

## Komentář k soudnímu rozhodnutí NSS a rozpuštění Dělnické Strany – Pst 1/2008-66

### **Shrnutí skutkového stavu**

V květnu roku 2008 podala vláda České republiky (dále jen „vláda“) u Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) návrh na rozpuštění Dělnické strany (dále jen „DS“), dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“). Vládní návrh se zaměřil na § 4 písm. a) a d) uvedeného zákona, které politickým stranám zapovídají chovat se proti ústavě, zákonům či sledovat svým chováním odstranění demokratických základů státu, a zakazují existenci programu nebo provozování činnosti ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobody občanů.<sup>1</sup>

Bylo to vůbec poprvé v porevoluční historii českého státu, kdy se na stole NSS objevil vládní návrh na zrušení politické strany, respektive na její rozpuštění založeném na naplnění skutkové podstaty § 4 zákona o politických stranách, jenž ve svém negativním výčtu chrání samotnou podstatu demokratického státu před činností směřující proti demokratickému zřízení, veřejnému pořádku, mravnosti či právům a svobodám občanů.<sup>2</sup> Dosavadní návrhy byly podávány pouze z příčiny nedostatků v hospodaření, a k rušení docházelo až po uplynutí lhůty, kterou soud k tomuto odstranění stanovil.<sup>3</sup> Možná právě i tato nezkušenost a výjimečnost byla i jedním z důvodů, které vedly k výsledné strohosti, a tedy i neúspěšnosti návrhu před sedmičlenným senátem NSS.

V návrhu vláda požadovala rozpuštění založené v podstatě na tvrzených antidemokratických a antisemitských aktivitách DS, které byly dávány do souvislosti s rovněž tvrzenou spoluprací strany s neregistrovaným ultrapravicovým hnutím Národní odpor, a na opakovaném porušování ustanovení § 5 zákon č. 84/1990 Sb., ke kterému dle vlády došlo dvakrát.<sup>4</sup> V neposlední řadě byly vládou zmíněny i protidemokratické výroky DS, které vyvozovala z prohlášení tiskového odboru DS, v níž byly stranou vyhlášeny mimo jiné „nulová tolerance k polistopadovému systému“ a volání po jeho „odstranění“.<sup>5</sup> Z tohoto návrhatele dokonce dovozoval záměr strany chopit se moci ve státě, a to nedemokratickou cestou.

Generálním podnětem k usilování o zrušení DS byly bezpochybně neblahé zkušenosti

1 Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. § 4.

2 Bednařík, P., Hlouch, L.: *K zamítnutí návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany*. Státní zastupitelství. 2009, 5, s. 7 - 11. ISSN 1214-3758.

3 Bednařík, P., Hlouch, L.: *K zamítnutí návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany*. Státní zastupitelství. 2009, 5, s. 7 - 11. ISSN 1214-3758.

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

ze shromáždění a pochodu uskutečněném v Litvínově 18. 10. 2008, který nakonec vyústil ve střet pochodujících pravicových radikálů s přítomnou pořádkovou policií, na kraji sídliště v místní čtvrti Janov. Síla, s jakou se shromáždění prezentovalo, i průběh střetu, který více než cokoli jiného připomínal pouliční bitvu, byly pro odpůrce krajní pravice, jejíž vedení DS de facto převzala, jakýmsi vztyčeným prstem.

Není ani potřeba dodávat, že argumentace vlády byla odmítnuta, naopak DS vehementně tvrdila, že za celou dobu své existence zákony neporušila, s žádným ultrapravicovým hnutím nespolupracuje a účastní-li se tohoto její členové, nejedná se z jejich strany o chování, které by bylo DS samotné přičitatelné.

Všechny výše uvedené skutečnosti dodaly celé kauze patřičnou mediální tvář, čímž ji definitivně učinila nezapomenutelnou. Navíc tento mediální oblak z velké míry zapříčinil nepochopení zamítavému rozsudku laickou veřejností a jakousi ztrátu důvěry ve státní instituce, které se jakoby nedokážou postarat, aby se nedělo, s čím většina lidí nesouhlasí, a co se přiči jejich morálním zásadám. Málodko si pak už uvědomoval, do jaké míry je právě rozhodnutí ve věci DS komplikovaným, a do zásad demokratické společnosti zasahujícím.

### ***Analýza argumentů soudu***

Jak jsem výše uvedl případ DS byl v novodobé historii první svého druhu, a tak poskytl NSS jedinečnou možnost dotvořit a vymezit základní judikatorní pravidla a postupy v řízení, které se na rozdíl od předešlých netýká jen mezer v účetnictví a zprávách o hospodaření, nýbrž strany, jež je aktivní, a to víc, než dost.

Argumentace soudu se tak od počátku točila kolem čtyř základních věcí, ze kterých ve výsledku vznikl jakýsi test „rozpuštělnosti“ politické strany a páteř celého rozsudku. Podmínky, které je v daném případě nutno kumulativně splnit jsou následující: „1) zjištěné chování politické strany je protiprávní, 2) je této straně přičitatelné, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tzn., není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot.“<sup>6</sup> Koneckonců výše nastíněný test znovu v praxi použil senát NSS v takřka stejném případě při odůvodnění rozsudku sp. zn. Pst 1/2009-348, kdy se ho, díky znatelně obsáhlejšímu důkaznímu materiálu, vládě podařilo prokázat potřebnou závadnost jednání DS, a také dosáhnout jejich kýženého rozpuštění.

Už ze samotného návrhu a skutečností, na kterých byl postaven, se jako jasný jevil

---

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

fakt, že bude záležet jen a jen na míře, do jaké se vůbec podaří tvrzení skutečnosti prokázat, případně přesvědčit soud o míře jejich významu, jež nebyla vždy úplně maximální.

Již jsem zmiňoval, že vláda jako jeden z důvodů uvedla (dle řazení textu na pomyslném prvním místě) úzké propojení DS s hnutím Národní odpor, pověstným pro své antidemokratické a antisemitské aktivity, díky kterým se v minulosti již nejednou dostalo do konfliktu s policií. Bylo tomu tak i v případě neblaze proslulé akce v Litvínově. Celé prokazování této skutečnosti však ustrnulo u konstatování, že se jedná o obecně známou skutečnost, jíž si je navrhovatel jist, byť nemá žádné konkrétní důkazy. V podstatě jediné, co vláda k tomuto doložila, byl přípis přípis Policie Magistrátu hlavního města Prahy a videopozvánka na shromáždění v Litvínově, která byla dostupná na internetových stránkách Národního odporu. Ani jeden z těchto důkazů však dle názoru soudu nijak neprokázal spojitost. Naopak NSS zdůraznil, že vláda se nemůže zbavit svého důkazního břemene jen tím, že označí tvrzení skutečnosti jako obecně známé či volně zjistitelné např. z Internetu. Další důkazy o spolupráci již předloženy nebyly. Naopak přibylo ještě značné množství více či méně nepodložených tvrzení a seznamů členů DS, kteří se měli angažovat i v Národním odporu a naopak, nicméně všechny byly založeny spíše až na domněnkách navrhovatele, než na pádných podkladech.

Je důležité podotknout, že dle ESPL je možno celé straně přičítat jednání jejích vůdců (předsedy, místopředsedů) vždy, ve vztahu k projevům poslanců a lokálních politiků potud, pokud se od nich strana oficiálně nedistancovala. Ani toto však nebyl případ DS, neboť vládou v návrhu zmíněné osoby nehrály ve straně nějak významnou roli, navíc v některých případech dokonce ani v době zmíněných nepokojů nebyly jejími členy. Dle soudu tak přímá spojitost DS, Národního odporu či kteréhokoliv jiného dostatečně prokázán nebyla a tedy ani nemohlo být návrhu v této části vyhověno.

Co se týče výše zmíněných protidemokratických výroků, ve vyjádřeních obou stran na sebe narazily dva způsoby výkladu, navzájem protikladné, avšak ani jeden z nich neoplýval potřebnou silou, aby převážil ten druhý a svému dodal potřebnou důvěryhodnost. Toto ve výsledku samozřejmě promluvilo v neprospěch vlády, která opět neunesla důkazní břemeno, což už dle průběhu celé kauzy asi nikoho nepřekvapilo. I přes diskutabilní přesvědčivost s jakou DS argumentaci vlády vyvrátila, se senát NSS nakonec shodl na tom, že jen samotné hovoření o „vyhlášení nulové tolerance“ či chystání „revolučního zvratu“ nemusí nutně znamenat násilné či jinak protidemokratické převzetí moci a dodal, že *„přes možné pochybnosti o věrohodnosti vyjádření Dělnické strany nelze mít bez dalšího za prokazané, že by tiskové prohlášení hovořilo o odstranění podstatných náležitostí demokratického právního*

státu“.<sup>7</sup>

Dalším výše uvedeným důvodem pro rozpuštění DS bylo opakované (dvojnásobné) porušení zákona č. 84/1990 Sb. shromažďovacího zákona (dále jen „shromažďovací zákon“), ke kterému mělo dojít v Hradci Králové a v již několikrát zmiňovaném Litvínově. Velice zajímavě pak působilo tvrzení, které vláda uvedla téměř na závěr návrhu, a sice že: *„Není rozhodné, jakou míru porušení představuje nezákonné jednání strany a hnutí. K rozpuštění politické strany dochází v souladu s ustálenou judikaturou podle § 18 zákona o politických stranách i tehdy, když strana opakovaně nepředloží výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně.“*<sup>8</sup> Vláda tímto tvrzením v podstatě prohlásila, že jakýkoliv přestupek by mohl ad absurdum vést ke „zrušení“ politické strany nebo hnutí, skoro až dle rozmaru exekutivy. Nicméně porušení shromažďovacího zákona v Hradci Králové nebylo opět ani dostatečně prokázáno, vláda předložila pouze vyjádření magistrátu o tom, že *„že organizátorovi shromáždění bude uložena pokuta“*.<sup>9</sup> Podobně dopadlo i tvrzení u shromáždění v Litvínově, které bylo dle vlády neohlášené, k čemuž zase nebyly předloženy přesvědčivé důkazy, bylo tedy konstatováno, že navrhovatel neunesl ani v této části návrhu své důkazní břemeno. Tuto část NSS uzavřel s tím, že pouhé jednotlivé porušení shromažďovacího zákona nemůže při ctění zásady přiměřenosti stačit k rozpuštění jakékoliv politické strany. Mimo jiné z tohoto nabývám dojmu, že ani navrhované dvojnásobné porušení tohoto předpisu by u soudu neuspělo.

V závěru návrhu se vláda ještě krátce zabývala tzv. ochrannými sbory DS, které i přes svůj honosný název v praxi fungovaly jen jako monitorující skupiny a pro jejich nulový význam a absenci jakýchkoliv zmínek o ozbrojenosti, se NSS rozhodl jimi dále nezabývat.

I přes komplikovanost, jaká případu rozpuštění politické strany jaksi apriori přísluší, je argumentace NSS nepřiliš obsáhlá, o což se paradoxně postarala už vláda tím, jak návrh v případě DS podala. Krom vytyčení zmíněného testu a nepostradatelné úvahy o roli politických stran, z níž pramení obezřetnost, se kterou je k jejich omezování radno přistupovat, tak značnou a až majoritní část rozsudku pokrývá konstatování o nedostatečnosti důkazů, jimiž měly být vládou tvrzené skutečnosti prokázány. Na druhou stranu to činí celý rozsudek o mnoho jednoznačnější, než by se mohlo zdát. Všechny vznesené argumenty jsou navíc doplněny velkým množstvím judikátů ESPL, což jim bezesporu značně dodává váhu.

---

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

## ***Diskuse argumentů soudu***

Z argumentace NSS je jasně patrné, že si od počátku případu uvědomoval o jak citelný zásah do demokratických hodnot, jež jsou ukotveny jak v Ústavě<sup>10</sup>, tak v Listině základních práv a svobod<sup>11</sup>, a samozřejmě v srdcích většiny z nás. Jak v daném judikátu soud samotný, byť ne přímo, výslovně uvádí, ukončení činnosti politické strany aktem rozpuštění je v demokratickém právním státě zcela mimořádným zásahem do jednak garantovaných základních práv a svobod těch, jež je skrze stranu aplikovali, ale i do celkové podoby soutěže politických sil.

Řízení ve věcech politických stran je zvláštním řízením upraveným v § 94 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „SŘS“), z čehož je patrné, že se jedná o řízení „sui generis“ mající jistá specifika, byť je dle § 64 SŘS v jistých prvcích podobné řízení upravenému v zákoně č. 99/1963 Sb. V daném řízení neplatí formálně dispoziční zásada, avšak i tak soud může provádět důkazy a zbývat se skutečnostmi i bez návrhu jen zcela výjimečně, naopak břemeno tvrzení a břemeno důkazní leží zde jednoznačně na navrhovateli a NSS je pak rozsahem návrhu (tedy navrženými důkazy a uplatněnými námitkami) vázán.<sup>12</sup> Tím dal soud zelenou dominanci zásadě dispoziční a velmi striktně odmítl zásadu vyšetřovací.<sup>13</sup> Tato skutečnost se samozřejmě dostala i do textu judikátu, kde senát NSS doslova prohlásil: „*Soud v tomto typu řízení ovšem nehraje a nemůže hrát roli „inkvizičního tribunálu“, který by sám o své vůli vyhledával informace o politické straně, vyšetřoval a zkoumal její činnost ze všech teoreticky možných důvodů umožňujících její rozpuštění, nad rámec návrhu zkoumal její program, cíle a ideologii, dohledával názory, které hlásá, posuzoval symboliku, které užívá, a nahradil či doplnil kvality návrhu vlády. Tím by se zpronevěřil své roli nezávislého třetího, byť i jen nepřímo by mohl ovlivnit soutěž politických stran ...*“<sup>14</sup>

Jak je ostatně patrné z předešlé části, v této soudem předložení zásadě se ukrývá celé gros případu a točí se kolem ní i majoritní část argumentace, neboť shrneme-li to do jedné odpovědi, dospějeme k závěru, že DS nebyla zrušena na základě neunesení důkazního břemene ze strany navrhovatele, protože se nepovedlo prokázat či dostatečně prokázat žádné z tvrzení, které bylo předloženo. Je sice hezké, že se jedná o nějaké obecně známé skutečnosti, které si všichni myslíme, avšak nelze jen na tomto základě rozbít politický subjekt, neboť by

10 Viz. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Čl. 5.

11 Viz. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Čl. 17, 20, 22.

12 Bednařík, P., Hlouch, L.: *K zamítnutí návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany*. Státní zastupitelství. 2009, 5, s. 7 - 11. ISSN 1214-3758.

13 Viz. Bednařík, P., Hlouch, L.: *K zamítnutí návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany*. Státní zastupitelství. 2009, 5, s. 7 - 11. ISSN 1214-3758.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66.

to nejen hraničilo s libovolným zásahem do lidských a politických práv, dokonce by to tuto hranici překračovalo.

Po stránce zásahu do demokratických principů, a především svobodné soutěže politických stran, je soud vždy ve velmi nezáviděníhodné pozici, neboť on je tím orgánem, který může v praxi užít zbraní bránící se demokracie, avšak při tom musí sám posoudit, zda se jedná v návrhu o argumenty dostatečně silné, aby jej materiálně legitimovaly k užití tohoto krajního řešení. Je však jasné a snad i pro širší veřejnost při bližším vysvětlení pochopitelné, že pouhé svéhlavé excesy členů, kritika současného systému a politické scény či přestupek nemůže apriori vést k rozpuštění politické strany, nebo alespoň ne ve fungujícím demokratickém právním státě. Roli by v tomto případě neměla hrát ani atmosféra, kterou činnost dané strany vyvolává ve společnosti, neboť veřejné mínění je mocné, ale ne vždy působí jako relevantní důkaz, že opravdu hrozí nějaké ohrožení.

Jak jsem již zmínil, NSS sovu argumentaci často podepřel judikaturou ESLP, a to z různých koutů Evropy (což je logické vzhledem k faktu, že podobný případ u nás doposud řešen nebyl) a vytvořil tak možná v reálu spíše návod s poučením, než jen zamítavý rozsudek.

Celkově shledávám argumenty, kterými podepřel NSS pro své zamítnutí návrhu přesvědčivými, k čemuž mu do velké míry pomohl i značný diletantismus, se kterým se k návrhu postavila vláda, respektive v podstatě Ministerstvo vnitra. I přes to, že to bylo v našich končinách vůbec poprvé, kdy NSS řešil podobný případ, nedalo mu odůvodnění takovou práci, jako ani ne rok poté při druhém návrhu na rozpuštění DS, u kterého byl důkazní materiál o mnoho obsáhlejší, a u kterého, jak víme, nebyl ani výsledek hlasování v senátu zdaleka jednoznačný.

### ***Vlastní názor***

K analýze jsem si z předložené dvojice rozsudků Nejvyššího správního soudu vybral sp. zn. Pst 1/2008-66, ne snad proto, že se jedná o kratší z nich, ale proto, že je to judikát z oné dvojice významnější, a to jak pro samotnou problematiku politických stran, tak i celkově pro úhel pohledu, jež zaujímá veřejnost vůči justici.

V době, kdy se první návrh na rozpuštění DS projednával, jsem byl ještě studentem gymnázia a podobně jako drtivá většina společnosti jsem neměl o tom, jak přesně právo funguje, nějaké valné potuchy. Vzhledem k mediálnímu obrazu, který dostala nejen kauza samotná, ale především excesy z Litvínova a jim podobné, které jí v podstatě přímo předcházely, jsem byl (jako ostatně většina občanů ČR) proti DS a její existenci. Samozřejmě i mě, jako většinu ostatních lidí, proto udivilo, že se ji rozpusťt nepovedlo, a nějak jsem

nechápal proč. Málokdo si totiž uvědomuje, co stojí za tímto rozhodnutím NSS a ještě méně lidí dokonce četlo onen samotný rozsudek. I tehdy mi bylo jasné, že nelze odsoudit osobu, a to jak fyzickou, tak právnickou za absence důkazního materiálu, avšak nechal jsem se celkem jednoduše svést na vlně názoru „je to v rozporu s morálkou většiny lidí, zrušme to“.

Teprve až po nástupu na fakultu a seznámení se alespoň se základy právní teorie, zásad a pravidel, jsem více pronikl do problematiky a rovněž změnil svůj postoj, z nechápavého na první rozsudek ve věci DS podporující. De facto by rozpuštění DS pouze za použití předloženého důkazního materiálu místo uplatnění nejzastších možností principu bránící se demokracie znamenalo v podstatě zásah rovnající se „demokracii útočné“, kdyby tento pojem existoval.

I přesto nebyla kauza kolem zrušení DS nejspíš zdaleka posledním střetem extrémního hnutí či strany se státní či samosprávnou mocí, a to nejen na poli řízení o rozpuštění. Jedna DS strana byla sice zrušena, avšak její členská základna okamžitě přešla pod sesterskou Dělnickou stranu sociální spravedlnosti, a také správní orgány, které jediné mohou v mezích svých možností korigovat sdružování a shromažďování občanů, se nejspíš příliš nepoučily z prvotního významného neúspěchu. Připadal jsem si jako v jistém děja vu, když se v médiích objevila kauza nová, týkající se prvomájového pochodu pravicových radikálů v Brně (jež nebyl v médiích úplně přímo spojován s DSSS, avšak opět se jednalo o akci de facto v její režii), který byl příslušnou městskou částí i magistrátem zakázán, a tento zákaz byl následně zrušen jak Krajským soudem v Brně, tak NSS v rozsudku sp. zn. 8 As 15/2011-72<sup>15</sup>, opět pro nedostatečné dokázání, že hrozí skutečné nebezpečí, pro které by neměla být „povolena“. V tomto případě, po zkušenostech z rozsudku sp. zn. Pst 1/2008-66, jsem příliš neváhal a od počátku byl přesvědčen (což se mně potvrdilo i po nahlédnutí do inkriminovaného rozsudku), že NSS jednal opět správně, a jeho rozhodnutí bylo více než dostatečně opodstatněné. Jak jsem již řekl, s ideologií DS či DSSS a jiných ekvivalentních uskupení nesouhlasím, a sám jsem se rovněž účastnil blokády tohoto pochodu, i přesto stojím za názorem, že nelze bezdůvodně represivně zasahovat proti právu ostatních vyjádřit své názory, ať už jsou jakékoliv.

Shrneme-li výše uvedené, neúspěšný návrh ve věci rozpuštění DS byl políčkem do tváře státních orgánů, do jisté míry diskutabilním rozhodnutím, nicméně dle mého názoru šlo o podstatný signál, že propagace či násilné prosazování extrémní, nedemokratické ideologie je sice nepřijatelné, avšak je třeba nad mírou její závažnosti a skutečného nebezpečí pečlivě uvažovat a případná tvrzení řádně prokázat. Naše ústava, tedy i náš stát není hodnotově

---

15 Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, sp. zn. 8 As 15/2011-72

neutrální, avšak není naopak možné v duchu niterně přijatých hodnot bezhlavě likvidovat politické subjekty, které se nám jen znelíbí, aniž bychom jakkoliv doložili skutečné nebezpečí, které znamenají. Toto už tady bylo v minulosti a byl bych nerad, kdyby se tyto doby navrátily.

### ***Seznam použitých pramenů***

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008-66

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

Zákon č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím

Bednařík, P., Hlouch, L.: *K zamítnutí návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany*. Státní zastupitelství. 2009, 5, s. 7 - 11. ISSN 1214-3758.

Ivo Keisler

348049