

# Komentár k rozhodnutí NSS, Kritická právní teorie

Viktória Takácsová

## Shrnutí skutkového stavu:

Vláda podala dne 5.12.2008 u Nejvyššího správního soudu návrh na rozpuštění politické strany Dělnická strana (dále i „DS“) podle § 15 odst. 1 zákona o politických stranách. Návrh odůvodnila tvrzenou spoluprací Dělnické strany s Národním odporem, tvrzenou snahou dělnické strany uchopit moc nedemokratickými prostředky a tvrzeným porušováním shromažďovacího zákona v Hradci Králové a Litvínově. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posuzoval nejprve projednatelost návrhu, následně právní rámec věci (ústavněprávní postavení politických stran a ústavní důvody pro rozpuštění politických stran) a napokon posoudil návrh z procesněprávního hlediska.

Co se týče projednatelnosti návrhu, §15 odst.2 zákona o politických stranách a hnutích stanoví: „Pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb. To neplatí, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4.“ NSS konstatoval, že činnost stran a hnutí je možno i v ochranné lhůtě pozastavit nebo tyto strany rozpustit tehdy, pokud se jedná o opakované (trvalé) chování politické strany, svojí podstatou a výraznou intenzitou zasahující a ohrožující svobodnou soutěž politických sil. Tak tomu ovšem není v posuzované věci. Naopak, návrh vlády se opírá pouze o rozpor činnosti Dělnické strany s § 4 zákona o politických stranách. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že v posuzované věci jsou naplněny podmínky § 15 odst. 2 věty druhé zákona o politických stranách a projednání a rozhodnutí věci nebrání ochranná lhůta ve smyslu první věty citovaného ustanovení.

K ústavněprávnímu postavení politických stran a důvodům pro jejich rozpuštění soud konstatoval, že potřeba ochrany demokratické společnosti je podmíněna splněním několika podmínek. Především je třeba zabývat se tím, zda jsou vytýkané jednání a projevy přiřítelné dané politické straně. Dále je třeba zkoumat, zda jednání a projevy, které jsou přiřítelné politické straně, tvoří celek dostatečně jasně vypovídající o cílech, o které daná strana usiluje, a zda je tento obraz v rozporu se základními principy demokratické společnosti. Konečně je

pak potřeba zabývat se také tím, zda existují přesvědčivé důkazy o dostatečně bezprostředním riziku ohrožení demokracie. Ústavněprávní úvahu NSS uzavřel tak, že politické strany mají v zastupitelské formě demokracie svůj nezastupitelný význam a 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. Vždy se musí jednat o zásah, který je nezbytný v demokratické společnosti. Proto také důvod k rozpuštění politické strany 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.

V rámci procesněprávním soud dovodil, že v tomto typu řízení formálně neplatí dispoziční zásada a vláda bez jakýchkoliv pochybností nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní. V souladu se zásadou *vigilantibus iura* musí předložit soudu konkrétní skutkové poznatky o činnosti politické strany neslučitelné s § 4 zákona o politických stranách a svá tvrzení podložit věrohodnými a přesvědčivými konkrétními důkazy. Soud pak bude rozsahem návrhu vázán, přičemž výjimku z této vázanosti představuje např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo při projednávání návrhu. Je tomu tak proto, že vláda vedle svého výsadního postavení z hlediska aktivní legitimity disponuje celým exekutivním aparátem státu, zjištěními a informacemi policie, tajných služeb, a také odborným zázemím státní správy. Její postavení je zcela nesouměřitelné s postavením účastníků v jiných typech řízení před (správními) soudy. S ústavní i politickou odpovědností vlády proto souvisí, aby konkrétní poznatky o porušování zákona politickou stranou či hnutím, resp. o jiné činnosti relevantní z hlediska § 4 zákona o politických stranách, namířené typicky vůči politickým protivníkům, sdělila soudu dostatečně věrohodné a přesvědčivé s předložením konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení.

V tomto bode ale vláda úplně selhala a proto Nejvyšší správní soud návrh na rozpuštění Dělnické strany zamítl.

## Analýza a diskuse argumentů soudu

NSS vydal velmi zajímavé rozhodnutí hned z několika hledisek. První je jeho délka vzhledem k tvrzeným skutečnostem a provedeným důkazům ze strany vlády. Vláda jako navrhovatel zrušení politické strany za účelem transparentnosti a spravedlivého rozhodnutí nesla důkazní břemeno vzhledem k její zjevné (a už výše spomínané) výhodě oproti druhé procesní straně a potenciálnímu konfliktu zájmů. Soud však až na pár listin žádné důkazy neprovedl, ne však v důsledku jejich nezákonnosti, nebo irelevanci, ale jednoduše proto, že Vláda žádné nenavrhl a teda celá jejich argumentace ostala v rovine tvrzení. Toto svědčí jedine o nezodpovědnosti, alebo nekompetenci vlády, která patrně mylně spoléhala na to, že mínkotvorná média se o ní zmiňují jako o radikální nebo extrémistické ultrapravicové straně a že co je o dělnické straně „všeobecně známo“, bude stačit jako důkaz její protizákonné činnosti. Avšak nestačilo, čím se přesouváme k druhé zajímavosti na spomínaném rozhodnutí NSS, a to krásné propojení právních principů a základních zásad, které tvoří právní rámec, resp. určují limity tzv. „soudcovské právotvorby“ a zároveň využití volné ruky soudu v odůvodnění rozsudku ve forme psaní „obiter dictum“.

Soud zdůraznil důležitost práva na spravedlivý proces ve formální neplatnosti dispoziční zásady a zásadu zákonnosti v tom, že správne orgány nemohou prosazovat materiální pravdu, státní zájem, ani zájem jednotlivce či kolektivu na úkor dodržování platných právních předpisů. A zákony (a judikatura) jednoznačně stanoví, že politickou stranu je možné rozpustit jen sa současného plnění několika podmínek, které možná i jsou u DS splněny, ale vláda to nebyla schopna dokázat a proto musel být její návrh podle zásady zákonnosti zamítnut.

Tu však přichází na scénu soudcovská kreativita a důvod délky tohto rozhodnutí. NSS velmi podrobně analyzoval vládní návrh ze čtyř úhlů pohledu: projednatelost návrhu, následně právní rámec věci (ústavněprávní postavení politických stran a ústavní důvody pro rozpuštění politických stran) a napokon posoudil návrh z procesněprávního hlediska. Táto analýza má význam jednak z důvodu konkrétního vymezení práv a povinností obou procesních stran a také z hlediska právní jistoty pro politické strany, kterých by se mohli podobné návrhy týkat v budoucnu. Na konkrétních případech si můžeme také všimnout, že soud zároveň dával rady do budoucna i vládě a také s ní souhlasil v tom, že splnění zákonných podmínek, resp. získání důkazu o splnění zákonných podmínek pro rozpuštění politické strany je vskutku obtížné: „Vládě lze jistě přisvědčit, že je obtížné, ne-li nemožné, získat nějaký důkaz o spolupráci Dělnické strany s Národním odporem v podobě konkrétně formulované dohody či smlouvy. Tuto spolupráci lze ovšem nepochybně prokázat řadou jiných způsobů, např. tím, kdyby osoby, účastníci se prokazatelně aktivit Národního odporu,

byly zároveň aktivními členy Dělnické strany nebo dokonce jejími kandidáty ve volbách, příp. kdyby se naopak členové Dělnické strany ve větší míře účastnili aktivit Národního odporu, došlo by ke vzájemnému využívání různých komunikačních prostředků (webové stránky, stranický tisk apod.) atd. Žádné takové skutečnosti ovšem vláda netvrdila, resp. neprokázala.“

NSS využívá obsírné odůvodnění také k tomu, aby nepřímo pomohla vládě v její nelehké situaci a navedla ji ke správnému postupu pro případ, že by podobný návrh chtěla podat opakovaně: „Vláda nese v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Její povinností spojenou s aktivní legitimací je, aby konkrétní poznatky o činnosti politické strany neslučitelné s § 4 zákona o politických stranách dostatečně věrohodně a přesvědčivě s návrhem konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení předložila soudu. Ten je přes formální neexistenci dispoziční zásady v daném typu řízení rozsahem návrhu vázán, přičemž výjimku z této vázanosti představuje např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo až při projednávání návrhu. Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 s. ř. s.). Z toho plyne, že zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevylučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany v budoucnu.“

V některých případech Nejvyšší správní na jedné straně poukáže sice na nedostatky v přípravě a důkazního podložení tohto návrhu, ale na straně druhé to nepřímo dělá za navrhovatele přes připomenutí kontradikce: „Předseda Dělnické strany u ústního jednání nejprve uvedl, že Dělnická strana předmětné shromáždění neorganizovala, později však k témuž shromáždění a pozvánce na webových stránkách [5]<http://odpor.org> konstatoval, že Dělnická strana nemůže být odpovědna za to, že se pozvánka na její akci objevila na internetu. Tento rozpor ve vyjádřeních jejího předsedy zpochybňuje tvrzení Dělnické strany, kterým svou účast na organizaci shromáždění popřela. Politická strana nepochybně nemůže být činěna odpovědnou za excesy jednotlivců, kteří vystoupí jejím jménem. V posuzované věci z provedených důkazů nevyplývá, že by se jednalo o takový exces - Dělnická strana naopak označila shromáždění za akci svých sympatizantů, aktivně vyzývala k účasti na něm, v jeho průběhu ani později se od něj nijak nedistancovala a pouze ve vyjádření k návrhu popřela, že by byla organizátorkou. Toto popření bylo navíc zpochybněno shora zmíněným rozporným a nevěrohodným vyjádřením jejího předsedy u ústního jednání.“

## Analýza a diskuze konkrétních tvrzení protiprávnosti

### **Tvrzené porušení shromažďovacího zákona v Hradci Králové a Litvínově**

Z jediného důkazu, který vláda soudu předložila, a to sdělení Magistrátu města Hradce Králové o organizovaném pochodu stoupců DS, který nebyl oznámen, nevyplývá, zda „účastníkům bylo před příjezdem do Hradce Králové vůbec známo, že plánovaná akce v letním kině byla vypovězena, a zda se v případě předmětného shromáždění jednalo o shromáždění neohlášené (§ 5 shromažďovacího zákona), nebo o shromáždění spontánní (§ 15 shromažďovacího zákona), a ostatně z něj nevyplývá ani to, zda se jednalo o shromáždění sloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona. Za této důkazní nouze nelze učinit ani závěr, že u Dělnické strany došlo k protiprávnímu jednání, resp. porušení shromažďovacího zákona. Vyplývá-li v tomto kontextu ze sdělení Magistrátu města Hradce Králové, že organizátorovi shromáždění bude uložena pokuta, vláda netvrdila (a tím méně prokázala), že by v souvislosti s konáním předmětného shromáždění byl kdokoliv skutečně postižen za přestupek (§ 14 shromažďovacího zákona).“

Soud v obou případech konstatuje důležitost principu proporcionality, kdy soud opět pouze teoreticky doplňuje, že ani v případě prokázané protiprávnosti shromáždění by důvod k rozpuštění Dělnické strany nebyl dán. Překážkou jejího postihu by byla zejména existence principu proporcionality, kdy by ani shledané porušení shromažďovacího zákona, příp. podřaditelné § 4 písm. a) zákona o politických stranách, nepředstavovalo skutečnost svým významem vyvažující omezení práva na sdružování v politických stranách.“ Jednak se vrací ve svých úvahách k základním principům a jednak ukazuje navrhovateli, že přes porušování shromažďovacího práva cesta nevede.

Obdobním způsobem vláda dokazovala porušení zákona v Litvínově, kde navíc mělo dojít k projevům členů DS a skončilo to policejním zákrokem proti některým účastníkům shromáždění. „Soud v této souvislosti připomíná, že výkon shromažďovacího práva zásadně nepodléhá předchozímu povolení. Svolavatel shromáždění má oznamovací povinnost (§ 5 shromažďovacího zákona), její nesplnění však nevede bez dalšího k možnosti rozpustit takové shromáždění, ale pouze k odpovědnosti jeho svolavatele za přestupek (§ 12

odst. 3 shromažďovacího zákona).“ Na jedné straně tady skutečně čelíme důkazní nouzi, na straně druhé opakované neohlášené shromažďování a potřeba policejního zásahu a podobné publikace v médiích: „Severočeští policisté jsou na akci připraveni. Po jedné z loňských akcí strany v Litvínově se extremisté s policií tvrdě střetli. "Policie má v záloze všechny prostředky, aby mohla zajistit veřejný pořádek, řekla v sobotu policejní mluvčí Ivana Baláková.“

[www.novinky.cz] směřují spíše k potřebě upřednostnění hledání materiální pravdy než dodržování zásady zákonnosti. Naštěstí NSS to velice diplomaticky a kompromisně vyřešil formou obiter dictum.

### **Tvrzená spolupráce Dělnické strany s Národním odporem**

Vláda tvrdila, že počátkem roku 2008 došlo k posunu v aktivitách Dělnické strany, které ji v důsledku spolupráce s Národním odporem, hrajícím dominantní roli na české neonacistické scéně, staví do pozice blízké ultranacionalistickým uskupením. „Mezi důkazy, které vláda předložila a Nejvyšší správní soud provedl, byla pozvánka na shromáždění v Litvínově na den 18.10.2008 s připojeným videozáznamem. Na něm jsou zachyceny dvě skupiny osob, částečně obklopené a částečně vzájemně oddělené příslušníky Policie ČR. Jedna ze skupin na druhou hrubě verbálně útočí, z nahrávky ovšem nevyplývá, že by osoby z útočící skupiny byly členové Dělnické strany nebo příslušníci ultranacionalistického či neonacistického uskupení - spíše naopak. Pozvánka s videozáznamem byla umístěna na webových stránkách <http://www.odpor.org/?page=clanky&kat=&clanek=876>, svolává k účasti na „protestním shromáždění“ dne 18.10.2008 v Litvínově, a byť nespecifikuje, kdo je organizátorem shromáždění, je pod ní uvedeno „Hnutí Národního odporu jasně říká NE teroru na původních obyvatelích Českých zemí a plně podpoří tento Veřejný protest...“. Vzhledem k tomu, že vláda netvrdila souvislost mezi aktivitami Národního odporu a webovými stránkami, jejich spojení lze dovodit pouze ze zmínky o o podpoře shromáždění, což je důkaz nepřímý a k podložení tvrzení nepostačující.

### **Tvrzená snaha uchopit moc nedemokratickými prostředky**

Toto tvrzení vláda prokazovala tiskovým prohlášením Dělnické strany ze dne 17.10.2008, podle něhož „... 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 zvrat si ovšem vyžádá celonárodní účast, a právě k ní naše strana bude v následujících dnech a týdnech obyvatelstvo země mobilizovat“. „Nejvyšší správní soud shora citoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že politickou stranu nelze postihnout je pro její kritiku právního a ústavního pořádku státu (při respektu k základním zásadám demokratického právního státu) nebo pro použití výrazu revoluční. V souladu s touto judikaturou je třeba uzavřít, že ani tento důkaz předložený vládou k rozpuštění Dělnické strany nestačí.“ Obtížnost v dokazování spatřuji také v tom, že předsedovi Dělnické strany stačí k popření jakékoli nepřímého důkazu zdůraznit, že všechny kroky DS budou mít demokratický charakter a budou se dít zákonnou cestou, ať už jde o plánovanou změnu ústavy, nebo rozpouštění konkurenčních politických stran.

Problém je, že i když všechno nasvědčuje nedemokratickému vývoji do budoucna, co může být nebezpečné až by potenciálně DS měla větší vliv a politickou moc, je nemožné učinit preventivní opatření dokud DS hrubým způsobem neporuší zákony, nebo základní lidské práva a svobody, alebo nevysloví takový záměr, nebo nepřizná spolupráci s Národním odporem, co není v jejím zájmu. Dalo by se argumentovat přílišnou benevolencí zákonů, ale na druhé straně „...v povaze politických stran je, že jako jediné subjekty mohou v zastupitelské formě demokracie získat politickou moc a ovlivnit režim v zemi jako celku.“ „Zastupitelská demokracie jako politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy). Volná soutěž politických stran představuje natolik zásadní hodnotu, že její ochraně Ústava i Listina podřizují zákonnou úpravu všech politických práv a právě tyto principy představují úhelny kameny demokratického právního státu, samo nezměnitelné jádro jeho politického zřízení (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Účelem existence politických stran je totiž politická reprezentace odpovídající části veřejnosti, účast ve volbách a snaha získat jejich prostřednictvím zastoupení ve volených orgánech veřejné moci.“<sup>1</sup>

## Vlastní názor

Podle mého názoru Nejvyšší správní soud splnil svůj úkol strážce zákona a spravedlnosti, protože na jedné straně rozhodl v mezích zákona a zákonným způsobem a na straně druhé

---

<sup>1</sup> Přímé i nepřímé citace z rozsudku NSS ze dne 4.3.2009, č.j. Pst 1/2008-66

přispěl k nalezení materiální pravdy svou kreativní činností, výkladem zákona a nepřímým právním poradenstvím. Tento rozsudek je příkladným důkazem toho, že je nemožné, aby soudci byly zastoupeni technikou i kdyby s dokonalým algoritmem zvažujícím všechny platné právní předpisy a judikaturu, protože počítač by tento návrh na rozpuštění Dělnické strany sice posoudil stejně v tom smyslu, že by ho zamítl, protože nejsou splněny zákonné podmínky, resp. nebyly dokázány, ale nebyl by schopen ovplyvnit budoucí vývoj v této věci směrem k spravedlnosti, protože ta je intuitivní. A proto si myslím, že i když se dá na spravedlnost dívat z mnoho hledisek a neintuitivní soudce (alebo počítač) by dokonale splňali požadavek „absolutní spravedlnosti“ a slepé justice, přesně v takýchto případech je lepší spravedlnost relativní a justice, která jedním okem kouká na zvláštní okolnosti případu a také do budoucna, protože si uvědomuje, aké dopady může její rozhodnutí mít.