

# Komentář k rozsudku NSS Pst 1/2008

Martin Šenkýř, 348 535

## ***Shrnutí skutkového stavu***

Vláda České republiky (dále jen „vláda“) podala dne 5. 12. 2008 u Nejvyššího správního soudu návrh na rozpuštění strany Dělnická strana (dále jen „Návrh“) podle § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991, zákona o politických stranách a hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“). Vláda nejprve předestřela, že ministerstvo vnitra registrovalo politickou stranu s názvem Nová síla, jež se později přejmenovala právě na Dělnickou stranu, přičemž její stanoviny nebyly v rozporu se zákonem o politických stranách.

V letech 2007 a 2008 přesto vláda obdržela dva podněty naznačující možné porušování práva ze strany Dělnické strany spočívající v antidemokratických a antisemitských aktivitách. Nicméně tyto podněty nebyly adekvátně podloženy, lze z nich pouze nepřímým dovozovat porušení práva Dělnickou stranou.

Krom toho vláda rovněž namítá opakované a záměrné porušování § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o shromažďování“). Prvním z těchto namítaných porušení je shromáždění konané v Hradci Králové 16. 8. 2008 i poté, co bylo Magistrátem Hradce Králové zakázáno. Toto shromáždění označil předseda Dělnické strany jako tzv. spontánní demonstraci o 300 účastnících, jejichž pochod městem se konal za účelem poznání krás města. Během projevu rovněž prohlásil, že si je vědom skutečnosti, že shromáždění není povolené, ale že jde pouze o přestupek a je za něj ochoten strpět postih. Druhým z namítaných porušení je shromáždění svolané Dělnickou stranou ve spolupráci s Národním odporem na 18. 10. 2008 na náměstí Míru v Litvínově následované pochodem do sídliště Janov v Litvínově. Aktivní účast Dělnické strany dokazuje vláda vystoupením řečníků Jiřího Šlégra, Pavla Anderleho a Jiřího Tůmy jako členů Dělnické strany. Smyslem shromáždění a následného pochodu mělo být podle vlády vyvolání strachu u obyvatel sídliště, k čemuž přispělo i vizuální vzezření účastníků pochodu, kteří se oděli v černé barvy, hlavy si zamaskovali šátkami a kuklami.

Vláda se rovněž snažila prokázat propojení Dělnické strany s Národním odporem, organizací bez právní subjektivity, jako důkaz navrhla spolupořádání akce v Litvínově, spojenou

s pozvánkami na webových stránkách [www.odpor.org](http://www.odpor.org) (jejíž vlastník ovšem není znám) a [www.delnickastrana.cz](http://www.delnickastrana.cz).

Dělnická strana navrhla Návrh zamítnout s tím, že nejde o natolik závažná porušení práva, které by muselo vyústit v její rozpuštění. Rovněž popírá propojení s Národním odporem a svou aktivní roli na vládou popisovaných akcích.

### ***Analýza argumentů soudu***

Nejvyšší správní soud se předně zabýval projednatelností Návrhu vzhledem k blížícím se volbám do Evropského parlamentu. Konstatoval, že ochranná lhůta znemožňující rozpustit politickou stranu či pozastavit její činnost nemůže být v tomto konkrétním případě aplikována, neb se nevztahuje na případy, kdy se Návrh opírá o porušování § 4 zákona o politických stranách.

NSS vyložil v rámci ústavněprávního rámce případu, že politické strany jsou nepochybně právnické osoby, sporné je však, zda mají spíše veřejnoprávní či soukromoprávní charakter. Politické strany jako nástroje prosazování názoru lidu se pohybují ve veřejnoprávní sféře, členství v nich je však typickým projevem soukromoprávní regulace, je založeno na svobodné vůli jednotlivce. Pokud bychom jim přiřknuli roli právnických osob soukromého práva, požívali by větší ochrany a tím pádem by je bylo možné rozpustit či pozastavit jejich činnost za výrazně ztížených podmínek. NSS však rovněž konstatoval, že jako prostředek prosazování politických zájmů, jehož cílem je i podíl na politické moci, musí nést i větší odpovědnost a s tím spojenou přísnější kontrolu.

Rovněž však vyžadují zvýšenou ochranu, neboť slouží k naplňování základních práv a svobod, především právo na shromažďování (čl. 19 Listiny). Proto jsou otázky týkající se jejich rozpouštění či pozastavování činnosti svěřeny primárně do rukou soudního (NSS), nikoli správního orgánu (min. vnitra).

Ústava rovněž zaručuje stranám, aby směřovaly ke změně soudobého právního i ústavního pořádku, musí však užít nenásilné metody slučitelné s právním řádem. Tento bod je důležitý především v komparaci s tvrzení čelních představitelů Dělnické strany, kteří volají po rozpouštění parlamentních stran a prošetření polistopadových zločinů, přičemž je třeba zvážit, jestli k těmto změnám směřují demokratickou a nenásilnou cestou.

NSS sám připustil možnost rozpuštění politické strany k ochraně demokracie na základě koncepce militantní nebo také bránící se demokracie ve chvíli, kdy tato strana směřuje proti základním hodnotám demokratického právního státu. Toto omezení fungování politických stran však musí být nejen restriktivní, ale důvod rozpuštění či pozastavení činnosti politické strany musí být přesně specifikován a nesmí být pochyb o tom, že strana je natolik nebezpečná pro volnou soutěž politických stran, že ji ohrožuje, popřípadě dokonce vylučuje. V rámci uplatnění testu proporcionality je potřeba se zabývat především přičitatelností porušování práv politické straně, či zda jde o privátní projev jejího člena nemající žádnou souvislost s činností či názory politické strany jako takové. Nelze však postihnout stranu pouze za názor, jak by se politický systém měl změnit, sankce může nastoupit až v případě prosazování takového názoru násilnou cestou či jinými cestami v rozporu s hodnotami demokratického právního státu. NSS rovněž konstatoval, že musí existovat bezprostřední riziko ohrožení demokracie. Rozpuštění strany není pouze sankcí za protiprávní chování v minulosti, má i preventivní účinek zabraňující naplnění jejich cílů směřujících k omezení politického systému.

Nelze rovněž opomenout, že aktivně legitimována k podání Návrhu je vláda (popř. prezident), vzešlá z výsledků voleb jako vůle většiny v Poslanecké sněmovně. Tím pádem je vláda konstituována politickými stranami disponujícími právě touto nutnou většinou a vzniká tak otázka, jestli nemůže Návrh sloužit jako jeden z prostředků boje proti opozici. Jelikož má vláda k dispozici i rozsáhlý aparát, složený např. z Policie či tajných služeb, je třeba, aby unesla těžší důkazní břemeno tak, že soudu předloží argumenty a důkazy vylučující jakoukoli pochybnost bránící nevyhovění Návrhu. Soud potom hraje roli jen nezávislého třetího, nesmí sám vykonávat funkci jakéhosi inkvizičního tribunálu, neb by se stal jen prodlouženou rukou moci výkonné a popřel by tak právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny).

NSS vymezil rovněž 4 podmínky nutné k rozpuštění politické strany:

- 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.

Tvrzené propojení Dělnické strany a Národního odporu má vláda za obecně známé. Nebyla však schopna jej prokázat jakýmkoli důkazem, argumentovala pouze domnělým pro-

pojením neregistrovaného uskupení Mladých národních demokratů s Národním odporem, přičemž Mladí národní demokraté mohou být předstupněm členství v Dělnické straně, ačkoli ani toto tvrzení vláda nepodložila žádnými důkazy. Vládě se rovněž nepodařilo prokázat propojení Národního odporu a stránky [www.odpor.org](http://www.odpor.org), i proto, že nepředložila relevantní důkazy. Snažila se pouze argumentovat tím, že propojení dotčených subjektů je obecně známé a zběžným prohledáním internetu či médií snadno dokazatelné, nebyla však schopna soudu žádný takovýto jednoduše opatřitelný důkaz předložit. Z tohoto důvodu nemohl NSS uznat tvrzené a následně neprokázané propojení Dělnické strany s Národním odporem za důvod pro vyhovění Návrhu.

Snahu uchopit moc nedemokratickými prostředky Dělnickou stranou se vláda snažila prokázat za pomoci prohlášení představitelů Dělnické strany, kteří volají po rozpuštění stávajících parlamentních stran a změnu ústavy, podle předsedy Dělnické strany však o tuto revoluční změnu chtějí usilovat demokratickými prostředky. Soud konstatoval, že lze mít určité pochybnosti o nenásilném naplnění těchto cílů, dodal však, že slovo revoluční bez dalšího nemusí naznačovat násilnou cestu. Vláda ani v tomto bodě neunesla důkazní břemeno.

Co se týče tvrzeného porušení § 5 shromažďovacího zákona, nelze mít v případě shromáždění v Hradci Králové za prokázané, že účastníci o jeho nepovolení mohli vůbec vědět, po oznámení tohoto zákazu zástupkyní magistrátu se pokojně rozešli a organizátor shromáždění byl poučen o možnosti uložení sankce za jeho nenahlášení. Vláda tedy opět neunesla důkazní břemeno, soud přesto dodává, že i v případě, že by jej unesla, nemohlo by toto porušení vést k vyhovění Návrhu, neboť nejde o významné porušení shromažďovacího práva. V případě shromáždění v Litvínově není vládě známo, že by řečníci byli spojeni s Dělnickou stranou, tuto spojitost dovozuje pouze z projevů řečníků, kteří pozdravili členy Dělnické strany podle nich se nacházející v davu účastníků. Politická strana však nemůže být odpovědná za excesy svých jednotlivců, pokud ty se jí nedají přičítat.

Vláda se rovněž snažila prokázat existenci Ochranných sborů. Vládě se však opět nepodařilo prokázat, že by jejich činnost byla nezákonná.

Jelikož tedy vláda neprokázala žádné ze svých tvrzení umožňujících vyhovění Návrhu, byl tento NSS zamítnut.

## ***Diskuze argumentů soudu***

Ochranná lhůta znemožňující až na výjimky rozpustit či pozastavit činnost strany v době před konáním voleb je účinným ochranným prostředkem chránícím volnou soutěž. Nejvyšší správní soud se však správně vypořádal s možností projednat Návrh, neboť vláda namítala porušování § 4 zákona o politických stranách, který zakazuje stranám chovat se antidemokraticky či se snažit rozbít základy soudobého demokratického zřízení jinou než demokratickou cestou.

Zajímavým bodem rozsudku je pak snaha definovat postavení politické strany z pohledu veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru jich jako právnických osob. Podle mého názoru by měl převážet veřejnoprávní charakter, neboť cílem politických stran a hnutí je získání podílu na politické, tedy veřejné moci. Skutečnost, že členství v nich není povinné a je založeno na dobrovolnosti, nehraje pak už natolik významnou roli. Strany úspěšné ve volbách jsou odměňovány podle stanovených kritérií, které jim udělují podle počtu získaných hlasů, případně mandátů příspěvky ze státního rozpočtu, tedy z oblasti veřejných financí. Politické strany mají samozřejmě možnost opatřit si prostředky k činnosti i jinou cestou, ale ta je limitována veřejnoprávní úpravou. Jak správně konstatoval NSS, musejí jako nositelky politické moci snést vyšší míru odpovědnosti a s tím spojené kontroly související s možností podat návrh na rozpuštění či pozastavení činnosti politické strany. Přesně ze stejných důvodů však musí tento návrh snést přísnější měřítko, což se projeví např. zvýšením nároků na důkazní břemeno ze strany navrhovatelky jako vlády. Ta sama je totiž účastna volné soutěže politických stran, dokonce je často jejich výsledkem. U každého návrhu je rovněž třeba posuzovat, do jaké míry podává vláda Návrh nezúčastněně, či zda může mít z vyhovění Návrhu prospěch.

Tvrzení představitelů Dělnické strany, že usilují o změnu současného politického systému, je legitimním politickým prohlášením, vždyť i v posledních volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR voliči využili možnosti změny, když nominovali jednak 2 nové strany (i když u TOP 09 u novosti můžeme s úspěchem pochybovat), ale především se v poslaneckých lavicích objevili nové tváře. Z mnoha kontradiktorních prohlášení čelních představitelů Dělnické strany však můžeme snadno vyvodit, že jejich představy jsou buďto

naivní, nebo směřují proti zákonu. Úsměvně pak vypadá požadavek rozpustit veškeré parlamentní strany bez výjimky, jakoby všichni současní poslanci byli jen zkorumpovanými pohůnky státní moci. Nicméně radikální, či revoluční prohlášení vzbuzují zájem u voličů a současná praxe volebních kampaní je určitě nezpochybňuje ani nezakazuje. Vystává ovšem otázka, do jaké míry může strana, jejíž předseda sám prohlásil, že výše zmíněné shromáždění v Hradci Králové je v rozporu s § 5 zákona o shromažďování a je ochoten strpět pokutu, být alternativou ke stávajícím parlamentním stranám. Toto jednání si dokážu vysvětlit dvěma způsoby, buď předseda Dělnické strany opovrhne platným pozitivním právem, nebo se proti němu snaží tímto způsobem protestovat. Ať tak či tak, nejde o klasické prostředky projevení neshody s platným právem, od toho tu máme nástroje umožňující podat návrh na zrušení zákona nebo jeho ustanovení k Ústavnímu soudu, který pak rozhodne, zda tu rozpor se základními principy ústavního a právního státu je či není.

Nejdůležitější částí odůvodnění rozsudku je pro mě osobně stanovení 4 podmínek nutných k vyhovění Návrhu. Tyto podmínky v případě prvního Návrhu vlády kumulativně naplněny nebyly, neboť vláda neunesla důkazní břemeno, když se jí nepodařilo prokázat takřka vůbec nic z předestřených skutečností. Diletantství vlády jako navrhovatelky bylo výrazným odrazem politické a právní kultury v českých zemích, kdy si, podle mého názoru, vláda myslela, že veškerou černou práci za ni oddře soud a ona jen slízne smetanu jako ta, která Návrh iniciovala. Snažila se prokázat podle ní obecně známé věci tak, že je prostě nedokazovala a nabádala soud, aby sám byl s nimi obeznámen. To je podle mého názoru hlavní důvod neúspěchu Návrhu. Nejvyšší správní soud při samotném jednání opakovaně vyzýval vládu k podložení svých tvrzení důkazy, aby získal relevantní váhu. Snažit se prokázat propojení Dělnické strany s Národním odporem není lehkým úkolem, vláda se však o něj prakticky nepokusila, pokus prokázat je pozvánkou umístěných na stránkách anonymního vlastníka, tedy nikoli přímo na oficiálních stránkách Národního odporu, neměl od samého počátku naději uspět. Při prokazování protiprávního jednání představitelů strany už byla vláda úspěšnější, přesto nelze jen na základě jí předložených důkazů vyvozovat právní důsledky pro stranu jako celek, spíše se jí podařilo prokázat jakési excesy jednotlivců.

Ná závěr bych rád podrobil rozboru konceptu militantní nebo také bránící se demokracie. Je velmi spornou otázkou, jestli byla v době podání prvního Návrhu Dělnická strana natolik bezprostřední hrozbou, aby mohl být vládě vyhověno. Je pravdou, že ve volbách, kterých

se účastnila, získávala nárok na státní příspěvek. Na ten ale dosáhla naprosto legitimní a legální cestou, když získala požadovaný procentní zisk v demokratických volbách splňujících veškeré standardy spojovanými s významem voleb v demokratickém právním státě. Podle mého názoru neměla Dělnická strana za této konstelace, kdy získala cca 1 % hlasů, nárok na podílení se na politické moci a tudíž byl Návrh nedůvodný. Důvodem, pro který by mohlo být Návrhu vyhověno, je pak tvrzené porušování § 4 zákona o politických stranách. V tomto konkrétním případě selhala vláda, když nebyla schopna adekvátně prokázat zmíněné porušování.

### ***Vlastní názor***

Podle mého vlastního názoru bylo zamítnutí Návrhu Nejvyšším správním soudem naprosto správné, neboť nebyla naplněna všechna 4 kritéria nutná pro rozpuštění Dělnické strany. Je pravda, že jakés takés porušování práva se podařilo vládě prokázat. Žel bohu to však byl její jediný úspěch. Vláda jako navrhovatelka odvedla mizernou práci při přípravě důkazních materiálů, což vyjde ještě výrazněji najevo, když uvážíme, že vláda disponuje Policií, tajnými službami a dalšími složkami, které mohla při shromažďování důkazů využít. Výrazný posun pak bylo možno vidět při podávání druhého Návrhu, kdy si vláda najala renomovaného právníka, který dokázal vytvořit Návrh o cca 150 stranách včetně dalších příloh sloužících jako důkazní materiál. Jelikož jsem byl úvodního jednání při projednávání druhého Návrhu osobně účasten, dovoluji si tvrdit, že vláda odvedla výrazně lepší práci. Během tohoto jednání jsem byl rovněž schopen udělat si vlastní názor i na předsedu Dělnické strany Tomáše Vandase. Z počátku mě překvapila jeho intonace, kdy kladl až přehnaně velký důraz na klíčová slova. Vysvětlení je však jednodušší, než se zdá. Jako řečník, který má zaujmout masu lidí, musí ovládat přesně toto umění, sdělit to nejdůležitější v několika málo větách. Úsměvným okamžikem pak bylo, když sami soudci rozšířeného senátu NSS nacytil Vandase pro vnitřní obsahový rozpor ve stanovách jeho strany.

Diskutabilním se mi jeví rovněž stanovení 4 základních podmínek, za kterých může být politická strana rozpuštěna. Na jednu stranu je dobře, že NSS stanovil tímto rozsudkem podmínky, za nichž může, a tím pádem podle mého názoru i musí, být strana rozpuštěna či pozastavena její činnost. Na druhé straně totiž nelze nevidět určitý návod pro budoucí případy, kdy NSS vymezil přesně ty podmínky, které musí překladatel Návrhu dokázat, aby mohlo

být Návrhu vyhověno. Může se pak jednat o snadné zneužití, ačkoli si myslím, že v současné době žádné politické straně řízení o Návrhu nehrozí.

V případě Dělnické strany je rovněž sporné, do jaké míry naplnila, i v případě druhého rozsudku Pst 1/2009, kterým byla rozpuštěna, hledisko bezprostředního ohrožení demokracie. Podle mého názoru šlo především o jakýsi varovný prst, který naznačil, kam až politická strana nemůže zajít. Dělnická strana si však sama o druhý Návrh koledovala, když první Návrh nevezala jako důkladné varování a nadále se radikalizovala. Podle mého názoru by se měly orgány činné v trestním řízení zaměřit přímo na jednotlivé skutky vykonané představiteli, členy či pouhými sympatizanty Dělnické strany, přičemž však pojítka v podobě hlásání se k Dělnické straně by nemělo být nejdůležitějším.