



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: **a) W. H., b) T. P., c) J. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2013, čj. MV-58402-74/VS-2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 A 51/2013 - 56,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 A 51/2013 - 56 **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 18. 2. 2013, čj. MV-58402-74/VS-2009 **se zrušuje.**
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náklady řízení ve výši 3000 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám žalobce T. P.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ministerstvo vnitra (dále též „žalovaný“) odmítlo rozhodnutím ze dne 18. 2. 2013, čj. MV-58402-74/VS-2009 (dále jen „napadené rozhodnutí“) podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jen „zákon o sdružování občanů“), registraci občanského sdružení s názvem Sudetoněmecké krajanské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, občanské sdružení (dále jen „Sudetoněmecké krajanské sdružení“).

II.

[2] Žalobci podali proti uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze; ten žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 A 51/2013 - 52, napadené rozhodnutí zrušil. Poukázal na to, že žalovaný již v minulosti opakovaně registraci tohoto sdružení odmítl. Městský soud však vždy jeho rozhodnutí zrušil pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku ze dne 31. 3. 2011, čj. 11 Ca 298/2009 - 78, městský soud vytkl žalovanému nepřezkoumatelnost názoru, že jde o nedovolené sdružení, neboť jeho cílem je porušovat ústavu a zákony, a názoru, že název občanského sdružení nemůže být chápán jako gesto porozumění mezi oběma národy a vyvolá řadu pochopitelných negativních reakcí veřejnosti. V pořadí druhém rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 A 94/2011 - 105, soud žalovanému znovu vytkl, že úvahy o nutnosti odmítnout registraci sdružení nadále nemohou obstát, neboť nejsou dostatečně konkrétní, aby z nich bylo možné dovodit ohrožení veřejného pořádku. Platí to i o argumentu o závadnosti stanov sdružení, pokud se v nich uvádí, že se sdružení zaměřuje na dekrety prezidenta republiky, které hodnotí jako projev bezpráví, s tím, že by tyto dekrety měly být zrušeny nebo aby alespoň do budoucna přestaly tvořit součást právního řádu.

[3] Městský soud shledal názor žalovaného o nedovolenosti Sudetoněmeckého krajanského sdružení nadále zmatečným. Shledal-li žalovaný, že cíle činnosti zamýšleného sdružení neodůvodňují zásah do sdružovacího práva, pak nelze učinit závěr, že jde o sdružení nedovolené podle § 4 písm. a) zákona o sdružování občanů. Považoval-li žalovaný za základní důvod k odmítnutí sdružení jeho název, který současně vyjadřuje způsob, jakým hodlají být dosahovány cíle sdružení, je třeba konkrétně uvést ustanovení ústavy či zákona, se kterými je způsob dosahování cílů zamýšleného sdružení v rozporu. Pokud snad chtěl žalovaný odlišit cíle sledované stanovami, které shledal „*v pořádku*“ od cílů sledovaných názvem zamýšleného sdružení, které shledal „*závadnými*“, obsahuje tato úvaha logický rozpor. Je-li totiž název zamýšleného sdružení způsobem, jímž jsou dosahovány cíle sdružení, nemůže být sám název hodnocen jako cíl, jehož chce sdružení dosáhnout. Podle městského soudu je sice obecně možné hodnotit název sdružení jako nedovolený, může se však jednat pouze o případy, kdy je již samotný název v rozporu s ústavou či zákonem. Bylo by tak tomu tehdy, pokud by vybízel k páchání trestné činnosti, vyzýval k rasové nesnášenlivosti, zpochybňoval suverenitu státu apod. Žalovaný neučinil žádný konkrétní závěr o rozporu předmětného názvu s ústavou či zákonem a nevyjádřil se k tomu, zda jím uváděná „*způsobilost vzbudit přesvědčení*“ je dle jeho názoru porušením ústavy či zákona. Je rovněž nekonkrétní argument, že ve volbě názvu sdružení došlo ke zneužití práva, které plně odůvodňuje nezbytnost zásahu do výkonu sdružovacího práva. Městský soud zdůraznil, že základním demokratickým principem je princip plurality a sdružovací právo slouží jako jeden z nástrojů realizace svobody projevu. K jeho omezení lze přistoupit pouze tehdy, pokud se lze rozumně domnívat, že bez zásahu by došlo k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či hodnot, na nichž je založen demokratický stát. Sdružovací právo představuje záruku šíření všech názorů, i těch, se kterými se neztotožňuje většinové veřejné mínění. Městský soud žalovanému připomněl, že od 1. 1. 2014 byl zrušen zákon o sdružování občanů a téhož dne nabyl účinnosti zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících.

III.

[4] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle jeho názoru bylo v pořadí třetím rozhodnutí o odmítnutí žádosti dostatečně

podrobně vyjádřeno, proč stěžovatel považuje zásah do výkonu sdružovacího práva za nezbytný. Stěžovatel se snažil jednoznačně vyjádřit důvody pro odmítnutí registrace, aby soud mohl o žalobě případně rozhodnout podle § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů a zrušit rozhodnutí o odmítnutí s účinky registrace. Stěžovatel zdůraznil, že označení názvem je zpravidla součástí prezentace sdružení a vyjadřuje nebo alespoň naznačuje zaměření a program budoucí činnosti. Pokud není běžný občan seznámen se stanovami sdružení, může název Sudetoněmecké krajanské sdružení nesporně vnímat jako ztotožnění se s aktivitami v bývalém Československu po roce 1938. Proto stěžovatel nesouhlasil s názorem soudu, že sám název nemůže být hodnocen jako cíl, jehož chce sdružení dosáhnout. S ohledem na provázanost nedovoleného jednání dle § 4 písm. a) a b) zákona o sdružování občanů považoval za nezbytné odkázat na obě ustanovení ve vzájemné vazbě. Název „Sudetoněmecké krajanské sdružení“ představuje zprostředkovaně i vyjádření cíle, nejen způsob jeho dosahování. Tento název je způsobilý rozněcovat nesnášenlivost z důvodu popírání rovných práv občanů pro jejich národnost a původ. S poukazem na soudní ochranu, která je poskytována sdružovacímu právu, je podle stěžovatele příslušný k rozhodnutí ve věci pouze soud.

[5] Stěžovatel označil za nepřipadný poukaz městského soudu na novou úpravu spolkového práva účinnou od 1. 1. 2014. Ta se v této věci neužije, neboť na tuto věc dopadá přechodná úprava, podle které, bylo-li před 1. 1. 2014 zahájeno řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku, dokončí se podle dosavadních právních předpisů. I přesto stěžovatel připomněl, že důvody, pro které nelze založit právnickou osobu podle nyní platné právní úpravy, jsou v zásadě stejné, jako důvody v § 4 zákona o sdružování občanů.

[6] Stěžovatel rovněž poukázal na to, že žalobci podali bezprostředně po nabytí účinnosti nové právní úpravy k Městskému soudu v Praze návrh na zápis spolku s totožným názvem. Soud však usnesením ze dne 23. 1. 2014 návrh na zápis spolku zamítl s tím, že je zápis spolku s tímto názvem nepřijatelný, neboť může být vnímán veřejností negativně a naopak vyvolávat nesnášenlivost s ohledem na velmi citlivé sudetoněmecké otázky a může působit přinejmenším provokativně.

IV.

[7] Žalobci uvedli ve vyjádření ke kasační stížnosti, že jim není zřejmé, které spolky měl stěžovatel na mysli, pokud v napadeném rozhodnutí hovořil o ideovém ztotožnění se sudetoněmeckými spolky, které sehrály negativní roli v historii Československé republiky. Pouze se dohadují, že by mohlo jít o nejvýznamnější politickou stranu v Československu žijících Němců Sudetendeutsche Partei (SdP) Konrada Henleina. Ze stanov spolku se však nepodává, že by navrhovaný spolek hodlal na uvedenou stranu jakkoli navazovat nebo její činnost pozitivně hodnotit. Pokud by adjektivum „sudetoněmecký“ znamenal tak silné přihlášení se k uvedené politické straně, kladou si žalobci otázku, proč státní orgány Spolkové republiky Německo a Rakouské republiky po více než 60 let umožňují činnost spolkům s uvedeným názvem.

[8] Žalobci rovněž neporozuměli argumentaci, že název „Sudetoněmecké krajanské sdružení“ zprostředkovaně představuje i vyjádření cíle a nejen způsob jeho dosahování a je způsobilý rozněcovat nesnášenlivost. Podle stanov však bude sdružení usilovat o nápravu některých křivd, k nimž došlo po skončení druhé světové války. Stanovy vůbec

nenaznačují, že by při tomto úsilí mělo být postupováno bez respektu k zásadě rovnosti práv všech a měl být kdokoli diskriminován. Byly to podle jejich názoru naopak orgány Československé republiky, které po roce 1945 přistupovaly ke svým občanům diskriminačním způsobem a ty, kteří se nemohli prokázat slovanským původem, ponechaly napospas ohavným činům, ke kterým v té době došlo.

[9] Žalobci rovněž považují za správný poukaz na to, že stěžovatel v dalším řízení má přihlédnout k nové úpravě spolkového práva. Řízení je povinen dokončit stěžovatel, avšak při rozhodování zohlední novou hmotněprávní úpravu do té míry, že nesmí odmítnout registraci takového spolku, který by nebyl podle zákona o sdružování občanů dovolený, avšak podle nového občanského zákoníku již dovolený je. Není proto správný názor, že se nová právní úprava neuplatní vůbec.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatel odmítl v napadeném rozhodnutí registraci sdružení, neboť zvolený název nadále pokládal za zásadní vadu předložených stanov. I volbu názvu občanského sdružení lze podřadit pod způsob, kterým může sdružení dosahovat svých cílů a který je v rozporu s ústavou a zákony. Název občanského sdružení vyvolává v kontextu historických událostí, k nimž došlo v pohraničních oblastech Československa po roce 1938, paralelu se sudetoněmeckými spolky. Namísto podpory porozumění mezi národy je název sdružení naopak schopen vyvolávat nesnášenlivost a nenávist. Již v minulosti se na stěžovatele obrátili představitelé různých zájmových sdružení a v písemných protestech vyjadřovali nesouhlas s činností sdružení obdobného názvu, neboť v něm nespatořovali snahu o rozvíjení dobrých sousedských vztahů, ale dlouhodobě cílený krok ke zvyšování požadavků vůči státu, které směřují proti poválečnému uspořádání v Evropě.

[13] Stěžovatel rovněž zdůraznil, že projevy dvou členů přípravného výboru se dotkly citění některých osob do té míry, že podaly trestní oznámení a bylo zahájeno trestní stíhání. Již nyní vyvíjená činnost zakladatelů občanské sdružení vyvolává u třetích osob potřebu ochrany proti jejich konání podáním trestního oznámení.

[14] Název sdružení je tedy podle napadeného rozhodnutí způsobilý vzbudit přesvědčení, že došlo k založení občanského sdružení, které směřuje k rozněcování nenávisti z důvodů popírání rovných práv občanů pro jejich národnost a původ. Pokud by byla skutečným cílem zamýšleného sdružení podpora porozumění mezi národy, odpovídalo by tomuto cíli určení jiného názvu sdružení. Ve volbě názvu stěžovatel

spatřoval nikoli záměr dosáhnout proklamovaného cíle, ale naopak nepřípustné využití sdružovacího práva k dosažení výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího.

[15] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v dosavadním řízení byl uveden dostatek argumentů, které umožňují věcně posoudit, zda má být občanské sdružení registrováno, či zda je třeba jeho registraci odmítnout. Z rozhodnutí napadeného žalobou je bez pochybností zřejmé, o jaké důvody stěžovatel opírá setrvalé přesvědčení, že je třeba návrh na registraci odmítnout. Ve věci ale nebylo klíčové, zda název registrovaného sdružení může být obecně považován za způsob k dosažení cílů sdružení podle § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů. Účelem řízení o registraci rovněž není nalézt všechny v úvahu připadající důvody, pro které je třeba registraci odmítnout, ale nestranně posoudit, zda tyto důvody vzhledem k zákonné právní úpravě a skutkovému stavu v okamžiku rozhodování existují či nikoli. Tím spíše, že rozsah a účinky přezkumu ve správním soudnictví jsou v tomto specifickém druhu řízení podstatně rozšířeny, neboť § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů umožňuje soudu vedle zamítnutí žaloby s konečnou platností rozhodnout tak, že zruší žalobou napadené rozhodnutí s účinky registrace sdružení.

[16] Městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí s tím, že nadále bude třeba přihlédnout ke změně právní úpravy účinné od 1. 1. 2014. Především v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku a zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „zákon o veřejných rejstřících“), došlo k podstatným změnám i pokud jde o shromažďovací právo. Zákon o sdružování občanů, podle kterého stěžovatel v této věci rozhodoval, byl zrušen právě s účinností občanského zákoníku. Bylo proto třeba posoudit, podle které právní úpravy je třeba nadále postupovat. Klíčovým je v této souvislosti § 3041 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku: bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku, dokončí se podle dosavadních právních předpisů; odporuje-li však zakladatelské právní jednání učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dosavadním právním předpisům, považuje se za platné, vyhovuje-li ustanovením tohoto zákona.

[17] Je třeba korigovat kategorický názor stěžovatele, že „*mu nepřísluší jakkoli zoblednit úpravu spolků v občanském zákoníku a nadále musí postupovat výlučně podle zákona č. 83/1990 Sb.*“ Stanovisko stěžovatele je totiž modifikováno právě částí citovaného ustanovení za středníkem. Tato korekce však nemá vliv na výsledek posouzení věci. Žalobci ani nezmiňují případ jejich konkrétního právního jednání, které by bylo v rozporu s dosavadní právní úpravou, avšak obstálo by podle úpravy nové.

[18] Bylo třeba uvážit, jaký vliv pro určení rozhodné právní úpravy má případně to, že o odmítnutí registrace bylo pravomocně (již potřetí) rozhodnuto ještě před účinností nové právní úpravy a přechodná ustanovení se dostávají „*do hry*“ až v souvislosti s rozhodováním soudů ve správním soudnictví. Přechodná ustanovení občanského zákoníku neobsahují pravidlo obdobné např. § 179 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které výslovně předpokládá, že pravomocné rozhodnutí může být zrušeno a jako kritérium k určení rozhodné právní úpravy stanoví okamžik, kdy ke zrušení pravomocného správního rozhodnutí došlo. Takové ustanovení v novém občanském zákoníku chybí; proto kritériem pro určení rozhodné právní úpravy je okamžik zahájení

řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku. Podle přechodného ustanovení § 3045 odst. 1 občanského zákoníku se sdružení podle zákona o sdružování občanů považují za spolky podle tohoto zákona. Podle § 125 odst. 1 zákona o veřejných rejstřících se považují za spolkový rejstřík podle tohoto zákona evidence (občanských sdružení, odborových organizací, organizací zaměstnavatelů a jejich organizačních jednotek, které jsou oprávněny jednat svým jménem), vedená Ministerstvem vnitra podle zákona o sdružování občanů. Podle § 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů jsou sdružení právnickými osobami.

[19] Nemůže být tedy pochyb, že je třeba postupovat podle § 3041 odst. 1 občanského zákoníku a v souladu s tímto ustanovením aplikovat v této věci nadále zákon o sdružování občanů. Zbývá doplnit, že na výše uvedené nemůže mít vliv ani § 3048 občanského zákoníku, podle kterého až do účinnosti zákona o veřejném rejstříku, do něhož se zapisují spolky, podléhají spolky registraci podle zákona o sdružování občanů. Mohlo by se jevit, že argumentem *a contrario* po účinnosti zákona o veřejném rejstříku již spolky podléhají registraci podle jiného předpisu než zákona o sdružování občanů. Tak tomu však není. Účelem § 3048 bylo stanovit pravidlo pro případné přechodné období, pokud by, oproti předpokladu, nenabyl účinnosti zákon o veřejných rejstřících ve stejnou dobu jako občanský zákoník. To se nestalo, oba právní předpisy nabyly účinnosti 1. 1. 2014. Reálně tak nenastala a nastat nemůže hypotéza uvedeného ustanovení, neboť po účinnosti občanského zákoníku nemohlo nastat období „až do účinnosti zákona o veřejném rejstříku“.

[20] Městský soud správně připomněl, že základním demokratickým principem je princip plurality a sdružovací právo slouží k realizaci svobody projevu. K jeho omezení lze přistoupit pouze tehdy, pokud je rozumný předpoklad, že by pasivita správního orgánu provádějícího registraci pravděpodobně vedla k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či hodnot, na nichž je demokratický stát postaven.

[21] Podle čl. 11 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí, publikované pod č. 209/1992 Sb., (dále jen „Úmluva“)], 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. Na výkon těchto práv nemohou být 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.

[22] Podle čl. 20 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod, publikované jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. a znovu vyhlášené usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, je právo svobodně se sdružovat zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích. Výkon těchto práv lze 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.

[23] Řízení o registraci podle zákona o sdružování občanů nebylo založeno na povolovacím principu. Stěžovatel poté, co mu byl doručen návrh na registraci, mohl registraci odmítnout pouze z důvodů uvedených v § 8 zákona o sdružování občanů. Pokud takové důvody neshledal, provedl registraci ve lhůtě 10 dnů od zahájení řízení (§ 9). Stát registrací sdružení nevyjadřuje souhlas s názory a východisky, které se registrované sdružení chystá proklamovat. Stěžovatel registrací pouze deklaruje, že neshledal důvody, pro které by ji bylo možné odmítnout.

[24] To je velmi podstatné. Ve správním spise je založena řada vyjádření (zejména Českého svazu bojovníků za svobodu), která se výrazně vymezují proti snaze žalobců o registraci sdružení. Všem rozhodnutím stěžovatele o odmítnutí registrace je společné přesvědčení, že pokud by byla cílem sdružení skutečná podpora porozumění mezi národy s důrazem na porozumění mezi Čechy a Němci (čl. 3 odst. 1 stanov), nepochybně by byl vhodný jiný název sdružení. Byť lze této úvaze rozumět, nelze než konstatovat, že by byla vlastní spíše povolovacímu řízení, ve kterém by stěžovatel autoritativně rozhodoval o tom, zda je název sdružení vhodný a zda lze registraci sdružení s takovým názvem povolit. Na rozhodné skutečnosti je však třeba nahlížet skrze ústavně zaručené právo sdružovat se, které je promítnuto též do § 1 odst. 1 a odst. 2 zákona o sdružování občanů. Tedy nikoli tak, zda je přípustné sdružení s uvedeným názvem povolit, ale zda jsou dány dostatečně silné důvody pro odmítnutí jeho registrace.

[25] Nejvyšší správní soud vycházel z dřívějšího svého rozsudku ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008 - 104, který se týkal rozpuštění občanského sdružení s názvem *Komunistický svaz mládeže*. I v této věci je třeba vycházet z přístupů, které ve své judikatuře akcentuje Evropský soud pro lidská práva a které podrobně vysvětlil soud v uvedeném rozhodnutí. Na uvedený rozsudek lze v podrobnostech odkázat (www.nssoud.cz).

[26] Legitimním důvodem k odmítnutí registrace sdružení je (vedle důvodů dalších) zájem, aby nedocházelo k popírání a omezování osobních, politických či jiných práv občanů především pro jejich národnost a nebyla rozněcována nenávist a nesnášenlivost z těchto důvodů [§ 4 písm. a) zákona o sdružování občanů]. Při úvaze o existenci důvodu odmítnutí registrace musí stěžovatel hodnotit především stanovy sdružení. Přestože nelze striktně vycházet pouze z jejich textu, bez úvahy o tom, zda jsou cíle tam vyjádřené pouze proklamované a zda skutečný cíl činnosti případně není jiný, jsou přesto stanovy základním dokumentem, který je třeba hodnotit. To i proto, že dosud nelze poměřovat faktickou činnost sdružení s cíli proklamovanými ve stanovách.

[27] Stěžovatel si byl vědom, že cíle sdružení definované především v čl. 3 stanov jsou sice s ohledem na historickou zkušenost nepochybně kontroverzní, provokativní a společensky velmi citlivé, avšak jejich hlásání samo o sobě neodůvodňuje zásah do sdružovacího práva (viz strana 9 napadeného rozhodnutí). Pokud zakládané sdružení deklaruje, že odsuzuje vyhnání a etnické čistky, ke kterým došlo po druhé světové válce ve střední Evropě, považuje za válečné zločince ty, kteří se jich dopouštěli, a některé z tzv. Benešových dekretů považuje za projev bezpráví, pak zcela pochopitelně budou tato východiska předmětem kritiky, nesouhlasu, zdrojem názorové opozice. Zpravidla však nebude možné rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti mezi národy spatřovat pouze v tom, že budou k diskusi předkládána témata, na kterých není názorová shoda, byť by jejich

vnímání bylo pro mnohé oprávněně citlivé. Takový přístup by totiž naopak potvrzoval, že je ona nenávist či národnostní nesnášenlivost latentně přítomna a diskusi či vyjadřování nepohodlných myšlenek je třeba zapovědět proto, aby se nestala zjevnou. Ve svobodné společnosti je tabuizování citlivých témat - tím spíše témat, kořenících ve vzdálenější minulosti, kterou naprostá většina populace již neprožila, ale s jejími důsledky stále žije - zásadně nežádoucí. Potlačovatelská schémata, cílící proti myšlenkám a názorům, typická pro státní mechanismus autoritativních států, jsou v právním státě nepoužitelná a nepřijatelná.

[28] To ale v žádném případě neznamená, že stát rezignuje na své vnitřní i vnější funkce, právě naopak. Svoboda hlásání myšlenek a názorů, svoboda nalézání ideologicky nedeformované pravdy v historii, a sama svobodná diskuse se nesmí stát nástrojem k narušení bezpečnosti občanů, jejich majetku, nesmí narušit požadavek respektování právního řádu i ostatních svobod garantovaných ústavou a zákony, ani řádné fungování státních institucí. Regulátorem excesů, které mohou vzniknout zneužitím zajištěných práv a svobod (neboť rubem takového zneužití je obvykle újma na právech jiného nebo omezení jeho svobod), ale nemůže být restrikce sdružovacího práva chápána apriorně; ta může být uplatněna jen ve výjimečných případech, *in extremis*. Stát je však vždy povinen postarat se o efektivní - a tedy rychlou a účinnou - posteriorní ochranu, prokáže-li se, že sdružovacího práva (jiného práva či svobody) je nebo má být zneužito na újmu jiného nebo jiných, v rozporu s esenciálními hodnotami, chráněnými ústavním pořádkem a celým právním řádem státu.

[29] Dodat lze i to, že diskuse, mající svůj původ v komplikovaných vztazích národů v minulosti, a hodnotící vztah historické příčiny a následku, nejsou pouze historickou záležitostí, jakkoli ji lze mapovat již stovky let do minulosti, ale dosud závažným politickým tématem s důsledky navýsost praktickými. Soudu nepřísluší do této diskuse vstupovat jako obránce těch či oněch názorů a vyslovovat úsudky o správnosti nebo nesprávnosti názorů deklarovaných v cílech občanského sdružení. Úkolem soudu v nyní posuzované věci není ani autoritativně vyslovovat „historické pravdy“. Otázka správnosti či nesprávnosti názoru, pravdivosti nebo nepravdivosti historického náhledu není otázkou pro soud, který nalézá o právu a bezpráví. Soudu v tomto sporu náleží zodpovědět, zda zjištěné skutečnosti odůvodňují již nyní apriorní zásah do ústavně zaručeného práva sdružovat se a odůvodňují omezení názorové plurality, která je základním znakem demokratické společnosti.

[30] Z důvodů shora vyložených soud neshledal, že by v posuzované věci byl takový zásah nezbytný pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (čl. 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Pro to, aby sdružení nebylo registrováno, tedy není zákonný důvod.

[31] Stěžovateli je třeba vytknout jistou zkratkovitost, pokud bez bližšího odůvodnění uvádí na osmé straně napadeného rozhodnutí, že je název sdružení způsobilý vzbudit přesvědčení, že zakládané sdružení směřuje k nesnášenlivosti z důvodu popírání rovných práv občanů pro jejich národnost a původ tak, jak činily některé sudetoněmecké spolky v rozhodném období. Rovněž lze mít výhrady proti proklamativnosti tvrzení, že „z

pohledu všech demokraticky smýšlejících osob je takový název zároveň urážlivý a provokativní.“ Nejvyšší správní soud vnímá negativní postoje k politicko-historické roli tzv. sudetských Němců v událostech předcházejících roku 1938 a poté. Rozumí výhradám, které oproti deklarované snaze podporovat porozumění mezi oběma národy staví název sdružení, který v českých poměrech onomu porozumění nijak nenapomáhá. Na druhou stranu není zvolený název označením dřívější politické strany, u které by bylo snazší identifikovat její tehdejší politické cíle a činy. Rovněž z něj již v okamžiku registrace nevyplývá bezprostřední vazba k politickému systému a hodnotám, které by byly v demokratické společnosti automaticky neakceptovatelné. Připomenout lze i poukaz žalobců na existenci sdružení obdobného názvu v zahraničí s tím, že tamní společenský systém rozhodně nelze označit za nedemokratický.

[32] K odmítnutí registrace proto nepostačovalo, že názorová východiska registrovaného sdružení nebyla v souladu s většinovým míněním, které je může vnímat jako kontroverzní, provokativní či problematická. Tvorba napětí je jedním z nevyhnutelných následků pluralismu, jmenovitě svobodné debaty všech politických myšlenek (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008 - 104). Podstatné bylo, zda měl stěžovatel v době rozhodování o odmítnutí registrace takové konkrétní intenzivní důvody, které by odůvodnily výjimečné opatření spočívající v odmítnutí registrace občanského sdružení. Dosud tomu tak nebylo.

[33] Je možno posoudit také to, zda byl zásah do spolčovací svobody v demokratické společnosti nezbytný. Stěžovatel rozhodoval o odmítnutí registrace sdružení, nikoli o rozpuštění sdružení podle § 12 zákona o sdružování občanů. Jak již Nejvyšší správní soud upozornil v rozsudku ze dne 24. 6. 2010, čj. 7 As 40/2010 - 85, ministerstvo vnitra je fakticky limitováno tím, že v této fázi řízení může závěry o odmítnutí činit především na základě předložených stanov. Jinými slovy, při úvaze, zda odmítnout registraci navrhovaného sdružení, zpravidla zatím chybí skutkové okolnosti, které by mohly být hodnoceny.

[34] Tím se netvrdí, že by *a priori* nebylo možné zohlednit např. to, jak se doposud projevovaly osoby, které se chystají registrovat nové sdružení, či že by nebylo možné hodnotit stanovy nového sdružení s přihlédnutím k dosavadním aktivitám členů přípravného výboru. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí poukazoval na to, že projevy dvou členů přípravného výboru se dotkly cítění některých osob do té míry, že v případě jednoho z nich podaly trestní oznámení a bylo zahájeno trestní stíhání. S ohledem na zásadu presumpce neviny však nemůže být trestní oznámení a zahájení trestního stíhání samo o sobě důvodem odmítnutí registrace sdružení. Teprve výsledek trestního stíhání bude mít bezpochyby význam při úvaze o splnění podmínek k odmítnutí registrace. Součástí soudního spisu je usnesení Okresního soudu v Berouně ze dne 27. 2. 2013, čj. 2 T 10/2013-164, kterým bylo zastaveno trestní stíhání žalobce c) pro přečin popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia podle § 405 trestního zákoníku, jehož se měl dopustit uveřejněním dvou článků na vlastních webových stránkách. Trestní soud shledal názory žalobce c) zcela nestandardními, z historického hlediska ne zcela adekvátními a vzhledem k obecnému pojmání historických událostí pohoršujícími a šokujícími. Neshledal však v jeho jednání ospravedlňování nacistického režimu a jeho

zločinů, ale především zcela negativní a přehnaný postoj k představitelům poválečného Československa, i pokud jde o odsun sudetských Němců.

[35] Konkrétní chování členů sdružení bude tedy mít zpravidla místo až při úvaze, zda je vykonávaná činnost sdružení nadále v souladu s právními předpisy, nikoli již před registrací sdružení. Registrační řízení by v takovém případě sloužilo jako procesní prostředek k omezení názorové plurality, k jisté „*názorové prevenci*“. I kdyby bylo možné takový postup v konkrétním případě obhajovat poukazem na mínění většiny, či na mnohdy oprávněné osobní zkušenosti, dělo by se tak za cenu nepřijatelného zásahu do jednoho ze základních lidských práv, práva sdružovat se.

[36] Dosud tedy nenastala ona „*vyvíjená činnost*“ sdružení dle § 12 odst. 3 zákona, kterou by bylo možné posoudit z hledisek § 4 a 5 zákona o sdružování občanů při rozhodování, zda je třeba sdružení rozpustit. Na významu tak nabývá prvek nezbytnosti odmítnutí návrhu na registraci. Zatímco při rozpuštění již existujícího sdružení je důvodem takového kroku dosavadní činnost sdružení, v případě odmítnutí registrace nedostává sdružení žádající o registraci ani „*šanci*“ realizovat sdružovací právo v souladu se shora uvedenými ústavněprávními východisky sdružovacího práva. Proto lze odmítnutí registrace sdružení považovat z hlediska potenciálního zásahu do sdružovací svobody za ještě závažnější, než je tomu v případě rozpuštění již existujícího sdružení (srov. rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 2006, *Linkov proti České republice*, bod 45).

[37] Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje v kontextu čl. 11 Úmluvy 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 (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008 - 104). 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*, 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 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*, bod 76).

[38] S poukazem na shora uvedené důvody tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že byly splněny podmínky k tomu, aby městský soud věcně přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí o odmítnutí registrace. Proto zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před ním byly pro takový postup podmínky [110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[39] Z vyložených důvodů rovněž uzavřel, že nebyly dány ani důvody k odmítnutí registrace. Den právní moci tohoto rozsudku je proto v souladu s § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů dnem registrace sdružení.

[40] Vzhledem k tomu, že soud neshledal důvody k odmítnutí registrace ani podle zákona o sdružování občanů, nebyl dán prostor poměřovat je podle § 3041 občanského zákoníku s právní úpravou obsaženou v nyní účinné právní úpravě (§ 145 občanského zákoníku).

[41] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí městského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008 - 98).

[42] Žalobci měli ve věci úspěch, náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s.). Mezi náklady řízení (srov. § 57 odst. 1 s. ř. s.) patří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč (viz položka 18 bod 2 sazebníku soudních poplatků – přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). V řízení před Nejvyšším správním soudem žalobcům žádné náklady nevznikly. Žalovaný je povinen uhradit žalobcům uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám žalobce T. P.

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

V Brně 3. března 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu