

Masarykova univerzita

Právnická fakulta

Katedra teorie práva

**Komentář k soudnímu rozhodnutí NSS sp. zn. Pst 1/2008**

O rozpuštění Dělnické strany I

Zpracovala: Kateřina Studecká

Datum odevzdání: 3. 5. 2011

## Návrh a vyjádření k němu

Na základě zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále pouze „zákon o politických stranách“) podala Vláda ČR 5. 12. 2008 návrh na rozpuštění Dělnické strany (dále také DS). Tato strana byla Ministerstvem vnitra zaregistrována (původně pod názvem Nová síla) a stanovы této strany byly shledány v souladu se zákonem o politických stranách, Ústavou ČR i Listinou základních práv svobod (dále jen „LZPS“). V následujících letech obdržela vláda podněty poukazující na antidemokratické a antisemitské aktivity této strany, dle Policie ČR došlo především v r. 2008 k výraznému posunu aktivit strany. Dále strana porušovala ustanovení zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „shromažďovací zákon“), a to v Hradci Králové v srpnu 2008 a v Litvínově v říjnu 2008. V souvislosti s neoznameným shromážděním v Litvínově vláda konstatovala, že DS využívala svá shromáždění k demonstraci síly, zastrašování příslušníků menšin, schvalování a ospravedlňování nacistické genocidy. Shrnula, že tyto názory v souvislosti s účelem pochodu jsou důvodem pro označení pochodu v Litvínově jako cíleně zapříčiněného narušení veřejného pořádku. Vláda ve svém vyjádření dále uvedla, že strana se odštěpila od české pobočky militantní neonacistické organizace Blood and Honour, která je součástí mezinárodního neonacistického hnutí, také poukázala na spojení s hnutím Národní odpor. Vláda měla za to, že činnost Dělnické strany byla v rozporu s § 4 písm. a) a písm. d), tedy činnost v rozporu se zákony, ústavou a činnost ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.

Dělnická strana se k návrhu vyjádřila negativně, navrhla jeho zamítnutí. Uvedla, že návrh nesměřoval proti stanovám strany a jejich zvoleným orgánům, ale proti porušování zákona, a to pouze shromažďovacího zákona a tedy se nejedná o permanentní porušování více zákonů, což je požadavek vyjádřený Ústavním soudem (sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Dělnická strana odmítla tvrzení o jakékoliv spolupráci s nacistickými skupinami či propojení s nimi. Popřela také porušování shromažďovacího zákona, v Hradci Králové se jednalo dle vyjádření o řádně ohlášené shromáždění, které Magistrát města Hradce Králové protiprávně zakázal. Účast Dělnické strany na pochodu v Litvínově nepopírá, ale z jejich vyjádření jaksí vyplývá, že „neúnosnost situace, kterou vytvářejí cikáni“ opravňuje k porušení zákona.

Při ústním jednání vláda dodala, že nezáleží na intenzitě porušování právních předpisů Dělnickou stranou a uvedla, že riziko představuje také zlehčování těchto porušení

zákona. Shrnula, že v souvislosti se základními prohlášeními Dělnické strany o změně systému se nejeví jako bezvýznamná. Odporovala vyjádření DS také ohledně spolupráce s jinými nacistickými skupinami, uvedla totiž, že propojení Dělnické strany a Národního odporu bylo patrné např. z akcí Národního odporu, na kterých v mnoha případech vystupovali členové DS.

Dělnická strana se k ústnímu vyjádření vlády vyslovila opět negativně. Popřela spojení s Národním odporem a označila tvrzení vlády, které měly toto propojení dokazovat jako nedoložené. Opět vyjádřila přesvědčení, že zákony nikdy neporušila a co se týče prohlášení o změně systému, tak tyto změny měly proběhnout na základě demokratických voleb. Co se týče shromáždění v Hradci Králové, jednalo se dle DS o procházku městem a k Litvínovské akci uvedla, že se nejednalo o akci pořádanou DS.

## **Argumenty**

Nejvyšší správní soud (dále také NSS) v rozhodnutí rozebíral ústavněprávní, hmotněprávní a procesněprávní rámec věci, kdy na závěr dospěl ke čtyřem podmínkám, jejichž kumulativní naplnění musí být přítomno, aby byla potvrzena existence důvodu k rozpuštění politické strany.

Soud nejprve zkoumal vůbec ústavněprávní postavení politických stran a na základě své předchozí judikatury v rozhodnutí uvádí, že prostřednictvím politických stran a hnutí je zajištěna účast občanů na politickém životě společnosti a svou rolí při tvorbě politické vůle se tedy podílejí na formování státních orgánů. Konstatoval, že volná soutěž politických stran, na které je náš politický systém založen, je natolik zásadní hodnotou, že je jí podřízena zákonná úprava všech politických práv a svobod. Je však také třeba vzít v úvahu, že politická strana je také v podstatě soukromoprávním subjektem, tedy právní osobou, i když má nezpochybnitelný veřejnoprávní význam ve smyslu politické reprezentace veřejnosti. Jsou to tedy subjekty schopné (jako jediné) získat politickou moc a ovlivňovat režim státu a zároveň jsou od státu subjekty odlišnými, tedy nemají veřejnoprávní povahu. Dle NSS je třeba si uvědomit, že z akceptování jejich privilegovaného postavení vyplývá také větší odpovědnost politických stran a potřeba jejich kontroly.

Nejvyšší správní soud se zabýval ústavními důvody pro rozpuštění stran. Konstatoval, že vzhledem k významu, jaký politické strany jako právní subjekty mají, je třeba jim poskytovat zvýšenou ochranu a ztíženou rozpustitelnost. Dále uvedl, že politická strana má

možnost usilovat o změnu právního či ústavního pořádku (za předpokladu, že cílená změna je slučitelná se základními principy právního státu a je provedena žádoucími prostředky), ovšem není vyloučena možnost politického systému zasáhnout v případě ohrožení jeho samotné existence jedním ze subjektů soutěže politických stran. NSS odkazoval na rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP), která upírají ochranu před sankcemi (omezení sdružovacího práva) takovým politickým stranám, které nerespektují pravidla demokracie, usilují o jejich zničení nebo směřují k porušování práv a svobod. Možnost uložení sankce v podobě omezení sdružovacího práva však musí být vykládána restriktivně, ČR jako smluvní strana Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva) navíc musí zkoumat naplnění podmínky nezbytnosti (zásah do základního práva musí splňovat podmínku nevyhnutelnosti a podmínku přiměřenosti), jak vyplývá z rozhodovací praxe ESLP. Také je nutné zkoumat, zda konkrétní jednání je přičitatelné politické straně jako celku nebo se jedná o výstřelky některých členů, popř. sympatizantů.

Soud dále uvedl, že neslučitelnost systému, o který politická strana usiluje, se základními principy demokratické společnosti je třeba zkoumat případ od případu a nabídl kritéria jako respektování základních principů právního a ústavního pořádku, odkaz na zásady demokracie, politická pluralita, volná účast na politickém životě atd. Zásah proti politické straně je dále podmíněn bezprostředním rizikem ohrožení demokracie, kdy je třeba posuzovat i aktuálnost tohoto rizika, není tedy možné hodnotit pouze minulé skutky strany, protože samotné rozpuštění strany je skutkem mířícím především do budoucna. Nejvyšší správní soud v návaznosti na nález Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 26/94) označuje rozpuštění politické strany jako jednu z nejpřísnějších sankcí (každá sankce, která je zásahem do práva sdružovat se v politických stranách, musí být přiměřená sledovaným legitimním cílům v souladu se zásadou proporcionality) a je proto nutné se zabývat otázkou, zda neexistovaly mírnější prostředky, které mohly být proti straně použity.

Vzhledem k tomu, že § 4 zákona o politických stranách vyžaduje zákonný základ pro rozpuštění politické strany, zabýval se NSS také hmotněprávním rámcem věci a opět připomenul nutnost proporcionality mezi zásahem do práva sdružovat se v politických stranách a porušením zákona, kterého se strana dopustila. Také konstatoval, že v případě nalezení jiného zákonného prostředku, jehož prostřednictvím bude možné stranu korigovat,

bude této možnosti pravděpodobně dána přednost (také s ohledem na fakt, že k porušování zákonů dochází většinou jednotlivci, ať už členy nebo příznivci strany).

Soud zkoumal také procesněprávní rámec věci. Uvedl, že vláda, která je v tomto řízení navrhovatelem a stává se tak i aktivním hráčem politického systému, by měla v souvislosti se svým postavením a svou ústavní a politickou odpovědností uvádět soudu konkrétní poznatky o porušování zákona politickou stranou dostatečně věrohodně a přesvědčivě. Vzhledem k povaze účastníků řízení, kterými jsou v podstatě dva politické subjekty, soud uvádí, že se v tomto řízení neuplatní procesní zásada inkviziční, protože by mohla být zpochybněna úloha soudu jako nezávislého třetího (i když formálně se uplatní zásada oficiality).

Soud tedy uzavřel, že politické strany jsou subjektem nezastupitelným v zastupitelské formě demokracie a proto požívají zvýšené ochrany a jak už jsem uvedla výše, tak soud dospěl na základě svých úvah k určitým hlediskům, která musí být kumulativně naplněna pro splnění důvodnosti návrhu na rozpuštění dělnické strany. Tato jsou následující:

1. Zjištěné chování politické strany je protiprávní,
2. Je této straně přičitatelné,
3. Představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát,
4. Zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli (proporcionalita mezi zásahem do práva a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot).

Co se týče aplikace právního rámce na skutková zjištění, soud především konstatoval nedostatek navržených důkazů ze strany vlády, z argumentace soudu vyplývá, že vláda se spoléhala spíše na obecné povědomí o straně a jejích aktivitách a jak již bylo výše uvedeno, tak NSS popřel své postavení v tomto řízení jako inkvizičního tribunálu, tedy řídil se zásadou projednací.

Domnívám se, že zvláštnost tohoto řízení je dána především jeho ústavněprávním rozměrem, který lze dovést zejména z argumentace Nejvyššího správního soudu, jenž mnohokrát odkazoval na rozhodnutí Ústavního soudu a ESLP a několikrát odkazoval na princip proporcionality. Co také odlišuje toto řízení je konstatování soudu, že nebude v tomto typu řízení vystupovat v roli „inkvizičního tribunálu“, ale bude se řídit zásadou projednací. Mám za to, že to bylo něco, s čím vláda při podávání návrhu nepočítala, a tento fakt mohl přispět k neunesení důkazního břemene.

## Vlastní názor

Podle mého názoru rozhodl Nejvyšší správní soud adekvátně vzhledem k tomu, že nebyla naplněna kritéria, která pro existenci důvodu k rozpuštění strany v tomto rozhodnutí stanovil. Myslím si, že NSS uspokojivě odůvodnil rozhodnutí nerozpustit Dělnickou stranu, ale zároveň vytvořil tímto rozsudkem základ pro rozhodování ve věcech rozpouštění politických stran. Jednalo se podle mého o velice unikátní řízení vzhledem ke svojí prvotnosti a Nejvyšší správní soud se s ním mistrně vypořádal. I když neměl situaci pravděpodobně tak obtížnou, jako ji měl v druhém případě rozhodování o rozpuštění DS. Fakt, že výsledek rozhodování nebyl takový, jaký pravděpodobně očekávala většina veřejnosti a jaký si samozřejmě slibovala vláda, nezpůsobil nekvalitnost tohoto rozhodnutí ve smyslu argumentace, naopak se domnívám, že NSS vytvořil jakousi formuli pro rozhodování ve věcech rozpouštění politických stran, která se stane nezbytnou součástí rozhodovací praxe soudu, např. v druhém kole rozhodování o DS použil tedy stejný okruh čtyř kritérií, které musí být naplněny, aby byl dán důvod pro rozpuštění politické strany. Nelze tedy Nejvyššímu správnímu soudu vytýkat samotný výsledek rozhodování, koneckonců rozhodnutí může být pouze tak dobré, jak dobrý je žalobní návrh. Tedy „vinu“ za nevyhovění návrhu podle mého názoru nese vláda, o čemž svědčí i fakt, že napodruhé, kdy už tedy bylo ujasněno, že se uplatní zásada projednací místo zásady vyšetřovací, už bylo návrhu vlády vyhověno. To však nic nemění na tom, že vzhledem k tomu, jak mocným aparátem vláda disponuje, je trochu smutné, jak řízení v této věci probíhalo. Stejně tak žalostná je část odůvodnění aplikující právní rámec na skutková zjištění opakující stále dokola, že vláda neunesla břemeno důkazní.

Podle mého názoru je však nejvíce skličující skutečnost, že vůbec Nejvyšší správní soud musel v této věci rozhodovat, tedy že se v naší společnosti vyskytují jedinci s rasistickými a diskriminačními názory. Malou útěchou potom je skutečnost, že DS byla nakonec přece jen rozpuštěna. Zatímco strana jako taková už neexistuje, lidé, kteří stáli za jejím vznikem a činností jsou mezi námi dál a nepochybně dále rozsévají zhoubné názory směřující proti základním principům demokratické společnosti.