



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Komunistický svaz mládeže, o. s.**, se sídlem Politických vězňů 9, Praha 1, zastoupený JUDr. Čestmírem Kubátem, CSc., advokátem se sídlem Maiselova 19, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Ca 138/2006 - 67,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Ca 138/2006 - 67 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Ca 138/2006 - 67 zamítl žalobu Komunistického svazu mládeže, o. s. (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 10. 2006, č. j. VS-6590/SDR/1-2006, kterým byl stěžovatel podle ust. § 12 odst. 3 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování“), rozpuštěn. V odůvodnění rozsudku se městský soud nejprve zabýval tím, zda je příslušným k řízení o podané žalobě. Tvrzení stěžovatele, že k řízení o opravném prostředku (žalobě) proti napadenému rozhodnutí ministerstva je věcně příslušný Nejvyšší soud, shledal městský soud neopodstatněným. Stěžovatel evidentně vycházel ze znění ust. § 12 odst. 3 poslední věta zákona o sdružování, nicméně přehlédl, že toto ustanovení bylo nepřímou novelizováno ust. § 129 odst. 1 s. ř. s. Ode dne nabytí účinnosti s. ř. s. (1. 1. 2003) je podle citovaného ustanovení možné ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002, podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.

ř. s., jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Od 1. 1. 2003 je třeba podat proti rozhodnutí ministerstva o rozpuštění občanského sdružení žalobu ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., a nikoliv opravný prostředek, byť o něm zákon o sdružování jako zvláštní zákon nadále hovoří. Věcná a místní příslušnost soudů k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se pak řídí ust. § 7 odst. 1 a 2 s. ř. s., z něhož vyplývá, že věcně a místně příslušným k projednání a rozhodnutí dané věci je městský soud. Stejný závěr vyslovil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 15. 2. 2007, č. j. 26 Nd 211/2006 - 14, jímž rozhodl o zastavení řízení o žalobě, kterou stěžovatel v téže věci podal u Nejvyššího soudu.

Městský soud se plně ztotožnil se závěrem ministerstva, které shledalo, že činnost stěžovatele je v rozporu s ust. § 4 písm. a) zákona o sdružování, neboť jím sledovaný cíl, tj. odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků, je v rozporu s Ústavou a zákony. Z programu stěžovatele (dále jen „Programu KSM“) lze seznat, že konečným cílem, k němuž jeho úsilí směřuje, je vybudování společnosti komunistické, přičemž tohoto cíle má být dosaženo revolučním překonáním kapitalismu a nastolením ekonomických a společenských podmínek pro budování socialismu. Ekonomickou podmínkou pro (vy)budování socialismu je podle Programu KSM odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským. Prohlášení stěžovatele obsažené v Programu KSM, že stojí na straně úsilí o nastolení této ekonomické podmínky pro vybudování socialismu, nelze vykládat jinak, než že stěžovatel takové úsilí plně schvaluje, podporuje a prosazuje. Městský soud přisvědčil závěru ministerstva, že úsilí směřující k odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským je v rozporu s právem každého vlastnit majetek, jež je zaručeno článkem 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V této souvislosti zdůraznil, že Listina představující součást ústavního pořádku České republiky deklaruje vlastnické právo jako jedno ze základních lidských práv, která jsou podle čl. 1 věty druhé Listiny nezadatelná, nezcizitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná a poukázal na čl. 26 odst. 1 Listiny, který označil za relevantní v souzené věci. Nezrušitelným lidským právem je tedy i právo každého podnikat, tj. zvolit si jako své povolání podnikatelskou činnost a tuto pak vykonávat. Naplnění tohoto práva je úzce spojeno právě s vlastnictvím výrobních prostředků. Odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků by nevyhnutelně znamenalo nepřiměřený zásah do Listinou zaručeného práva podnikat. K argumentaci, v níž se stěžovatel dovolával čl. 11 odst. 2 a 4 Listiny, městský soud uvedl, že znění Programu KSM hovoří o odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků jako celku, bez jakýchkoliv výjimek. Listinou garantované soukromé vlastnictví výrobních prostředků však nemůže být jako celek zrušeno, a to ani formou zákona vydaného postupem předvídaným v čl. 11 odst. 2 Listiny. K odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků nemůže dojít ani vyvlastněním ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Zákon, jenž by za majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, který smí být jen ve vlastnictví státu, popř. obce nebo určených právnických osob, označil veškeré výrobní prostředky ve vlastnictví jednotlivců – soukromých podnikatelů, a tím v souladu se záměrem stěžovatele zcela odstranil soukromé vlastnictví výrobních prostředků, by byl v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 26 odst. 1 Listiny. Protiústavní by byla rovněž snaha o dosažení téhož cíle postupným vyvlastňováním výrobních prostředků v soukromém vlastnictví. Základní lidská práva vlastnit majetek a podnikat jsou nezrušitelná. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích těchto základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu

a jejich případná omezení stanovená zákonem nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Zákon tedy může stanovit limity vlastnického práva, jakož i práva podnikat, musí však přitom zachovat (šetřit) podstatu a smysl těchto práv. To znamená, že nemůže tato práva úplně zrušit. Uvedený závěr dopadá i na zákony vyhrazující určitý majetek jen do vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob či na zákony upravující podmínky vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva. Jestliže by takovými zákony došlo k vyvlastnění výrobních prostředků v rukou jednotlivců, a tím k faktickému popření práva svobodně podnikat a práva vlastnit pro tento účel potřebný majetek, jednalo by se o protiústavní zásah do podstaty a smyslu uvedených lidských práv, o jejich zrušení (nikoliv omezení), které Listina nepřipouští.

K námitce, že český právní řád nedefinuje soukromé a společenské vlastnictví a že se jedná o teoretické pojmy, městský soud uvedl, že obsah obecně užívaného pojmu „soukromé vlastnictví“ je všeobecně srozumitelný a nepochybný. Není proto ani v nejmenším zapotřebí, aby byl tento pojem právem definován. Tímto pojmem je označováno vlastnické právo jednotlivce – subjektu soukromého práva (fyzické či právnické osoby), odlišného od státu a jiných veřejnoprávních uskupení. Úsilím o odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků, na jehož straně podle znění Programu KSM stěžovatel stojí, je vzhledem k vyloženému obsahu pojmu „soukromé vlastnictví“ nutno rozumět úsilí o odstranění stavu, kdy se výrobní prostředky nachází ve vlastnictví individuálních fyzických či právnických osob jako subjektů soukromého práva. Tento stav je však garantován ústavněprávními normami a úsilí o jeho odstranění je tudíž nutně protiústavní. Městský soud nikterak nezpochybňuje, že výkon vlastnického práva není neomezený. Veřejnoprávní regulace výkonu vlastnického práva individuálního vlastníka však ještě neznamená, že „soukromé vlastnictví“ neexistuje, neboť bylo v důsledku této regulace změněno na vlastnictví společenské, jak tvrdí stěžovatel. Nelze souhlasit ani s názorem stěžovatele, že soukromé vlastnictví v „krystalicky čisté“ podobě je dnes jen to, které pochází z trestné činnosti.

Závěry ministerstva vychází výlučně z hodnocení Programu KSM, jehož znění je nesporné. Ministerstvo správně posoudilo zjištěný skutkový stav věci. Nedovolávalo se přitom stanoviska JUDr. Grospiče, CSc. K tomu městský soud zdůraznil, že právní posouzení věci je úkolem správního orgánu, nikoliv úkolem jím oslovených odborníků. V daném případě stojí závěry, jimiž ministerstvo zdůvodnilo rozhodnutí o rozpuštění stěžovatele, výlučně na posouzení otázky, zda je stěžovatelem hlášené úsilí o odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků v souladu s Listinou a Ústavou. Touto otázkou se žádný z odborníků oslovených v průběhu řízení ministerstvem nezabýval. Jejich vyjádření nesloužila jako podklad pro rozhodnutí o věci samé, a proto nebylo důvodu, aby se ministerstvo s jejich obsahem v napadeném rozhodnutí vypořádávalo. Z téhož důvodu jsou irelevantní i námitky, jimiž stěžovatel brojil proti osobě JUDr. Grospiče, CSc.

Podle názoru městského soudu je odůvodnění napadeného rozhodnutí v souladu s ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Odůvodnění obsahuje úvahy, jimiž se ministerstvo řídilo při hodnocení podkladů rozhodnutí, jakož i úvahy týkající se právního posouzení věci. Neopodstatněná je námitka, že ministerstvo neuvedlo jedinou větu z Programu KSM, ani jedinou právní normu, kterou měl stěžovatel

porušit. Napadené rozhodnutí cituje spornou část Programu KSM týkající se úsilí o odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a také srozumitelně popisuje právní úvahy, jimiž ministerstvo zdůvodnilo naplnění zákonem stanovených podmínek pro vydání rozhodnutí o rozpuštění stěžovatele.

Ministerstvu je nutno přisvědčit v tom, že vytvoření programu, v němž jsou formulovány cíle, o jejichž dosažení stěžovatel coby občanské sdružení usiluje nebo které plně schvaluje, podporuje a prosazuje a následná veřejná prezentace tohoto programu jsou činností ve smyslu ust. § 12 odst. 3 zákona o sdružování. Ministerstvo tedy postupovalo v souladu s citovaným ustanovením, pokud poté, co stěžovatel i přes předchozí výzvu pokračoval v činnosti spočívající v prezentaci uvedeného protiústavního cíle, rozhodlo o jeho rozpuštění.

Jako nedůvodné posoudil městský soud i námitky, v nichž se stěžovatel dovolával svobody projevu, práva svobodně vyjadřovat své názory a práva svobodně vyhledávat a rozšiřovat ideje a informace ve smyslu čl. 17 Listiny a mezinárodních úmluv citovaných v žalobě. Stěžovatelovo právo na svobodu projevu nelze nadřazovat ostatním základním lidským právům a svobodám, které je třeba vnímat v jejich vzájemné souvztažnosti. V dané věci je základním lidským právem, jehož výkon byl napadeným rozhodnutím dotčen, právo svobodně se sdružovat zaručené v čl. 20 Listiny. Důvod pro rozpuštění sdružení upravený v ust. § 12 odst. 3 písm. c) zákona o sdružování je nepochybně jedním z případů předvídaných v čl. 20 odst. 3 Listiny, neboť v demokratické společnosti nelze z hlediska ochrany práv a svobod druhých tolerovat taková sdružení, která by vyvíjela činnost jsoucí v rozporu s ust. § 4 nebo § 5 zákona o sdružování. Za takovou činnost lze považovat též trvající veřejnou prezentaci programu formulujícího protiústavní cíle, které občanské sdružení schvaluje, podporuje a prosazuje, jejichž dosažení usiluje nebo „stojí na straně úsilí“ o jejich dosažení. Stěžovatelova svoboda projevu a jeho právo šířit ideje a informace v žádném případě nejsou bezbřehé. Hlásá-li stěžovatel i přes výzvu ministerstva ve svém programu, že stojí na straně úsilí, jehož cíl je v rozporu s Listinou tvořící součást ústavního pořádku České republiky, je dán důvod pro jeho rozpuštění bez ohledu na to, že jeho protizákonná činnost spočívá v „pouhém“ šíření informace o svém programovém cíli. Rozpuštění stěžovatele je v takovém případě přípustným omezením výkonu sdružovacího práva, které je stanoveno zákonem na základě a v souladu s čl. 20 odst. 3 Listiny.

Městský soud v závěru odůvodnění uvedl, že důvodem pro rozpuštění stěžovatele nebylo zjištění, že by v rozporu se zákonem vyvíjel činnost, která je vyhrazena politickým stranám a politickým hnutím. Soud v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí, a tudíž se může zabývat pouze posouzením těch důvodů pro rozpuštění stěžovatele, které jsou v přezkoumávaném rozhodnutí obsaženy. Argumentace stěžovatele uplatněná při ústním jednání vztahující se k otázce, zda se při své činnosti může vyjadřovat k závažným společenským a politickým otázkám, a poukaz na to, že tak činí i jiná občanská sdružení, jsou tudíž pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které namítal, že městský soud ignoroval námitku, že Program KSM nebyl právním dokumentem a neuvažoval o vlastnictví v právním smyslu, ale vlastnictví pojímal jako

společenskovední, zejména ekonomickou kategorii. Program KSM doslova chápal odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským jako ekonomickou (nikoliv právní) podmínku překonání kapitalismu. Stěžovatel odkázal na čl. 95 odst. 1 Ústavy a čl. 2 Listiny a uvedl, že k jeho rozpuštění došlo na základě ideologické konstrukce, že usiluje o protiústavní a protizákonné překonání kapitalismu odstraněním jeho ekonomické podmíněnosti v podobě soukromého vlastnictví výrobních prostředků. Městský soud však neprovedl a neuvedl konkrétní důkazy pro zjištění skutkového stavu opodstatňujícího uvedený závěr a neuvedl zákonné ustanovení, které komukoli zakazuje zastávat a hlásat vlastní (neoficiální) názory na uspořádání společenských vztahů. Stěžovatel proto považoval za nutné uvést obecná východiska vyvracející odůvodnění napadeného rozsudku při pojetí vlastnictví jako občanskoprávního institutu – absolutního práva vlastníka. V této souvislosti citoval definici výrobních prostředků obsaženou v Příručním slovníku naučném (Procházka, V. Československá akademie věd, Praha, 1967) a dále poukázal na čl. 7 Ústavy ČSSR (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), ve znění účinném do 22. 4. 1990, podle kterého byla ekonomickým základem ČSSR socialistická hospodářská soustava, v níž byly výrobní prostředky zespolečenštěny a veškeré národní hospodářství bylo plánovitě řízeno. Podle stěžovatele není tajemstvím, že současná česká společnost z velké části žije z podstaty majetku vytvořeného v tzv. době nesvobody. Stěžovatel označil za nepochybné, že „odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků“ je přípustné podle čl. 11 odst. 4 Listiny a vyvlastnění jakékoli věci a omezení vlastnického práva je přípustné podle ust. § 128 odst. 2 o. z. a podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Dále stěžovatel odkázal na čl. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, na čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a citoval část preambule Ústavy Francouzské republiky ze dne 27. 10. 1946. Vlastnictví je pojmáno nejen právně, ale také např. jako forma výrobního procesu. V této souvislosti stěžovatel citoval z monografií Politická ekonomie (Dvořák, J. a kol. Praha: Svoboda, 1988, str. 371) a Ekonomická encyklopedie (Adamec, S. a kol. Praha: Svoboda, 1984, str. 619) a poukázal na to, že v posledně citované encyklopedii následuje heslo „vlastnictví“ po heslu „vlastnické právo“, čímž je podle stěžovatele zcela nepochybně dáno, že se nejedná o totožné, ale o dva různé pojmy. Ve dvojím smyslu vykládá pojem vlastnictví také Ilustrovaný encyklopedický slovník III (Kožešník, J. Praha: Academia, 1982, str. 787). Dvojí pojetí vlastnictví je tedy notorieta, kterou není třeba dokazovat. Stěžovatel v žalobě poukazoval zejména na to, že soukromé vlastnictví lze zespolečenštit nejen změnou vlastníka, který bude oproti předchozímu využívat svého vlastnického práva ku prospěchu celé společnosti, ale především změnou charakteru stávajících vlastnických vztahů, stanovením takových mezí a podmínek, ve kterých se pohybují konkrétní vlastníci, aby se tak dělo v zájmu a ve prospěch společnosti, aby mezi společností a individuálními nebo skupinovými vlastníky nebyl nesmiřitelný rozpor. Naopak zestátnění nutně nepředstavuje zespolečenštění. Není vyloučeno, aby státní podnik sloužil úzce soukromým nebo dokonce protisociálním zájmům, a stejně tak není vyloučeno ani to, aby soukromá akciová společnost plnila významné společenské poslání a sloužila společnosti lépe než státní podnik. Konkrétní vztah vlastníka k jeho věci má zpravidla smíšenou povahu – je zároveň soukromá i společenská. Stěžovatel dále zopakoval své žalobní tvrzení, že v českém právním řádu není definováno soukromé ani společenské vlastnictví. Jde o teoretické pojmy. Právní regulace

chování vlastníka v zájmu společnosti tiskne jeho vlastnickému právu společenský charakter. Dochází ke zespolečnění soukromého vlastnictví. Do té míry, do jaké stát tímto způsobem posiluje společenskou povahu vlastnictví, zároveň oslabuje soukromý charakter vlastnictví a nahrazuje soukromé vlastnictví společenským. Zejména o tom je celý právní řád. Podle stěžovatele začíná socialismus tam, kde dochází k souladu mezi individuálním, skupinovým a obecným zájmem při vlastnictví výrobních prostředků. Kapitalismus tento soulad nejen dlouhodobě vylučuje, ale prohlubuje rozpor mezi společenským charakterem výrobních sil a soukromým přivlastňováním výrobního procesu a jeho výsledků, který je také provázen rozšířenou reprodukcí vzájemného odcizování občanů a státu spolu s vyvlastňováním stále širší části společnosti ve prospěch stále užší skupiny největších vlastníků. Redukce vlastnictví na vlastnické právo je psychologicky blízká každému právníkovi a může být projevem profesionální deformace. Pojetí vlastnictví spočívající podle městského soudu a ministerstva v jediné společenský přijatelné definici, která ho ztotožňuje s vlastnickým právem, však má své kořeny nejen v obhajobě současného kapitalismu, ale teoreticky navazuje na chápání vlastnictví, které za socialismu zvítězilo ve společenských vědách přijetím stalinské ústavy SSSR v roce 1936. Tehdy i dnes šlo o černobílé vidění. Stěžovateli nelze podsunout něco, co nehlásal, a pak ho za to trestat.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti namítal věcnou nepřislušnost městského soudu. Podle ust. § 12 odst. 3 a 4 zákona o sdružování měl stěžovatel právo podat opravný prostředek k Nejvyššímu soudu do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu (§ 247 odst. 1 o. s. ř.) a řízení se mělo vést podle o. s. ř. Ust. § 12 odst. 4 zákona o sdružování má jako lex specialis přednost před s. ř. s. Pravomoc soudů ve správním soudnictví je taxativně stanovena v ust. § 4 ve spojení s § 6 s. ř. s. Podle ust. § 4 odst. 2 písm. b) s. ř. s. je dána jen ve věcech politických stran a politických hnutí. Věci občanských sdružení v tomto ustanovení obsaženy nejsou, a proto do správního soudnictví nepatří. Ust. § 9 odst. 4 o. s. ř. stanoví, že Nejvyšší soud rozhoduje jako soud prvního stupně, stanoví-li tak zvláštní předpis. Tímto zvláštním předpisem je ust. § 12 odst. 3 zákona o sdružování. Pravomoc obecných soudů ve věcech sdružování občanů byla též potvrzena částí osmou zákona č. 151/2002 Sb., který ponechal v pravomoci Nejvyššího soudu rozhodování o opravném prostředku proti rozpuštění občanského sdružení a soudní ochranu členů sdružení ponechal v pravomoci okresních soudů, které v řízení postupují podle o. s. ř. (§ 15 zákona o sdružování). Argumentaci městského soudu nepřímou novelizací ust. § 12 odst. 3 zákona o sdružování a ust. § 129 odst. 1 o. s. ř. považuje stěžovatel za zavádějící, neboť zákon o sdružování nebyl novelizován nepřímo, ale přímo zákonem č. 151/2002 Sb. a rozhodování ve věci rozpuštění občanského sdružení bylo ponecháno v pravomoci Nejvyššího soudu. Tuto pravomoc nelze zrušit výkladem, ale jen zákonem. Řízení podle s. ř. s. je pro stěžovatele nevýhodné, již pokud jde o poloviční lhůtu k podání opravného prostředku. Během řízení pak byl stěžovatel poškozen zejména tím, že soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nikoliv podle aktuálního stavu ve smyslu ust. § 153 odst. 1 o. s. ř. Nebyla proto vzata v úvahu změna stanov účinná od 10. 1. 2008, podle které již program nepatří k základním dokumentům stěžovatele. Stanovy pak nově upravují programový cíl a charakter organizace, který byl plně aprobován ministerstvem. Důkaz novými stanovami městský soud neprovedl. Stěžovatel má s poukazem na judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) za to, že tak závažná procesní

pochybení by byla porušením práva na spravedlivé soudní řízení ve smyslu čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Rovněž bylo porušeno základní lidské právo nebýt odňat svému zákonnému soudci. Městský soud nesprávně posoudil právní otázku obsahu a prezentace Programu KSM a napadeným rozsudkem podstatně porušil procesní práva stěžovatele, a proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že ministerstvu byl dne 21. 10. 2005 doručen podnět Policie ČR k rozpuštění stěžovatele. Ministerstvo poté dne 25. 11. 2005 stěžovatele ve smyslu ust. § 12 odst. 3 zákona o sdružování upozornilo na to, že jej považuje za organizaci uvedenou v ust. § 1 odst. 3 zákona o sdružování a že jeho cílem je jinak porušovat ústavu a zákony a dosahovat svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony [§ 4 písm. a) a b) zákona o sdružování]. Zároveň stěžovatele vyzvalo, aby upustil od nedovolené činnosti a o přijatých opatřeních ministerstvo informoval. K odpovědi na tuto výzvu (28. 2. 2006) stěžovatel přiložil změněný Program KSM, v němž slovní spojení „KSM usiluje o revoluční překonání kapitalismu...“ bylo nahrazeno spojením „KSM stojí na straně úsilí o revoluční překonání kapitalismu...“. Dne 20. 7. 2006 zahájilo ministerstvo řízení o rozpuštění stěžovatele a rozhodnutím ze dne 12. 10. 2006 jej rozpustilo. V odůvodnění ocitovalo tuto část Programu KSM: „KSM stojí na straně úsilí o revoluční překonání kapitalismu a o nastolení ekonomických - odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským – a společenských – zavedení socialistické demokracie – podmínek pro budování socialismu, jako prvního stupně k vytvoření společnosti komunistické, jejíž vybudování je konečným cílem. Tuto snahu vyjadřuje název organizace, kde je pojem komunistický chápán jako označení vize budoucí, vysoce organizované beztržní společnosti, kde je vláda nad lidmi vystřídaná svobodnou správou věcí a řízením výrobních procesů, kde všestranný a svobodný rozvoj každého jednotlivce je základem pro svobodný rozvoj všech. V takové společnosti již život člověka nebude zajišťován na úkor jiných lidí, ani na úkor životního prostředí.“ Podle názoru ministerstva i po úpravě Program KSM i nadále připouští zapojení stěžovatele do aktivit neslučitelných s ochranou práva každého jednotlivce garantovaného v čl. 11 odst. 1 Listiny. Přihlášení se k úsilí, které směřuje k popření práva soukromého vlastnictví výrobních prostředků, je neslučitelné se základními demokratickými principy. Ministerstvo v této souvislosti odkázalo na čl. 9 odst. 2 Ústavy a uvedlo, že je třeba vyloučit snahy jakéhokoliv subjektu, které by byly porušením uvedené ústavní úpravy. Nelze proto akceptovat ani vyjádření stěžovatele, dle kterého změny uspořádání společnosti by měly proběhnout demokraticky v souladu s aktuálním právním rádem. Úsilí o změny prováděné uvedenými metodami je legální pouze v případě, kdy neútočí proti některému ze základních principů chráněných mezinárodními úmluvami a ústavním pořádkem. Právo ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny dopadá na veškerý majetek bez ohledu na charakter, tzn. též bez ohledu na to, zda jde o soukromé vlastnictví k výrobním prostředkům či nikoliv. Nepřichází proto v úvahu „odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím společenským“. Záměr výslovně

vyjádřený v Programu KSM je tudíž v rozporu s ust. § 4 písm. a) zákona o sdružování, dle něhož nejsou dovolena sdružení, jejich cílem je jinak porušovat ústavu a zákony. Proto podle ministerstva nezbylo než v souladu s čl. 20 odst. 3 Listiny stěžovatele rozpustit.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou věcné nepříslušnosti městského soudu k projednání žaloby. Pokud by totiž tato námitka byla důvodná, pozbyl by další přezkum napadeného rozsudku smyslu.

Podle ust. § 12 odst. 3 věta poslední zákona o sdružování je možno proti rozhodnutí ministerstva o rozpuštění sdružení podat opravný prostředek k Nejvyššímu soudu České republiky.

Podle ust. § 12 odst. 4 věta první zákona o sdružování postupuje soud při přezkoumání rozhodnutí o rozpuštění sdružení podle ustanovení občanského soudního řádu o přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů (§§ 244 – 250 o. s. ř.).

Podle ust. § 129 odst. 1 s. ř. s. lze ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002, podat ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek.

Podle ust. čl. XXV bodu 1 zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, lze ve věcech uvedených v § 244 o. s. ř., v nichž zvláštní právní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002, ode dne účinnosti tohoto zákona podat žalobu podle části páté tohoto zákona za podmínek jím stanovených.

Výše citovaná ustanovení upravují postup v případech, kdy i poté, co s. ř. s. nabyl účinnosti, zvláštní zákony obsahují ustanovení upravující možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek k soudu. Právě takovým ustanovením je i ust. § 12 odst. 4 zákona o sdružování, které v poznámce pod čarou odkazuje na ust. §§ 244 až 250 o. s. ř. Ust. § 129 s. ř. s. a čl. XXV bod 1 zákona č. 151/2002 Sb. tedy nepřímou novelizací založila právo podat v takových případech buď žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. nebo žalobu podle páté části o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003. Dělicím kritériem je přitom to, zda správní orgán rozhodoval o subjektivním veřejném právu nebo ve věci soukromoprávní (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 8. 2006, č. j. Konf 64/2005-33, č. 967/2006 Sb. NSS, a ze dne 29. 9. 2006, č. j. Konf 16/2006 - 37, přístupné na www.nssoud.cz). V případě vztahu mezi s. ř. s. a zákonem o sdružování, resp. jeho ust. § 12 odst. 4, se tedy jedná o vztah právního předpisu pozdějšího, který se použije místo právního předpisu dřívějšího (*lex posterior derogat priori*). Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 15. 2. 2007,

č. j. 26 Nd 211/2006 - 14, kterým řízení o žalobě stěžovatele proti předmětnému rozhodnutí ministerstva zastavil.

Stěžovatel sice v kasační stížnosti uvádí, že pravomoc rozhodovat ve věcech občanských sdružení není vymezena v ust. § 4 odst. 2 písm. b) s. ř. s., podle kterého ve správním soudnictví rozhodují soudy ve věcech politických stran a politických hnutí, zcela však přitom opomíjí odst. 1 písm. a) citovaného ustanovení, podle kterého soudy ve správním soudnictví rozhodují mimo jiné o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné. Právě takovým rozhodnutím je i rozhodnutí ministerstva o rozpuštění sdružení. Uvádí-li stěžovatel, že zákon o sdružování byl novelizován přímo zákonem č. 151/2002 Sb. a že část osmá citovaného zákona ponechala rozhodování o opravném prostředku proti rozpuštění sdružení Nejvyššímu soudu, je nutno zdůraznit, že část osmá citovaného zákona přímo novelizovala pouze ust. § 15 zákona o sdružování, tj. ustanovení upravující možnost člena sdružení požádat okresní soud o určení, zda rozhodnutí některého z orgánů sdružení je v souladu se zákonem a stanovami. V takovém řízení postupuje soud podle o. s. ř. (odst. 2 citovaného ustanovení). Z uvedeného je zřejmé, že tato novelizace zákona o sdružování se netýkala soudního přezkumu rozhodnutí o rozpuštění sdružení, ale sporů vyplývajících z rozhodovací činnosti orgánů sdružení. Odkaz na část osmou zákona č. 151/2002 Sb. je proto nepřipadný. Pokud stěžovatel v souvislosti s touto námitkou poukázal na nevýhody, které pro něj vyplývají z toho, že řízení je vedeno podle s. ř. s., jedná se o irelevantní argumentaci, neboť poukazem na výhody či naopak nevýhody toho kterého typu soudního řízení nelze v žádném případě zpochybňovat závěr o věcné příslušnosti či nepřislušnosti soudu. Subjektivní přesvědčení stěžovatele o nevýhodnosti řízení vedeného podle s. ř. s. tedy nemůže nic změnit na závěru, že rozhodovat ve věci žaloby proti rozhodnutí ministerstva o rozpuštění sdružení je příslušný soud ve správním soudnictví. Městskému soudu proto nelze vytýkat, že se žalobou věcně zabýval, a tato stížní námitka je tedy nedůvodná.

Vzhledem k uvedenému závěru o věcné příslušnosti městského soudu se Nejvyšší správní soud mohl zabývat přezkumem napadeného rozsudku v rozsahu dalších stížních bodů.

Podle čl. 20 odst. 1 Listiny je právo svobodně se sdružovat zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Podle čl. 20 odst. 3 Listiny lze výkon tohoto práva omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

Podle čl. 11 odst. 1 Úmluvy má každý právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich. Podle odst. 2 citovaného článku nemohou být na výkon těchto práv uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod

jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.

Podle ust. § 4 písm. a) zákona o sdružování nejsou dovolena sdružení, jejichž cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávist a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony.

Podle ust. § 12 odst. 3 písm. c) zákona o sdružování zjistí – li ministerstvo, že sdružení vyvíjí činnost, která je v rozporu s ust. § 4 nebo ust. § 5 téhož zákona, neprodleně je na to upozorní a vyzve je, aby od takové činnosti upustilo. Jestliže sdružení v této činnosti pokračuje, ministerstvo je rozpustí.

K otázce omezení práva svobodně se sdružovat a ke kritériím pro toto omezení se již ve svých rozhodnutích opakovaně vyjádřil ESLP a Nejvyšší správní soud proto na závěry a východiska vyplývající z jeho judikatury poukazuje.

Za jeden z nejdůležitějších aspektů práva svobodně se sdružovat považuje ESLP právo jednotlivců vytvořit právnickou osobu za účelem kolektivního jednání ve společném zájmu. I když státy mají právo přesvědčit se, zda jsou cíl sdružení a jeho činnost v souladu s právními předpisy, musí tak činit způsobem, který je v souladu s povinnostmi danými Úmluvou. Omezení práva svobodně se sdružovat mohou ospravedlnit jen přesvědčivé a závažné důvody. Při posuzování, zda je zásah do sdružovacího práva nezbytný ve smyslu čl. 11 odst. 2 Úmluvy, mají státy omezenou míru správního uvážení, která jde ruku v ruce s přísným evropským dohledem vykonávaným jak ve vztahu k právním předpisům, tak i k rozhodnutím, jimiž jsou tyto právní předpisy aplikovány, a to včetně rozhodnutí soudních. ESLP se při přezkumu neomezuje pouze na to, zda žalovaný stát užil své pravomoci v dobré víře, pečlivě a rozumným způsobem, ale musí určit, zda byl sporný zásah přiměřený sledovanému legitimnímu cíli a zda důvody uváděné vnitrostátními orgány pro jeho ospravedlnění byly relevantní a dostatečné (viz rozsudek ze dne 10. 7. 1998, *Sidiropoulos a další proti Řecku*, stížnost č. 26695/95, Reports 1998-IV, bod 40).

Úmluva byla vytvořena z důvodu podpory a udržení ideálů a hodnot demokratické společnosti. Demokracie je jediný politický model předpokládaný Úmluvou a tudíž jediný model s ní slučitelný. Jedinou formou nezbytnosti, která tak může ospravedlnit zásah do výkonu práva upraveného v čl. 11 Úmluvy (jakož i v čl. 8, 9 a 10), je tedy ta, jež vyvěrá z „demokratické společnosti“ (viz rozsudek velkého senátu ze dne 30. 1. 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, stížnost č. 19392/92, Reports 1998-I, body 43-45). Pojem „nezbytnost“ obsažený v čl. 11 odst. 2 Úmluvy nemá pružnost výrazů jako je „užitečný“ a „žádoucí“. Navíc pluralismus, tolerance a snášenlivost jsou charakteristickými znaky demokratické společnosti. I když zájmy jednotlivců musí být příležitostně podřízeny zájmům skupiny, demokracie neznamená, že názor většiny musí vždy převážet. Vždy musí být dosažena rovnováha, která zajistí spravedlivé a řádné zacházení s menšinami a vyhnutí se zneužití dominantního postavení (viz rozsudek velkého senátu ze dne 29. 4. 1999, *Chassagnou a další proti Francii*, stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, ECHR 1999-III, bod 112). ESLP dále uvádí, že svoboda sdružování

není absolutní a že v určitých případech je nutné připustit, že povinnost chránit práva upravená Úmluvou může vést k omezení jiných práv a svobod taktéž upravených v Úmluvě. Vyvážení konfliktních zájmů a práv jednotlivců je obtížný úkol. Může zahrnovat zvážení politických a sociálních otázek, na které se názor v demokratické společnosti významně liší. V této oblasti musí mít státy širší míru uvážení, protože vzhledem ke znalosti země jsou národní orgány obecně v lepší pozici než ESLP, aby mohly posoudit, zda zde je nebo není „naléhavá společenská potřeba“ schopná ospravedlnit zásah do jednoho z práv zaručených Úmluvou. ESLP také uvedl, že povaha a tvrdost uložených opatření jsou okolnosti, které musí být vzaty v úvahu při posuzování proporcionality zásahu. V některých případech, může být použití radikálních nebo i tvrdých opatření, zahrnujících okamžité a trvalé rozpuštění organizace a zabavení jejího majetku ospravedlnitelné ve smyslu čl. 11 Úmluvy (viz rozsudek ze dne 20. 12. 2001, *Gorzeliak a další proti Polsku*, stížnost č. 44158/98, body 59 a 60). V kontextu čl. 11 Úmluvy zdůrazňuje ESLP základní roli, kterou při zajišťování pluralismu a demokracie hrají politické strany, ovšem podotýká, že sdružení vytvořená za jiným účelem jsou pro správné fungování demokracie rovněž důležitá. Je přirozené, že tam, kde občanská společnost funguje, účasti občanů na demokratickém procesu je do značné míry dosaženo prostřednictvím účasti ve sdružení, kde se mohou vzájemně spojovat a dosahovat cílů společně (viz rozsudek velkého senátu ze dne 17. 2. 2004, *Gorzeliak a další proti Polsku*, stížnost č. 44158/98, ECHR 2004-I, bod 92). Stát nemusí čekat se zásahem do svobody sdružovací až do chvíle, kdy sdružení začne činit konkrétní kroky neslučitelné s Úmluvou. Avšak rozsáhlá opatření preventivní povahy k potlačení svobody sdružování a vyjadřování jiných názorů než těch, které navádějí k násilí nebo popírají demokratické principy, jakkoliv se mohou státním orgánům jevit určité názory či slova šokující a nepřijatelné a jakkoliv mohou být takové požadavky nezákonné, vedou k poškození demokracie a mnohdy i k jejímu ohrožení (viz rozsudek ze dne 15. 1. 2009, *Sdružení občanů Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii*, stížnost č. 74651/01, bod 76). I když je cíl sdružení (obnovení monarchie) v rozporu s ústavou, neznamená to, že zásah do práva sdružovacího je ospravedlnitelný. Sdružení může usilovat o změnu zákonné a ústavní struktury státu, pokud jsou všechny prostředky užité k tomuto cíli zákonné a demokratické a pokud je samotná navrhovaná změna v souladu se základními demokratickými principy. V této věci ESLP rovněž zdůraznil, že neexistují žádné důkazy, že by sdružení pro dosažení svých cílů chtělo použít násilné nebo nedemokratické prostředky a že se zdá, že sdružení nemá reálnou šanci uskutečnit dané změny, které se nesetkají se souhlasem na politické scéně (viz rozsudek ze dne 21. 6. 2007, *Zhechev proti Bulharsku*, stížnost č. 57045/00, body 47 až 50).

Z výše citovaných ustanovení Úmluvy, Listiny a zákona o sdružování a judikatury ESLP vyplývá, že při posuzování zásahu do svobody sdružovací je nutno zhodnotit naplnění tří základních kritérií, a to zda zásah 1) byl stanoven na základě zákona, 2) sledoval legitimní zájem a 3) byl v demokratické společnosti nezbytný. Důvody pro ospravedlnění zásahu do svobody sdružovací musí být relevantní a dostatečné. Nezbytnost zásahu pak vyžaduje, aby odpovídal naléhavé společenské potřebě a byl přiměřený sledovaným legitimním zájmům, tj. zájmům uvedeným v čl. 11 odst. 2 Úmluvy a v čl. 20 odst. 3 Listiny. Při posuzování přiměřenosti zásahu je třeba posoudit povahu a tvrdost uložených opatření. Zákaz sdružení by měl být krajním opatřením, ale orgány veřejné moci s ním nemusí čekat až do chvíle, kdy sdružení začne podnikat konkrétní kroky

neslučitelné s demokratickými principy. V této souvislosti lze poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, publikovaný pod č. 116/2008 Sb., v němž Ústavní soud označil princip přiměřenosti za jeden z esenciálních znaků demokratického právního státu, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (viz bod 184 citovaného nálezu).

První z výše uvedených kritérií bylo v posuzované věci naplněno, neboť ministerstvo mělo pro rozhodnutí o rozpuštění stěžovatele zákonnou oporu v ust. § 4 písm. a) in fine ve spojení s ust. § 12 odst. 3 písm. c) zákona o sdružování.

Legitimním zájmem (druhé kritérium), který byl zásahem do práva svobodně se sdružovat v daném případě sledován, byla podle odůvodnění rozhodnutí ministerstva ochrana vlastnického práva jako jednoho ze základních atributů demokratického právního státu chráněného mezinárodními úmluvami a ústavním pořádkem (čl. 11 Listiny). Rovněž v tomto směru nelze mít pochybnost o tom, že ochrana základních principů demokratického právního státu (v konkrétním případě ochrana vlastnického práva) je legitimním zájmem podřaditelným pod čl. 11 odst. 2 Úmluvy a čl. 20 odst. 3 Listiny, jímž může být zásah do práva svobodně se sdružovat odůvodněn. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjádřit se k poměrně obsáhlé části kasační stížnosti, ve které stěžovatel interpretuje pojmy „vlastnické právo“ a „vlastnictví“. Úkolem soudů není poskytovat doktrinální výklad pojmů ani vést akademickou polemiku, aniž by takový postup měl význam pro posuzovanou věc. Z uvedené části kasační stížnosti je v daném případě přesto zřejmé, že stěžovatel si úlohu soudu dostatečně neuvědomuje, neboť obecné proklamace a citace z publikací (nutno dodat, že s jedinou výjimkou vydaných v šedesátých až osmdesátých letech minulého století v bývalé Československé socialistické republice), bez vztahu k argumentům obsaženým v napadeném rozsudku, nemohou závěry městského soudu účinně zpochybnit (např. poukazy stěžovatele na to, že současná česká společnost žije z velké části z podstaty majetku vytvořeného v tzv. době nesvobody a že ministerstvo i městský soud vystupují v při obhajobě kapitalismu z pozice vrchních společenskovedních teoretiků – ideologů). Spíše než věcnou argumentací brojící proti závěrům obsaženým v napadeném rozsudku je tato část kasační stížnosti obhajobou či dodatečným vysvětlováním idejí vyjádřených v programu stěžovatele. Tato část kasační stížnosti je proto pro posouzení věci irelevantní. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že Listinou garantovaná ochrana vlastnictví výrobních prostředků nemůže být jako celek, přinejmenším ve své nejzákladnější podstatě, zrušena, a to ani formou zákona, neboť by to bylo – pokud by se vskutku jednalo o zrušení vlastnictví jako základního soukromoprávního institutu zajišťujícího ekonomickou autonomii jedince na státní moci i na jiných osobách – v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy zakazujícím změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Souhlasí rovněž s jeho výkladem pojmu „soukromé vlastnictví“. Za případný a opodstatněný považuje Nejvyšší správní soud také poukaz městského soudu na čl. 26 odst. 1 Listiny, který mimo jiné garantuje právo podnikat.

K tvrzení stěžovatele, že mu nelze podsouvat něco, co nehlásal, a pak ho za to trestat, Nejvyšší správní soud uvádí, že proklamuje-li v Programu KSM své úsilí o „odstranění soukromého vlastnictví výrobních prostředků a jeho nahrazení vlastnictvím

společenským“, jedná se o zcela jednoznačnou formulaci vylučující jakékoliv pochybnosti o tom, že cílem stěžovatele je odejmutí vlastnického práva jako takového. V tomto kontextu nelze rozlišovat mezi vlastnickým právem k výrobním prostředkům a vlastnickým právem k jiným předmětům vlastnictví. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 15/99 (vyhlášený pod č. 80/2000 Sb.), ústavní systém a právní řád České republiky odmítá odlišnou hodnotovou klasifikaci a odlišný stupeň právní ochrany toho, co bylo v minulém režimu označováno za různé typy a formy vlastnictví, a vychází z jednoho univerzálního pojmu vlastnictví.

Třetím kritériem, které musí být při zásahu do sdružovacího práva naplněno, je jeho nezbytnost v demokratické společnosti.

Ust. § 4 zákona o sdružování představuje zákonný základ vyžadovaný Listinou i Úmluvou pro zásah do práva svobodně se sdružovat. Citované ustanovení je třeba vždy interpretovat v kontextu dalších podmínek pro tento zásah, které vyplývají z Listiny a Úmluvy. Zásah do práva svobodně se sdružovat tedy může být ospravedlněn pouze takovým jednáním, které je rizikem pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či pořádek, vede k páchání trestné činnosti nebo k ohrožení práv a svobod druhých. Ministerstvo se proto při posuzování otázky, zda jsou naplněny předpoklady pro rozpuštění sdružení, musí vždy zabývat i tím, zda je tento zásah do práva svobodně se sdružovat proporcionální ve vztahu k porušenému či ohroženému právu nebo zájmu. K rozpuštění sdružení nepostačuje každé porušení zákona či veřejného pořádku, ale pouze takové, které se svým významem vyrovná omezení sdružovacího práva (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008 - 66, č. 1841/2009 Sb. NSS, bod 60).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že městský soud neuvedl zákonné ustanovení, které komukoli zakazuje zastávat a hlásat vlastní názory na uspořádání společenských vztahů. Obdobně tedy jako v žalobě uplatnil námitku, že nebylo respektováno jeho právo na svobodu projevu. Tato otázka přitom v daném případě úzce souvisí s otázkou, zda byl zásah do sdružovacího práva nezbytný (srovnej např. rozsudek ESLP ze dne 3. 2. 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, stížnost č. 46626/99, ECHR 2005-I, bod 44), a to zejména proto, že důvodem rozpuštění stěžovatele nebylo faktické uskutečňování proklamovaných cílů, ale jen a pouze jejich hlásání. Uvedené otázky tedy nelze v daném případě hodnotit odděleně (srovnej rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 2006, *Linkov proti České republice*, stížnost č. 10504/03, body 51 až 53; ESLP zde posuzoval tvrzené porušení čl. 10 a 11 Úmluvy společně). Svoboda projevu je, stejně jako právo svobodně se sdružovat, garantována jak Listinou (čl. 17), tak Úmluvou (čl. 10). Kritéria, jejichž splnění je podmínkou pro možné omezení svobody projevu, vyplývají z čl. 17 odst. 4 Listiny. Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, které sleduje legitimní cíl (ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či ochranu veřejného zdraví a mravnosti). Podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy pak může výkon svobody projevu, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a

neustrannosti soudní moci. Rovněž v této souvislosti je nutné odkázat na judikaturu ESLP, který se již ke vzájemnému vztahu svobody projevu a práva svobodně se sdružovat opakovaně vyjádřil. Podle ESLP je realizace principu pluralismu nemožná bez toho, aby sdružení mohla svobodně vyjádřit své myšlenky a názory. ESLP považuje ochranu názorů a svobodu je vyjadřovat za jeden z cílů svobody sdružování. Toto spojení je obzvláště důležité tam, kde postoj státního orgánu vůči sdružení je reakcí na jeho výroky a názory (viz rozsudek ze dne 21. 6. 2007, *Zhechev proti Bulharsku*, stížnost č. 57045/00, bod 36). Svoboda projevu se pak nevztahuje pouze na informace a myšlenky, které jsou přijímány pozitivně nebo jsou považovány za neurážlivé nebo nedůležité, ale také ty, které pohoršují, šokují nebo ruší (viz rozsudek ze dne 2. 10. 2001, *Stankov a Sjedenocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku*, stížnosti č. 29221/95 a 29225/95, ECHR 2001-IX, bod 86). Tvorba napětí je jedním z nevyhnutelných následků pluralismu, jmenovitě svobodné debaty všech politických myšlenek. Proto role orgánů států za takových okolností nespočívá v odstranění příčiny napětí vyloučením pluralismu, ale v zajištění, že se soutěžící politické skupiny navzájem tolerují (viz rozsudek ze dne 20. 10. 2005, *Ouranio Toxo a další proti Řecku*, stížnost č. 74989/01, ECHR 2005-X, bod 40). Jedním ze základních principů demokracie je možnost nabídnout řešení problémů prostřednictvím dialogu bez použití násilí, i když je to problematické. Demokracii se daří ve svobodě projevu. Z tohoto pohledu není žádné ospravedlnění pro to, aby byla zakázána skupina pouze z důvodu, že chce veřejně diskutovat určité otázky a hledat na ně podle demokratických pravidel řešení (viz již citovaný rozsudek ve věci *Sdružení občanů Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii*, bod 76).

V daném případě nelze přehlédnout, že z napadeného rozsudku není zřejmé, zda otázka nezbytnosti zásahu proti stěžovateli byla vůbec posuzována. Ministerstvo dovodilo závěr o nutnosti rozpuštění stěžovatele výhradně z dokumentu zveřejněného na jeho internetových stránkách (Politický program KSM), resp. z upraveného dokumentu (Program KSM), který po upozornění ve smyslu ust. § 12 odst. 3 stěžovatel ministerstvu poskytl. Nezkoumalo přitom, zda k prezentaci předmětné části programu stěžovatele docházelo i jinou formou (na shromážděních, konferencích, v rámci publikační činnosti apod.), nezabývalo se podrobněji činností stěžovatele, jeho postavením a vlivem ve společnosti, tím, jakým způsobem jsou jeho aktivity vnímány veřejností a s jakým se setkávají ohlasem a nezohlednilo ani reálné možnosti stěžovatele dosáhnout proklamovaných cílů (srovnej např. citovaný rozsudek ESLP ve věci *Zhechev proti Bulharsku*). Správní rozhodnutí tak neobsahuje úvahu o intenzitě hrozby pro demokratické zřízení, vyjma zveřejnění programu na webových stránkách, není popsána konkrétní činnost stěžovatele, jeho členů či sympatizantů a ministerstvo nezmiňuje ani možné vazby stěžovatele na jiné politické subjekty, zejména politické strany hlásící se k extrémní levici. Ministerstvo tedy opomenulo zabývat se otázkou, zda zásah odpovídal naléhavé společenské potřebě a byl přiměřený sledovaným legitimním zájmům. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že rozpuštění sdružení je nejtvrdějším představitelným zásahem do práva sdružovacího a že se jedná de facto o „absolutní sankci“, byť nikoliv ve smyslu správního trestání, přičemž na tom nic nemění ani skutečnost, že ministerstvo jinou možnost reakce na chování stěžovatele vybočující ze zákonných mezí než rozhodnout o jeho rozpuštění nemá. Je proto nezbytné, aby při rozpuštění sdružení bylo vždy přihlédnuto ke všem kritériím, která právní řád pro možné omezení práva svobodně se sdružovat stanoví. Nelze vyloučit, že i pouhé hlásání určitých myšlenek a propagace idejí, bude dostatečným

důvodem pro radikální zásah do sdružovacího práva, ale zejména v takových případech je třeba důsledně trvat na náležitém odůvodnění nezbytnosti takového zásahu.

Nejvyšší správní soud si s ohledem na historickou zkušenost našeho státu uvědomuje společenskou citlivost hlásání myšlenek vycházejících z komunistické ideologie. Avšak tabuizace kontroverzních, provokativních, extrémních a společensky citlivých témat a zákaz hlásání názorů, které zjevně vybočují z hlavního proudu současného politického myšlení a případně propagují zásadní změny společenských poměrů, které mají případně za určitých okolností být dosaženy násilím či „revolucí“ (k nim lze jistě zařadit i ideologickou platformu „klasického“ komunistického hnutí, k níž se hlásí i stěžovatel), může vést postupně k omezení či úplnému potlačení veřejné diskuze o těchto tématech, přičemž právě veřejná diskuze výrazně podporuje svobodné utváření názorů a přispívá k pochopení vlastní historie a vyvarování se dřívějších chyb. Co největší bohatost diskuze o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře nezbytně nutné (srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, <http://nalus.usoud.cz>). Proti takto extrémním názorům a sdružením založeným k jejich šíření lze proto cestou administrativní represe zasáhnout až tehdy, vznikne-li nikoli jen hypotetické nebezpečí, že uvedené extrémní názory či jejich důsledky mohou začít být skutečně prosazovány a realizovány. Zůstanou-li však v rovině pokojných diskusí, byť po obsahové stránce třeba i velmi extrémních, není zásadně k jejich administrativnímu potlačování důvodů. Je zřejmé, že mezi hlásáním extrémních názorů a jejich prosazováním a uskutečňováním existuje nezřídka jen velmi tenká a nezřetelná dělící linie. Vzhledem k základní roli, jakou svoboda sdružovací, a s ní spojená svoboda projevu, v pluralitní společnosti hrají, však může administrativní represe v těchto hraničních případech nastoupit teprve tehdy, je-li možno se rozumně domnívat, že nepřikročení k zásahu by již pravděpodobně vedlo k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či hodnot, na nichž je demokratický právní stát založen.

Pokud tedy ministerstvo dospělo k závěru, že rozpuštění stěžovatele je přípustným zásahem do práva svobodně se sdružovat a s tím úzce souvisejícím právem na svobodu projevu, aniž by se přitom zabývalo otázkou, zda se jedná o zásah přiměřený a odpovídající naléhavé společenské potřebě, postupovalo v rozporu s právními předpisy. Městský soud pak pochybil tím, že nesprávné rozhodnutí ministerstva aproboval. V daném případě tak došlo k zásahu do Úmluvou i Listinou garantovaného práva svobodně se sdružovat a zároveň do práva na svobodu projevu, přičemž tento zásah nebyl dostatečně odůvodněn, co se týče jeho nezbytnosti. Z výše uvedených důvodů neobstojí argumentace městského soudu týkající se namítaného nerespektování práva na svobodu projevu a jeho závěr, že rozpuštění stěžovatele bylo v daném případě přípustným omezením výkonu sdružovacího práva v souladu s čl. 20 odst. 3 Listiny, byl nesprávný. Kasační stížnost je proto v této části důvodná.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 28. srpna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu