

Kritická právní teorie
jaro 2011



Petr Zarivnij 210827

Garant předmětu: Radim Polčák

V Brně dne: 17. 6. 2011

Komentář k soudnímu rozhodnutí NSS o rozpuštění Dělnické strany

Pst 1/2008 - 67

A. Shrnutí skutkového stavu

Dne 5. 12. 2008 podala vláda u Nejvyššího správního soudu návrh na rozpuštění politické strany Dělnická strana. Vláda zejména poukazovala na spolupráci Dělnické strany s neregistrovaným Národním odporem, což ji staví do pozice blízké ultranacionalistickým uskupením. Národní odpor totiž zastává dominantní roli na české neonacistické scéně. Radikalizaci strany vláda prokazovala prohlášením tiskového odboru Dělnické strany, podle kterého:

„ ...Dělnická strana vyhláší nulovou toleranci k polistopadovému politickému systému, po jehož odstranění již delší dobu voláme. V praxi to znamená rozpuštění stávajících parlamentních stran a prošetření všech jejich zločinů po roce 1989. Tento revoluční zvrát si ovšem vyžádá celonárodní účast, a právě k ní naše strana bude v následujících dnech a týdnech obyvatelstvo země mobilizovat.“

Dále se vláda zabývala konkrétními aktivitami Dělnické strany. Podle vlády Dělnická strana opakovaně záměrně neplnila povinnost vyplývající z § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. V tomto směru byla specifikována dvě porušení shromažďovacího zákona. V prvním případě se jednalo o situaci, kdy po zákazu oznámeného shromáždění v Hradci Králové reprezentanti Dělnické strany a Národního odporu podnikli tzv. spontánní demonstraci, představovanou pochodem cca 300 stoupců krajní pravice městem. Předseda Dělnické strany prohlásil, že se jedná o procházku za krásami města. Druhý případ se týkal shromáždění v Litvínově, spojené s pochodem na sídliště Janov v Litvínově (které je obývané především Romy), které bylo zorganizováno Dělnickou stranou s Národním odporem. Dělnická strana označila shromáždění jako „Protest Národního odporu a Dělnické strany proti černému teroru.“

Dále vláda uvedla, že Národní odpor využívá veřejná shromáždění k demonstraci síly, zastrašování zejména příslušníků menšin, popírání, schvalování a ospravedlňování nacistické genocidy ad. Vláda uzavřela návrh tím, že činnost Dělnické strany je v rozporu s § 4 písm. a) zákona o politických stranách (vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony), a v rozporu s § 4 písm. d) téhož zákona (kdy jejich program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů).

Dělnická strana ve svém vyjádření uvedla, že co se týče uvedeného tiskového prohlášení, jedná se pouze o nepochopení obsahu. Má jít pouze o požadavek Dělnické strany na prošetření všech zločinů, jichž se stávající politické strany dopustily a odpovídá boji proti korupci a zneužívání politické moci. Navíc nutno podotknout, že o ten se snaží, byť z různých důvodů, všechny politické subjekty v České republice. Dělnická strana dále odmítla tvrzení vlády o spojení s neonacistickými skupinami a rovněž popřela porušování shromažďovacího práva. Své vyjádření uzavřela tím, že stojí na principu demokracie, ale odmítá současnou vládní garnituru.

B. Argumenty soudu a jejich komentáře

Nejvyšší správní soud (NSS) provedl navržené důkazy, kterými byly stanovky Dělnické strany, pozvánka na shromáždění v Litvínově na den 18. 10. 2008 umístěná na webových stránkách Národního odporu, dále byly přečteny části textů z webových stránek Dělnické strany (např. „Radikálové jedou do Janova“, „Dělnická strana pošle do Janova Ochrané sbory“, „Stop

pozitivnímu rasismu!“ , „Protest proti cikánskému rasismu!“ atd.), sdělení Magistrátu města Hradec Králové Ministerstvu vnitra, stanovisko starosty města Litvínova Ministerstvu vnitra ad.

Podle NSS je zásah proti politické straně podmíněn existencí bezprostředního rizika ohrožení demokracie. Stát má možnost zabránit realizaci politického projektu, avšak ta je podmíněna reálným potenciálem politické strany realizovat změnu. Musí tedy existovat skutečné a bezprostřední nebezpečí ohrožení demokracie. Rozpuštění politické strany je třeba považovat za jednu z nejpřísnějších sankcí, resp. zásahů, které politické straně hrozí, krajní řešení, které je třeba vyhradit nejzávažnějším případům. Pouze zájem na ochraně ohrožených práv, která jsou svojí hodnotou srovnatelná s právem sdružovat se v politických stranách, může vyvážit zásah do tohoto práva. Politické strany tedy mají v reprezentativní demokracii svůj nezastupitelný význam, proto požívají zvýšené ochrany. Zásah do práva sdružovat se v politických stranách je možný pouze na základě zákona v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům, nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Zároveň se musí jednat o zásah, který je v demokratické společnosti nezbytný.

Podle zákona o politických stranách nemohou vyvíjet činnost takové strany, které: a) porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu, b) nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustavené orgány, c) směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů, d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů. Je tedy nezbytné, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy. Zásah proti politické straně může být ospravedlněn pouze takovým jednáním, které je ve smyslu § 4 zákona o politických stranách protiprávní. Dále je nezbytné zabývat se tím, zda návrh na rozpuštění strany je proporcionální ve vztahu k porušenému či ohroženému právu nebo zájmu.

NSS ve svém rozhodnutí uvedl, že *„důvod k rozpuštění politické strany tedy vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek: 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“. Osobně si nemyslím, že je tento „test pro rozpuštění politické strany“ nejvhodnější. Samozřejmě souhlasím, že naplněním těchto podmínek by mělo být založeno právo pro rozpuštění, ale nabízí se otázka, zda si strana příště nedá pozor, aby alespoň jeden z bodů nebyl naplněn. Tím by se možnost aplikace testu zhroutila. Uvedené podmínky mi připomínají taxativní výčet, se kterým se v různých podobách setkáváme v právních předpisech. Pokud přesně vymezíme subjekty a jejich okruh uzavřeme, dáváme tím lepší možnosti těm, kteří do daných podmínek spadat nechtějí. V daném testu tedy nespátřuji jakousi záruku řešení problému.

NSS posuzoval tvrzenou spolupráci Dělnické strany s Národním odporem. Uvedl, že z důkazů předložených vládou nijak nevyplývá, že by se aktivit Národního odporu účastnili členové Dělnické strany, ani že by se osoby jmenované v souvislosti s Národním odporem jakkoliv účastnily aktivit Dělnické strany. Vláda s výjimkou listin (dopis starosty města Litvínova týkající se „shromáždění“, články na webu Národního odporu) nepředložila žádné důkazy, které by se byť i jen zprostředkovaně týkaly Národního odporu, resp. vztahu Národního odporu a Dělnické strany. Pokud vláda tvrdila, že se akce Dělnické strany a Národního odporu prolínají, nepředložila k tomuto tvrzení žádné důkazy. Tvrzení, že se jedná o skutečnosti obecně známé, nemůže být důvodem, aby se vláda vyhnula důkaznímu břemenu. Soud nerozhoduje na základě skutečností údajně známých z médií a na základě blíže nespecifikovaných informací, ale na základě skutkového stavu. Na tomto místě bych si dovolil uvést názor prof. Filipa, podle kterého se ukázala problematika dokazování v tak složité kauze. Prof. Filip uvádí: *„V okamžiku, kdy se přechází od paušálních nálepek k dokazování podle pravidel SŘS, situace se výrazně mění. Řízení ukázalo dostatečně názorně, že každý z uvedených důvodů pro rozpuštění musí být před soudem dostatečně prokázán. Zejména tzv. notoriety podle § 121 OSŘ se mohly ukázat v jiném světle z pohledu vlády a v jiném z pohledu soudu a jím vytyčených požadavků především v oblasti prokázání skutečností přičitatelných Dělnické straně.“*¹

Jelikož se vládě nepodařilo prokázat, že Dělnická strana spolupracuje s Národním odporem, nebylo možné posoudit ani to, jestli by taková spolupráce mohla být důvodem k rozpuštění Dělnické strany. NSS podotknul, že pokud by se taková spolupráce prokázala, byl by možná (podle konkrétních okolností) dán důvod k rozpuštění podle § 4 písm. a) nebo § 4 písm. d) zákona o politických stranách.

¹ Filip, J.: Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. Jurisprudence 7/2009. s. 14.

Vláda dále poukazovala na radikalizaci aktivit Dělnické strany, která se podle ní snaží uchopit moc nedemokratickými prostředky. Avšak jako důkaz uvedla pouze tiskové prohlášení Dělnické strany (viz. str. 1). Nad rámec tiskového prohlášení nenavrhl žádný další důkaz. Dělnická strana se k tomuto vyjádřila, že sice usiluje o změnu systému, avšak cestou demokratických voleb a zdůraznila demokratický charakter kroků, které by k jejich cíli vedly. Zmínka v prohlášení o revolučním zvratu nemusí nutně znamenat převzetí moci násilnou cestou. Nikoliv každá zmínka o změně Ústavy musí nutně vést k rozpuštění politické strany. Nejvyšší správní soud citoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že politickou stranu nelze postihnout jen pro její kritiku právního a ústavního pořádku státu. ESLP při rozhodování o rozpuštění politické strany zkoumá např. to, zda existují dostatečné důkazy o tom, že program dané strany a projevy jejích představitelů jsou v rozporu s pojetím demokratické společnosti. Cílem strany by pak mohlo být odstranění demokratických základů státu – tedy některé z nezbytných součástí demokratického státu resp. ideové hodnoty, na které je demokratická společnost vystavěna. Tím může být třeba rovnost občanů nebo ochrana základních práv a svobod zaručených v LZPS. Jednou z dalších podmínek, kterou se ESLP při rozhodování zabývá, je fakt, zda riziko ohrožení demokracie je dostatečně bezprostřední.² Jak plyne z rozhodnutí, soud k tvrzení vlády zaujal jednoznačný postoj.³ Pokud se již některý subjekt, v tomto případě vláda ČR, rozhodne pro takový razantní krok, jakým je návrh na rozpuštění politické strany, nemůže si být jist, že soud bude vycházet jen z „obecného povědomí“ a něčeho, co se píše v novinách. Ostatně pouze na takové „důkazy“ by neměl být brán zřetel při žádném soudním řízení. Jak uvádí např. P. Černý, *„při posuzování antidemokratičnosti politické strany, resp. cílů a prostředků, kterých chce dosáhnout a kterých užívá, je třeba hodnotit celý kontext jednání jejích orgánů a členů. Je třeba se soustředit nejen na oficiální tiskoviny a prohlášení, ale i na interní materiály, soukromá prohlášení a činnost představitelů a zástupců této politické strany. Nemalou roli zde mohou hrát zpravodajské služby, jejichž použití je v podobných případech přípouštěno“*.⁴ S tímto

² O rozhodování ve věcech rozpuštění politických stran a související judikatura ESLP viz např. Kosař, D.: Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran. *Jurisprudence* 7/2009. s. 29.

³ *„Zasadila-li by vláda tiskové prohlášení Dělnické strany do kontextu informací vyplývajících např. ze stranického tisku Dělnické strany, z projevů jejích představitelů, nebo z jiných informačních zdrojů či činností přičitatelných Dělnické straně, a z této mozaiky by vyplynuly nedemokratické cíle Dělnické strany, mohl by důvod k jejímu rozpuštění být dán. I zde by ovšem musely být splněny podmínky ospravedlňující zásah do práva na sdružování v politických stranách.“*

⁴ Černý, P.: *Právní ochrana před extremismem*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-740-053-9. s. 76.

názorem se plně ztotožňuji a jak se později ukázalo, vláda nedostatky napravila, vše řádně doložila relevantními podklady a stranu se jí podařilo zrušit (rozhodnutí „Dělnická strana II“).

Co se týče tvrzeného porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním v Hradci Králové, vláda nenavrhla ve vztahu k tomuto shromáždění žádné důkazy (vyjma sdělení Magistrátu města Hradce Králové Ministerstvu vnitra) a ani v tomto případě neunesla své důkazní břemeno. Podle soudu by navíc ani v případě prokázané protiprávnosti shromáždění nebyl dán důvod k rozpuštění Dělnické strany. Překážkou postihu by byla zejména existence principu proporcionality. Stejně tak tomu bylo i v případě tvrzeného porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním v Litvínově. Politická strana navíc nepochybně nemůže být činěna odpovědnou za excesy jednotlivců, kteří vystoupí jejím jménem.

NSS ve svém rozhodnutí také zmínil Ochranné sbory Dělnické strany. Nijak ovšem nevyplývalo, že by existence a činnost sborů byly nezákonné, v rozporu např. s § 5 odst. 2 zákona o politických stranách, podle něž strany a hnutí nesmějí být ozbrojeny a nesmějí zřizovat ozbrojené složky. Za situace, kdy vláda k existenci a činnosti Ochranných sborů Dělnické strany žádné výhrady nevznesla, NSS v souladu se svou vázaností návrhem nezjišťoval další skutečnosti týkající se činnosti těchto sborů. Vláda však svůj návrh rozšířit mohla a zmínil i protiprávnost Ochranných sborů. Jestli však nedokázala řádně doložit svá tvrzení porušení práva shromažďovacího nebo spolupráci s Národním odporem, těžko by zvládla předložit dostatek materiálů hovořících o nezákonnosti Ochranných sborů.

„Politické strany mají v zastupitelské formě demokracie svůj nezastupitelný význam, proto požívají zvýšené ochrany proti zásahům státu do své činnosti. Návrh vlády vychází z předpokladu, že pro rozpuštění politické strany není rozhodné, jakou míru porušení představuje nezákonné jednání strany a hnutí. Takový právní názor je však podle NSS neudržitelný. Pokud dojde k zásahu do činnosti politických stran, vždy se musí jednat o zásah, který je v demokratické společnosti nezbytný“⁵. Jak jsem již uvedl, NSS konstatoval, že *„důvod k rozpuštění politické strany tedy vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek: 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*

⁵ Citováno z části IV. 3 rozhodnutí NSS.

přiměřený sledovanému cíli, tzn., není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot“.

Vláda, jakožto návrhovátelem, nesla v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno důkazní. V takovém případě je její povinností, aby konkrétní poznatky o činnosti Dělnické strany dostatečně, věrohodně a přesvědčivě předložila soudu. Navíc s návrhem konkrétních důkazů. To se však vládě nepodařilo. Vláda v posuzované věci neprokázala svá tvrzení o spolupráci Dělnické strany s hnutím Národní odpor (a ostatně ani skutečnost, že se jedná o extremistické neonacistické hnutí), o radikalizaci aktivit Dělnické strany směřujících k uchopení moci nedemokratickou cestou, ani o porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním v Hradci Králové dne 16. 8. 2008. V případě shromáždění v Litvínově dne 18. 10. 2008 vláda prokázala podporu Dělnické strany této akci, nikoliv však již porušení shromažďovacího zákona touto stranou.

NSS návrh vlády nakonec jako nedůvodný zamítl a to z toho důvodu, že se v řízení nepodařilo prokázat, že by snad činnost Dělnické strany (v rozsahu v jakém dané skutečnosti vláda tvrdila a prokazovala) byla naplněním důvodů pro její rozpuštění.

NSS však upozornil, že zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevylučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany v budoucnu.

C. Vlastní názor

Při zamyšlení nad důvody, s jakými Dělnická strana na politické scéně působí, jsem vycházel z jedné z klasických definic politické strany z první poloviny minulého století, tak jak ji uvádí ve své knize pánové Strmiska a Fiala: *„V případě politické strany se jedná o nějaké organizované spojení osob, které chtějí prosadit buďto svůj zájem, nebo svou představu obecného dobra, nebo získat politickou moc, nebo většinu z toho, a/nebo všechno dohromady.“*⁶ Zejména jsem se soustředil na onu představu obecného dobra. Tedy jak takové dobro může být chápáno představiteli DS a jejich stoupenci. Snížení nezaměstnanosti, úbytek kriminality, důraz na veřejný pořádek... To je vše v naprostém pořádku. Avšak světí snad účel prostředky? Zřejmě jak kdy, chtělo by říct. Jenomže DS mluví o mobilizaci obyvatelstva, o rozpuštění parlamentních stran, o revolučních zvratech. Již z takovýchto prohlášení a

⁶ Fiala, P., Strmiska, M.: Teorie politických stran. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister and Principal, o.s., 2009. ISBN 978-80-87029-71-8. s. 25.

článků, které příznivci strany publikují, je zřejmá až přílišná radikalizace strany. Jak vyplývá z čl. 5 Ústavy, v ČR musí politické strany respektovat základní demokratické principy a musí odmítat násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Myslím si, že se DS snažila např. nahrazovat funkci státních orgánů, konkrétně policie. A to zřizováním tzv. ochranných sborů, přičemž takovéto nahrazování je typické především v totalitních státech. Vláda sice k jejich činnosti výhrady nevznesla a soud se jimi tím pádem příliš nezabýval, ale námitka proti jejich působení by byla namístě. Zajímavý mi přišel právě fakt, že se o tom v řízení jednalo, ačkoli vláda ve svém návrhu tento důvod neuvedla. Není podstatné, že se nejedná o ozbrojené složky. Kdybychom jejich existenci schvalovali a začali je využívat, mohlo by to vést až k zhroucení policejního systému, k jeho nerespektování a odstavení. Existenci ochranných sborů vnímám jako zřejmý problém a ten by se měl sám o sobě řešit na samém počátku.

Osobně se domnívám, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je správné. Pokud to tedy lze takto formulovat. Soud sice nakonec o něco později Dělnickou stranu rozpustil (Pst 1/2009 - 348), ale v tomto případě se pro takové rozhodnutí neměl o co opřít. V rozhodnutí se objevuje racionální a logická argumentace, nikoli hodnotová. Proto soud nemohl při tomto pokusu stranu rozpustit. Vláda si zřejmě myslela, že soud stranu rozpustí na základě informací, které byly známé z médií a z obecného povědomí. Takto ovšem soudy nerozhodují. Vláda naprosto neunesla břemeno důkazní. Svou „chybu“ napravila v souvislosti s rozhodnutím NSS ve věci „Dělnická strana II“. Jednak uvedla nové skutečnosti, ale především měla mnohem lépe propracovanou argumentaci a vše maximálně podložila relevantními důkazy.

NSS měl k dispozici pouze omezené možnosti při předložení webových článků, poukazu na dvě shromáždění strany a dalších nepodložených tvrzeních. Vláda nedokázala obhájit své tvrzení o spolupráci Dělnické strany s Národním odporem, což v dané chvíli asi ani nešlo prokázat. Myslím si, že podání návrhu na rozpuštění strany bylo uspěchané, nikoli předčasné. I kdyby byla prokázána nezákonnost shromáždění, stejně by to nebyl dosti relevantní důvod pro zákaz činnosti politické strany. Jak NSS uvedl, nebylo by to v souladu s podmínkou proporcionality. Vláda se měla mnohem více zaměřit na tvrzenou spolupráci s Národním odporem. To by mi jako důvod k rozpuštění strany stačilo. Jestli i soudu, to si nejsem jist. Jakákoliv politická strana by se měla naprosto distancovat od takových uskupení, která jsou extremistická (tomto případě krajní pravice), a ne je vítat na svých mítincích s otevřenou náručí.

Z rozhodnutí NSS je zcela patrné, že v obecné rovině se rozpuštění Dělnické strany vůbec nebrání. V rozhodnutí soudu je vícekrát uvedeno, že pokud by bylo tvrzení lépe podloženo,

byl by dán důvod k rozpuštění. Soud se jakoby zamýšlí a dává návod vládě, „jak to příště udělat lépe“. Takový postup soudu nebývá zcela běžný. Ve většině případů soud uvede, že argument nepřipouští protože... Avšak už dále neuvádí, jak by to mělo být, aby byl přijatelný. I když v tomto rozhodnutí vláda neslavila úspěch, je dobře, že Dělnická strana byla nakonec rozpuštěna. Takto by mělo v budoucnu být postupováno proti všem stranám, které budou mít obdobné tendence. Politické strany mají respektovat základní demokratické principy a odmítat násilí k prosazování svých zájmů. Tím, že strana vystupovala proti menšinám, zejména Romům, porušovala první z požadavků. A k použití násilí byly pravděpodobně zřízeny Ochranné sbory Dělnické strany. To, že nebyly ozbrojeny, je dle mého názoru irelevantní. Pokud tedy existence a fungování politické strany není v souladu s Ústavou, neměla by taková strana na politické scéně vůbec působit.