájeno řízení a ministerstvo nezákonně nekonalo, v důsledku čehož uplynula nejzažší možná lhůta aprobovaná zákonem o sdružování pro vznik sdružení, tedy lhůta čtyřiceti dnů počítaná ode dne zahájení řízení, vzniká sdružení přímo ze zákona, a to objektivně bez nutnosti jiných právních skutečností. Jedinou rozhodnou právní skutečností je den, který následuje po marném uplynutí čtyřicetidenní lhůty a tento den je dnem registrace, tzn. vzniku sdružení se všemi právními následky s tím spojenými.

Pokud jde o kapitolu II., pak na základě tam uvedeného vyplývá, že řízení o registraci sdružení je *ex lege* zahájeno:

a) dnem, kdy ministerstvu došel bezvadný návrh na provedení registrace (a to i za situace, kdy ministerstvo sice bezodkladně upozornilo přípravný výbor na vady návrhu, avšak tyto vady nejsou vadami taxativně vymezenými příslušnými ustanoveními zákona o sdružování a návrh je tedy nutno považovat za bezvadný);

dnem, kdy ministerstvu došel sice objektivně vadný návrh na provedení registrace, avšak zákonná prekluzivní lhůta stanovená pro upozornění přípravného výboru specifikovaná jako *bezodkladně* (blíže určená lhůtou *nejpozději do pěti dnů*) marně uplynula.

Jen na okraj postačí zkonstatovat, že na zahájení řízení nemá zcela žádný vliv případné nesplnění povinnosti zákonem uložené ministerstvu, totiž bezodkladně vyrozumět

ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 150 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL PODATELNA@USTAVPRAVA.CZ

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

o dni zahájení řízení zmocněnce přípravného výboru. Každopádně i tuto nečinnost by bylo lze označit za nečinnost nezákonnou.

Vypracoval:

Mgr. et Bc. Patrik Frk

Tato studie byla vypracována v Praze ve dnech 9. – 11. 8. 2003 a aktualizována ve dnech 24. – 25. 11. 2005.

VII. Použitá literatura:

Gerloch, A., Teorie práva. 1. vydání. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2000.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4. vydání. Praha : C.H.Beck, 2001.

Šlauf, V., Matrasová, E., Příhoda, P., Šmíd, L., Správní řád. Komentář. 10. aktualizované vydání. Praha : Linde, 2002.

Redakční výhrada:

Tato Studie neprošla jazykovou úpravou a konečnou gramatickou a stylistickou redakcí.

Autorská výhrada:

Tato Studie není právně zavazující. Pokud může tato Studie někoho přesvědčit, pak jen vahou v ní předložené argumentace.

Uvedená Studie má povahu vědeckého literárního díla ve smyslu autorského zákona. Tuto Studii či její část nelze bez předchozího písemného souhlasu Ústavu práva a právní vědy a jejího autora jakkoliv reprodukovat, distribuovat či publikovat, případné citace této Studie s řádným uvedením pramene tím nejsou dotčeny.

V Praze dne 25. listopadu 2005