

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Průchy, v právní věci navrhovatelky: **vláda,** se sídlem nábř. E. Beneše 4, Praha 1, za kterou jedná na základě pověření JUDr. Václav Henych, vrchní ředitel sekce archivnictví a všeobecné správy Ministerstva vnitra, Náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti odpůrkyni: **Dělnická strana**, se sídlem Ciolkovského 853, Praha 6, o návrhu na rozpuštění politické strany,

takto:

I. Návrh na rozpuštění Dělnické strany **se zamítá.**

II. Odpůrkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Návrh vlády

[1] Vláda České republiky (dále jen „vláda“) podala dne 5. 12. 2008 u Nejvyššího správního soudu návrh na rozpuštění politické strany Dělnická strana podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“).

[2] Vláda odůvodnila návrh tím, že dne 20. 12. 2002 Ministerstvo vnitra zaregistrovalo politickou stranu s názvem Nová síla. Ta na základě oznámení o změně stanov, zaregistrované dne 22. 1. 2003, změnila svůj název na Dělnická strana. Při posuzování stanov této politické strany v rámci registračního řízení dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že stanovy jsou v souladu se zákonem o politických stranách, s Ústavou České republiky i s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina").

[3] V letech 2007 a 2008 vláda obdržela dva podněty upozorňující na antidemokratické a antisemitské aktivity Dělnické strany a požadující její rozpuštění. Tyto podněty nebyly adekvátně doloženy, nicméně podle poznatků Policie ČR (dále jen „Policie") došlo právě počátkem roku 2008 k výraznému posunu v aktivitách Dělnické strany, které ji v důsledku spolupráce s neregistrovaným Národním odporem staví do pozice blízké ultranacionalistickým uskupením. Podle přílohy č. 2 Zprávy o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2007 zastává Národní odpor dominantní roli na české neonacistické scéně.

[4] Postupnou radikalizaci aktivit Dělnické strany prokazuje podle vlády i prohlášení tiskového odboru Dělnické strany ze dne 17. 10. 2008, podle kterého „ *...Dělnická strana vyhlašuje 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.*".

[5] V souladu s důvody, pro které zná zákon o politických stranách zásah do činnosti politických stran a hnutí, se vláda zabývala konkrétními aktivitami Dělnické strany.

[6] Dělnická strana podle vlády opakovaně záměrně neplnila povinnost vyplývající z § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon"). V tomto směru vláda specifikovala dvě porušení shromažďovacího zákona.

[7] Po zákazu shromáždění oznámeného na den 16. 8. 2008 Magistrátem města Hradec Králové inicioval předseda Dělnické strany a její další reprezentanti ve spolupráci s Národním odporem v tentýž den tzv. spontánní demonstraci, představovanou pochodem cca 300 stoupenců krajní pravice z vlakového nádraží na Ulrichovo náměstí. Předseda Dělnické strany veřejně prohlásil, že se jedná o procházku za krásami města. Během projevů své prohlášení doplnil o tvrzení, že akce tohoto typu nebyla nahlášena, ale podle shromažďovacího zákona se jedná pouze o přestupek a on je připraven strpět rozhodnutí příslušného správního orgánu, případně uhradit sankci.

[8] Dne 18. 10. 2008 zorganizovala Dělnická strana s Národním odporem shromáždění na náměstí Míru v Litvínově, spojené s pochodem na sídliště Janov v Litvínově. Ani toto shromáždění nebylo řádně a v termínu oznámeno příslušnému správnímu orgánu. Dělnická strana označila shromáždění jako „Protest Národního odporu a Dělnické strany proti černému teroru". Na internetu byly v souvislosti se shromážděním a následným pochodem umístěny pozvánky s odkazem na videozáznam konfliktu, k němuž došlo 4. 10. 2008 v Litvínově (Janově) mezi místními Romy a členy Dělnické strany. Dělnická strana se

podle vlády přihlásila ke shromáždění na náměstí Míru v Litvínově, což vyplývá z policejního záznamu této akce. V části náměstí se shromáždil dav černě oděných osob, někteří měli kuklami a šátky zamaskované obličeje. Jako první z řečníků vystoupil Jiří Šlégr, který účastníky shromáždění pozdravil mj. jménem Dělnické strany a jejího předsedy, a v závěru svého projevu se obrátil k účastníkům shromáždění s tím, že do Janova půjdou později. Aktivní účast Dělnické strany na organizaci shromáždění potvrdila vystoupení dalších řečníků, jmenovitě Pavla Anderleho a Jiřího Tůmy.

[9] V souvislosti se shromážděním v Litvínově vláda uvedla, že akce Národního odporu jsou mediálně známé a proti jejich účastníkům musela v minulosti opakovaně zasahovat Policie. Národní odpor vznikl z pražské odnože české pobočky militantní neonacistické organizace Blood and Honour. Ta je součástí mezinárodního neonacistického hnutí, které je postaveno na nadřazenosti bílé rasy a otevřeně se hlásí k ideologii nacionálního socialismu. Používané symboly a kombinace barev jasně odkazují k hitlerovskému Německu. Činnost Národního odporu směřuje k potlačení práv a svobod jiných osob, propaguje národní socialismus, útočí na územní celistvost a historickou kontinuitu České republiky, součástí jeho ideologie je otevřený antisemitismus. Veřejná shromáždění využívá k demonstraci síly, zastrašování zejména příslušníků menšin, popírání, schvalování a ospravedlňování nacistické genocidy. Mezi jeho přívrženci byla ve vztahu ke shromáždění v Litvínově organizována kampaň pro dosažení maximálního počtu účastníků. Tyto skutečnosti ve spojení s důvodem zorganizování akce a s cílovým místem následného pochodu prezentovaným v projevu zástupce Dělnické strany vylučovaly pokojný průběh shromáždění. Dělnická strana si musela být těchto skutečností vědoma, ale neučinila nic pro to, aby došlo k pokojnému rozchodu účastníků po rozpuštění shromáždění zástupcem Městského úřadu Litvínov podle § 12 odst. 3 shromažďovacího zákona. Dělnická strana tak cíleně zapříčinila narušení veřejného pořádku, které si vyžádalo zásah Policie.

[10] Dělnická strana tedy podle vlády opakovaně porušila shromažďovací zákon. Toto porušování představuje důvod zásahu srovnatelný se stavem, kdy dochází k pozastavení až rozpuštění strany a hnutí z jiných důvodů stanovených zákonem o politických stranách. Podle vlády 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.

[11] Vláda uzavřela, že činnost Dělnické strany je v rozporu s § 4 písm. a) zákona o politických stranách, podle kterého nemohou vyvíjet činnost strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony, a v rozporu s § 4 písm. d) zákona o politických stranách, podle kterého nemohou vyvíjet činnost strany a hnutí, jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.

[12] K prokázaní svých tvrzení vláda navrhla a k návrhu přiložila takto označené důkazy: pozvánku zveřejněnou na www.odpor.org, sdělení tiskového odboru Dělnické strany na www.delnickastrana.cz, vyjádření Magistrátu města Hradec Králové, vyjádření Městského úřadu Litvínov a informaci Policie ze dne 4. 10. 2007.

II.
Vyjádření Dělnické strany

[13] Dělnická strana navrhla zamítnutí návrhu. Konstatovala, že návrh nesměřuje proti stanovám a zvoleným orgánům strany, proti nimž tedy vláda nemá námitky. Návrh neobsahuje tvrzení o porušování Ústavy Dělnickou stranou, ve vztahu k porušování zákonů tvrdí pouze porušování shromažďovacího zákona. Dělnická strana rovněž uvedla, že dovolala-li se vláda nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, je třeba dodat, že z nálezu vyplývá požadavek opakovaného či permanentního porušování, a to nikoliv jednoho ustanovení, ale více zákonů.

[14] Snaží-li se vláda dokázat, že se Dělnická strana snaží uchopit a držet moc, která by zamezovala druhým subjektům ucházet se o moc ústavními prostředky, a směřuje k potlačení rovnoprávnosti občanů, opírá tato tvrzení podle Dělnické strany o prohlášení jejího tiskového odboru ze dne 17. 10. 2008. Dělnická strana ovšem dodala, že se jedná o nepochopení obsahu tohoto tiskového prohlášení. Nejrůznější politické subjekty v rámci své politické činnosti běžně vyhlašují nulovou toleranci – např. Občanská demokratická strana vůči koaliční vládě České strany sociálně demokratické a později Česká strana sociálně demokratická a Komunistická strana Čech a Moravy vůči koaliční vládě Občanské demokratické strany. Požadavek Dělnické strany na prošetření všech zločinů, jichž se stávající politické strany dopustily, odpovídá boji proti korupci a zneužívání politické moci. O ten se, byť z různých důvodů, snaží všechny politické subjekty v České republice.

[15] Dělnická strana odmítla tvrzení vlády o spojení s nacistickými skupinami. Uvedla, že neuzavřela s žádným subjektem dohodu o spolupráci, není ve spojení s žádnou stranou nebo hnutím, nespolupracuje s žádným subjektem uvedeným v návrhu. Tvrzení o propojení je podle Dělnické strany provokací ze strany agentů tajných služeb a Policie, nebo se jedná o tvrzení sekretariátů vládních stran, které se takto snaží udržet u moci i v období po příštích volbách.

[16] Dále Dělnická strana popřela porušování shromažďovacího práva.

[17] V tomto směru uvedla, že se dne 16. 8. 2008 mělo konat shromáždění v Hradci Králové, které bylo řádně ohlášeno, a ve vztahu k jehož místu a podmínkám konání byly uzavřeny smlouvy. Magistrát města Hradec Králové na příkaz Občanské demokratické strany bezdůvodně a protiprávně zrušil smlouvy a v rozporu se shromažďovacím zákonem zakázal shromáždění. Po oznámení této skutečnosti na místě samém se několik desítek osob prošlo městem, nejednalo se však o manifestaci nebo pochod.

[18] Dělnická strana připustila, že i v Litvínově se shromáždili její členové a místní občané. Ti si podle Dělnické strany *„stěžují na zcela neúnosnou situaci, kterou vytvářejí cikáni*“. Místní volené orgány nepomáhají lidem, kteří si stěžují, ale naopak chrání za pomoci Policie rušitele. Podle Dělnické strany *„(j)e pozoruhodné, že policie neslyší sprosté nadávky a rasistické urážky ze strany cikánů, kteří ovšem nebyli pouze z tohoto města, ale na pokyn jejich organizací se sjeli z celého okolí, aby vyvolali na pokyn ministryně D. Stehlíkové potyčky.*“. Dělnická strana rovněž uvedla, že Policie a její tajné služby nasazují agenty do

všech politických subjektů, které nepatří do vládní skupiny, aby je informovali o aktivitách těchto subjektů, vyvolávali provokace a snažili se opoziční skupiny rozvrátit.

[19] Dělnická strana uzavřela, že stojí na principu demokracie, ale odmítá současnou vládní garnituru.

III.
Průběh řízení před Nejvyšším správním soudem

III. 1
Činnost soudu po podání návrhu

[20] Nejvyšší správní soud kromě zaslání návrhu vlády Dělnické straně k vyjádření a posléze též vyjádření Dělnické strany vládě k replice vyzval písemně dne 29. 1. 2009 oba účastníky, aby sdělili své návrhy na doplnění dokazování nad rámec uvedený v návrhu, resp. ve vyjádření k návrhu, mají-li nějaké.

[21] Účastníci řízení neuvedli další návrhy na doplnění dokazování.

III. 2
Projednatelnost návrhu

[22] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 10. 2. 2009, č. 46/2009 Sb., byly vyhlášeny na dny 5. a 6. 6. 2009 volby do Evropského parlamentu. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, se za vyhlášení voleb považuje den, kdy byla rozeslána částka Sbírky zákonů, v níž bylo rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb uveřejněno. Shora citované rozhodnutí prezidenta republiky bylo publikováno v částce č. 15, rozeslané dne 13. 2. 2009. Právě tento den představuje z hlediska rozhodování Nejvyššího správního soudu den vyhlášení voleb.

[23] Tato skutečnost v obecné rovině brání pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany či hnutí (§ 15 odst. 2, věta první zákona o politických stranách, srov. také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2004, č. j. Pst 6/2004 – 9, všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). V souladu s § 15 odst. 2, věta druhá zákona o politických stranách se však ochranná lhůta nevztahuje na případy, kdy je činnost strany či hnutí v rozporu s § 4 zákona o politických stranách.

[24] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře rozlišil uplatnění ochranné lhůty v návaznosti na možná porušení zákona, k nimž podle § 4 zákona o politických stranách může dojít. Konstatoval přitom, 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 (např. projevenou snahou o usurpaci politické moci, činností směřující proti podstatným náležitostem demokratického právního státu). Ochranná lhůta

se naopak uplatní tehdy, když je straně či hnutí vytýkáno porušení jiného ustanovení zákona o politických stranách a tvrzené porušení § 4 téhož zákona má pouze doplňující význam (srov. usnesení NSS ze dne 10. 4. 2007, č. j. Pst 12/2007 – 20).

[25] 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, věta druhá zákona o politických stranách a projednání a rozhodnutí věci nebrání ochranná lhůta ve smyslu první věty citovaného ustanovení.

III. 3
Ústní jednání

III. 3. 1
Vyjádření vlády

[26] Vláda u ústního jednání dne 18. 2. 2009 doplnila, že není podstatné, zda je porušení právních předpisů Dělnickou stranou, resp. jejími představiteli či členy, bagatelní nebo zásadní. Již samotná skutečnost, že Dělnická strana tato porušení zlehčuje, představuje riziko na poli politického boje. Porušení zákona Dělnickou stranou je navíc nutné vnímat v širších souvislostech, kdy Dělnická strana vyhlašuje nulovou toleranci nikoliv vládě nebo některé politické straně, ale politickému systému, který je dán v Ústavě a zákonech. Dělnická strana vyzývá k dosažení cíle, jehož výsledkem nemá být změna politické situace volbami, ale revolučním krokem. Jakékoliv kroky Dělnické strany, jakékoliv zdánlivě bagatelní porušení zákona, se pak jeví v jiném světle.

[27] K radikalizaci Dělnické strany a její spolupráci s Národním odporem vláda dodala, že se v některých případech akce Dělnické strany a Národního odporu prolínají a že v celé řadě případů na akcích Národního odporu vystupují členové Dělnické strany. O této skutečnosti existují záznamy, vláda, resp. Ministerstvo vnitra, dostává podklady od Policie a podněty a návrhy i od jiných subjektů. Vládě jsou také předkládány materiály o stavu různých extremistických hnutí, které jsou veřejně přístupné a kde se v souvislosti s tímto hnutím (myšlen Národní odpor) začala objevovat i Dělnická strana. Zmínila-li vláda v návrhu jména několika osob, které vystoupily jménem Dělnické strany na shromáždění v Litvínově dne 18. 10. 2008, není jí známo, zda se skutečně jednalo o členy Dělnické strany, je však přesvědčena, že se nejednalo o provokaci vůči Dělnické straně. Vláda nezjišťovala, zda jsou tyto osoby skutečně propojeny s Dělnickou stranou. Vládě není známo, zda existuje nějaká písemná dohoda o spolupráci mezi Národním odporem a Dělnickou stranou. Vláda dovozuje toto propojení z vystupování členů Dělnické strany na akcích Národního odporu.

[28] Je-li v listinách předložených s návrhem uvedeno, že se shromáždění v Litvínově zúčastnilo cca 470 příznivců Národního odporu a Dělnické strany, vláda uvedla, že návrh byl předkládán v obecné podobě a že existují záznamy a písemnosti Policie a městské policie Litvínov, které se této akce týkají.

[29] Ve vztahu ke shromáždění v Hradci Králové dne 16. 8. 2008 podle vlády Policie nekonstatovala porušení veřejného pořádku jinak než tím, že akce byla nepovolená. Policie se však nevyjadřovala k tomu, zda bylo shromáždění jako takové v souladu s právním řádem.

[30] Na dotaz soudu, podle nějž z návrhu vyplývá, že činnost Dělnické strany je v rozporu s § 4 písm. a) a d) zákona o politických stranách, a zda vláda spatřuje naplnění těchto zákonných důvodů výhradně v tvrzeném porušení shromažďovacího zákona ve zmíněných dvou případech, vláda uvedla, že viděno v kontextu základních prohlášení Dělnické strany o změně systému se porušení shromažďovacího zákona nejeví jako bezvýznamná.

III. 3. 2
Vyjádření Dělnické strany

[31] Dělnická strana u ústního jednání především konstatovala, že za celou dobu své existence neporušila zákony a nebyla v tomto směru vyzvána Ministerstvem vnitra k nápravě. Dělnická strana popřela koalici či dohodu o spolupráci s Národním odporem a zdůraznila, že nemůže nést odpovědnost za skutečnost, že se její příznivci či členové někde objeví. Tvrzení, že ze shromáždění v Litvínově kdosi telefonicky hovořil s předsedou Dělnické strany a ten nechal účastníky pozdravovat, není doložené.

[32] Tvrdila-li Dělnická strana, že chce změnit vládu a systém, zdůraznila, že tak chce učinit politickou cestou v rámci demokratických voleb. Hovořila-li v této souvislosti o rozpuštění politických stran, měla na mysli rozpuštění na návrh vlády soudním rozhodnutím pro porušení zákonů. Ke změně systému dodala, že ten je zakotven v Ústavě, ale to neznamená, že vše co je v Ústavě je „správné a zákonné“. Dělnická strana uvedla, že odmítá polistopadový systém, který preferuje imigranty a nepřizpůsobivé lidi, zatímco slušný člověk je „zahnán do kouta“. Dělnická strana prosazuje národní, sociální a konzervativní pilíř, hodlá oslabit závislost na Evropské unii, má jinou představu o účasti v Organizaci severoatlantické smlouvy a jiný názor na řízení ekonomiky.

[33] Dělnická strana popřela jakékoliv porušení shromažďovacího zákona. V Hradci Králové se podle ní jednalo o procházku městem, která proběhla za asistence Policie a ta neshledala žádné porušení zákona. Ve vztahu ke shromáždění v Litvínově Dělnická strana trvala na tom, že je nepořádala, zároveň ovšem uvedla, že nemůže za to, že se pozvánka na její akci objevila na webových stránkách www.odpor.org. Vystupuje-li někdo na shromáždění jejím jménem, neznamená to, že je Dělnická strana spoluorganizátorkou či organizátorkou takové akce. Ke třem osobám jmenovaným v návrhu předseda Dělnické strany Tomáš Vandas uvedl, že zná jména Jiřího Šlégra a Pavla Anderleho, kteří jsou členy Dělnické strany, není mu však známo, zda jimi byli v době konání shromáždění v Litvínově. Jméno Jiřího Tůmy nezná. Jmenovaní podle něj nejsou čelnými představiteli či funkcionáři strany, krajské ani místní organizace.

III. 3. 3

Provedené důkazy

[34] Nejvyšší správní soud provedl všechny navržené důkazy.

[35] Těmi byly stanovy, s vyznačením registrace jejich změny Ministerstvem vnitra dne 21. 6. 2006; pozvánka na shromáždění v Litvínově na den 18. 10. 2008 umístěná na webových stránkách http://www.odpor.org/?page=clanky&kat=&clanek=876; k návrhu vlády u ústního jednání Nejvyšší správní soud přehrál videozáznam umístěný na stejných webových stránkách u pozvánky; k důkazu dále byly přečteny části textů vytištěných z webových stránek Dělnické strany, zejm. „Hejtman Šulc odpovídá Dělnické straně“ (3. 10. 2008), „Radikálové jedou do Janova“ (3. 10. 2008), „Dělnická strana pošle do Janova Ochranné sbory“ (2. 10. 2008), „Občanům Plzně vadí cizinci“ (2. 10. 2008), „Stop pozitivnímu rasismu!“ (16. 10. 2008), „Protest proti cikánskému rasismu!“ (15. 10. 2008), „Nestačím se divit!“ (15. 10. 2008), „Kandidát DS na senátora“ (14. 10. 2008), „My jsme Češi!“ (14. 10. 2008), „Litvínov – 18. října 2008“ (18. 10. 2008), „Stanovisko DS k požáru Průmyslového paláce v Praze“ (17. 10. 2008), „Předvolební slovo předsedy DS“ (17. 10. 2008) a „Výzva aktivistům“ (16. 10. 2008); sdělení (přípis) Magistrátu města Hradec Králové Ministerstvu vnitra ze dne 6. 11. 2008; stanovisko (přípis) starosty města Litvínova Ministerstvu vnitra ze dne 10. 11. 2008; a poskytnutí informací (přípis) Policií Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 4. 10. 2007.

[36] Účastníci řízení nevznesli u ústního jednání přes dotazy soudu žádné konkrétní návrhy na doplnění dokazování nad rámec shora uvedených důkazů.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV. 1
Právní rámec

IV. 1. 1
Ústavněprávní postavení politických stran

[37] Zdrojem veškeré státní moci, vykonávané prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, je lid (článek 2 odst. 1 Ústavy). Jen výjimečně ovšem lid vykonává státní moc přímo (článek 2 odst. 2 Ústavy). Účast občanů na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy, je zajištěna především prostřednictvím politických stran a hnutí (článek 5 Ústavy, články 20, 22 Listiny, § 1 odst. 1 zákona o politických stranách). Ty jsou svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003 – 69). V této funkci a svou rolí při tvorbě politické vůle ve státě se politické strany podílejí na formování státních orgánů.

[38] Vzniku demokratických státních orgánů musí předcházet volná soutěž na státu nezávislých politických stran. Teprve ve výsledcích této soutěže se utvářejí politické

obrysy a proporce státu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, příp. odlišné stanovisko soudců JUDr. Vojena Güttlera a JUDr. Františka Duchoně k nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03, všechna citovaná rozhodnutí ÚS jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Ústava vychází z principu reprezentativní (zastupitelské) demokracie, 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 (článek 5 Ústavy). Volná soutěž politických stran představuje natolik zásadní hodnotu, že její ochraně Ústava i Listina podřizují zákonnou úpravu všech politických práv a svobod (srov. nález ÚS ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96). Právě tyto principy představují úhelné kameny demokratického právního státu, samo nezměnitelné jádro jeho politického zřízení (článek 9 odst. 2 Ústavy).

[39] Politické strany jsou přes svůj nepochybný veřejnoprávní význam odděleny od státu, nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat a nesmějí řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy (§ 5 odst. 1 zákona o politických stranách). Politické strany jsou *largo sensu* právnickými osobami soukromého práva [§ 3 odst. 1 zákona o politických stranách, § 18 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku]. Členství v nich není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců (§ 3 odst. 2 zákona o politických stranách), strany nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany základních práv a svobod v rozsahu, v němž je lze vztáhnout na právnické osoby. Přesto však nemůže být ústavněprávní postavení politických stran definováno jako prostý výsledek zjištění, že nemají statut státního orgánu a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromoprávními spolky (srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94).

[40] 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 (srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 3/96). V povaze politických stran je, že jako jediné subjekty mohou v zastupitelské formě demokracie získat politickou moc a ovlivnit režim v zemi jako celku. Předkládáním politického programu a možností uskutečnit své návrhy, přijdou-li k moci, se politické strany liší od jakéhokoliv jiného subjektu působícího v politickém životě (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 2. 2003, *Refah Partisi a další proti Turecku*, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, bod 87, všechna citovaná rozhodnutí ESLP jsou dostupná na www.echr.coe.int).

[41] V období po druhé světové válce byl právně zohledněn faktický význam politických stran, který hrály již dříve a ve vyspělých demokraciích došlo k uznání veřejné role, jíž mají strany ve státě a vůči státu, aniž by současně samy byly státem, či měly státní resp. veřejnoprávní povahu [viz odst. 55]. Politické strany plní v souladu s Ústavou veřejné úkoly nezbytné pro život státu, založeného na reprezentativní demokracii (srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Zároveň je ovšem možné říci, že s právním uznáním a dokonce ústavněprávním zakotvením politických stran a s jejich akceptovaným privilegovaným postavením ve vztahu k jiným formám realizace sdružovacího práva, vzrostla i jejich odpovědnost a také potřeba kontroly.

[42] Úloha, existence a činnost politických stran vedou nejen ke shora vyjádřenému závěru, že samotné politické strany požívají ochrany základních práv a svobod, ale zároveň samy představují výkon základních lidských práv a svobod jednotlivců. Právo sdružovat se v politických stranách je součástí obecného sdružovacího práva, ať již vyjádřené výslovně (článek 20 odst. 2 Listiny), nebo v obecném sdružovacím právu implicitně obsažené [článek 11 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod - sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí, č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“)]. Toto právo pak bezprostředně souvisí s výkonem dalších politických práv, zejm. práva shromažďovacího (článek 19 Listiny, příp. článek 11 Úmluvy) a práva na svobodu projevu (článek 17 Listiny, příp. článek 10 Úmluvy, srov. také rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. 1. 1998, *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku*, stížnost č. 19392/92, body 42, 43).

IV. 1. 2
Ústavní důvody pro rozpuštění politických stran

[43] Vzhledem ke klíčové úloze, kterou hrají politické strany pro demokratické zřízení, vyžadují tyto subjekty zvýšenou ochranu a ztíženou rozpustitelnost ve srovnání s jinými organizacemi či sdruženími. Nikoliv náhodně proto např. zákonodárce svěřil rozhodování o rozpuštění politických stran vrcholnému soudu, nikoliv správnímu orgánu (Ministerstvo vnitra), jako je tomu u ostatních sdružení ve smyslu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Přezkum rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o rozpuštění, příp. pozastavení činnosti politické strany je pak ve zvláštním druhu řízení svěřen Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy].

[44] Ústava klade na politické strany dva základní požadavky: respekt k základním demokratickým principům a odmítání násilí k prosazování svých zájmů (článek 5 Ústavy). Politická strana může usilovat o změnu právního i ústavního pořádku, pokud jsou (resp. mají být) použité prostředky nenásilné, zákonné a demokratické a cílená změna je sama o sobě slučitelná se základními principy demokratického právního státu.

[45] Zároveň ovšem nelze vyloučit možnost demokratického politického systému zasáhnout, kdyby absolutní uplatnění jeho pravidel mohlo vést k sebedestrukci. Jinými slovy, přes význam volné soutěže politických stran lze připustit diskvalifikaci některého z hráčů, směřuje-li v rozporu s pravidly k vyřazení ostatních soutěžících subjektů nebo v konečném výsledku k popření soutěže jako takové. Demokratický právní stát má právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení. Prosazování konceptu demokracie schopné se bránit je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu a naplňování této myšlenky dovoluje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou [srov. nález Ústavního soudu ČSFR ze dne 26. 11. 1992, Pl. ÚS 1/92, Sb. n. u. ÚS ČSFR, str. 56 a násl., nález ÚS ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01; a rozsudky ESLP ze dne 16. 3. 2006 (velký senát), *Ždanoka proti Lotyšsku*, stížnost č. 58278/00, bod 100; a ze dne 26. 9. 1995, *Vogt proti Německu*, stížnost č. 17851/91, bod 59].

[46] Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a

svobod, proto nepožívá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí [srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94; nebo rozsudky ESLP ze dne 9. 4. 2002, *Yazar a další proti Turecku*, stížnosti č. 22723/93, 22724/93, 22725/93, bod 49; *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 98; ze dne 3. 2. 2005, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, stížnost č. 46626/99, bod 46; nebo ze dne 25. 5. 1998, *Socialistická strana a další proti Turecku*, stížnost č. 21237/93, body 46, 47].

[47] V souladu s tím Listina připouští omezení sdružovacího práva (včetně práva na sdružování v politických stranách) na případy stanovené zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (článek 20 odst. 3 Listiny). Podobně Úmluva umožňuje uvalit na výkon shromažďovacího a sdružovacího práva omezení, jsou-li stanovena zákonem a jsou v demokratické společnosti nezbytná v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných (článek 11 odst. 2 Úmluvy).

[48] Nepřípustné je také zneužití práva. Nikdo, ani politická strana, kdo svou činností reálně ohrožuje nebo porušuje základní práva a svobody jiných, se nemůže v odpovídajícím rozsahu účinně dovolávat ochrany svých vlastních základních práv a svobod. Výkladovým vodítkem je v tomto směru článek 17 Úmluvy, podle nějž nic v Úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoliv právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoliv práva a svobody přiznané Úmluvou nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví (srov. např. rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 20. 2. 2007, *Pavel Ivanov proti Rusku*, stížnost č. 35222/04).

[49] Vzhledem k zásadní roli, kterou politické strany hrají v řádně fungující demokracii, a s ohledem na jejich mimořádný a nezastupitelný význam v zastupitelské formě vlády, musí stát nakládat velmi obezřetně s pravomocí zasahovat do jejich činnosti. Výjimky umožňující zásah státu do svobody sdružovací musí být vykládány restriktivně. Pouze přesvědčivé a závažné důvody proto mohou ospravedlnit omezení svobody sdružování v politických stranách. Smluvní strany Úmluvy, včetně České republiky, navíc mají omezenou míru posuzovací volnosti, zda byla naplněna podmínka nezbytnosti ve smyslu článku 11 odst. 2 Úmluvy, a rozhodování jejich orgánů podléhá dohledu Evropského soudu pro lidská práva [srov. rozsudky ESLP ze dne 13. 4. 2006, *Tsonev proti Bulharsku*, stížnost č. 45963/99, bod 51; ze dne 8. 12. 1999 (velký senát), *Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku*, stížnost č. 23885/94, bod 44; nebo ze dne 7. 12. 2006, *Linkov proti České republice*, stížnost č. 10504/03, bod 35].

[50] Pojem nezbytnosti ve smyslu článku 11 odst. 2 Úmluvy (a ostatně i ve smyslu článku 20 odst. 3 Listiny) vyžaduje splnění dvou podmínek – zásah do odpovídajícího základního práva (zde svobody sdružování v politických stranách) musí být nevyhnutelný pro ochranu demokratické společnosti a přiměřený sledovaným legitimním cílům, resp. odpovídat zásadě proporcionality [srov. rozsudky ESLP *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, bod 47; a (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, body 133, 134].

[51] Potřeba ochrany demokratické společnosti je opět podmíněna splněním několika podmínek. Především je třeba zabývat se tím, zda jsou vytýkané jednání a projevy přičitatelné dané politické straně. Dále je třeba zkoumat, zda jednání a projevy, které jsou přičitatelné 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 třeba zabývat se také tím, zda existují přesvědčivé důkazy o dostatečně bezprostředním riziku ohrožení demokracie [srov. např. rozsudek ESLP (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 104].

[52] Zásadně je vždy nutné zabývat se tím, zda je zkoumané jednání přičitatelné politické straně, nebo zda se jedná pouze o excesy některých jejích příznivců či členů. V tomto směru mohou mít relevanci i takové skutečnosti, zda dané jednání odpovídá proklamovaným cílům a záměrům strany, jakkoliv v tomto ohledu nelze vycházet pouze z jejích stanov a programu. Ty musí být vždy porovnávány s jednáním a názory, které zastávají její představitelé a které strana i jinak šíří. Nelze vyloučit, že politický program strany skrývá cíle a úmysly, které se od těch proklamovaných liší a zkušenost ukazuje, že politické strany, jejichž cíle odporovaly základním principům demokracie, neodhalily tyto cíle dříve, než se chopily moci. Přičitatelnost jednání politické straně Evropský soud pro lidská práva dovodil ve vztahu k jednání jejích vůdců (předsedy, místopředsedů) vždy, ve vztahu k projevům poslanců a lokálních politiků potud, pokud se od nich strana oficiálně nedistancovala [srov. rozsudek ESLP (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 115].

[53] Neslučitelnost ústavního či politického systému, o který politická strana usiluje, se základními principy demokratické společnosti je nutno posuzovat případ od případu. V úvahu připadají např. kritéria respektování (či nerespektování) základních principů právního a ústavního pořádku státu, odkaz (či jeho absence) na zásady demokracie, politickou pluralitu a volnou účast na politickém životě, jednání či projevy, které by mohly být vykládány jako výzvy k násilí, povstání, či jiné formě odmítnutí demokratických principů, přihlášení se k (či distancování se od) ideologii subjektů, na které strana ve své politice navazuje a které hrály v dějinách a politické zkušenosti daného státu určitou roli. Zároveň je však nutné zdůraznit, že nelze postihnout politickou stranu jen pro její kritiku právního a ústavního pořádku státu (při respektu k jejich základním zásadám) [srov. rozsudek ESLP *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, body 54, 55] nebo protože se v jejích stanovách objeví výraz „revoluční" (srov. rozsudek ESLP *Tsonev proti Bulharsku*, bod 59). Ostatně, v tomto kontextu lze doplnit, že pojem revoluce představuje zásadní, podstatnou změnu určitého systému, zhusta, nikoliv však ze své podstaty a vždy, násilnou. Jedná se tedy o typický případ situace, kdy užití tohoto termínu nabádá k pozornosti a podrobnému zkoumání dalších projevů přičitatelných politické straně, ale kdy užití tohoto pojmu samo o sobě, bez zasazení do širších souvislostí, nevylučuje respektování základních demokratických principů stranou, která jej užívá.

[54] Zásah proti politické straně je podmíněn existencí bezprostředního rizika ohrožení demokracie. Stát pochopitelně může zabránit realizaci politického projektu, neslučitelného s Úmluvou, dříve, než bude uveden v život konkrétními akty, které mohou ohrozit

občanský smír a demokratický režim v zemi, tato možnost je však podmíněna reálným potenciálem politické strany realizovat změnu [srov. rozsudek ESLP (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, body 102, 103, 107 – 110 a 132] – musí tedy existovat skutečné a bezprostřední nebezpečí ohrožení demokracie. Přístup ke stejné straně se tak může lišit v návaznosti na její vlastní politické postavení a potenciál realizovat zamýšlené společenské změny, ale také podle objektivních vnějších podmínek, kterými mohou být např. stabilita demokracie v tom kterém státě nebo změna mezinárodních podmínek.

[55] Jako historický příklad lze v tomto směru užít situaci první československé republiky. Ta formálně nepřiznávala politickým stranám status právnických osob a považovala je za non subjekty, byť praxe současně připouštěla, že některé veřejnoprávní předpisy přiznávaly politickým stranám jistá práva a povinnosti (Srov. Bohuslav A 6884/1927). V roce 1933 v souvislosti s uchopením moci v Německu Adolfem Hitlerem a stranou NSDAP přestala být vnímána činnost zejména německých nacionálně orientovaných stran (např. DNSAP) na československém území jako tolerovatelná a Národní shromáždění schválilo zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Důvodová zpráva k tomuto zákonu zdůraznila skutečnost, že se dosavadní liberální praxe ve vztahu k politickým stranám dostala mj. v důsledku mezinárodní situace do rozporu s požadavky ochrany demokracie a že nezbytnou podmínkou fungování politických stran je jejich oddanost ideálům demokracie. V důsledku trvající potřeby ochrany demokracie byla účinnost tohoto zákona opakovaně prodlužována (viz zákony č. 132/1936 Sb. a č. 317/1936 Sb.). Současnější příklad lze nalézt v situaci turecké strany Refah Partisi, u níž byla bezprostřednost hrozby pro demokratický systém shledána v okamžiku, kdy získala v parlamentu postavení umožňující jí realizovat jí prosazovaný společenský model [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (velký senát) *Refah Partisi a další proti Turecku*, body 107 – 110].

[56] Při hodnocení bezprostřednosti rizika ohrožení demokracie je nutné zabývat se i aktuálností hrozby. Rozpuštění strany není jen reakcí na její chování v minulosti, ale je především do budoucna namířeným aktem bránící se demokracie proti reálně existujícímu nebezpečí. Pro hodnocení činnosti politické strany, spojené se snahou získat úplný obraz o jejích aktivitách, může být relevantní i jednání této strany v minulosti. Podle konkrétních okolností tak může být např. důležité, zda a jakým způsobem se strana distancovala od svých dřívějších činů, jak se změnila její členská základna a zejména vedení, zda došlo k zásadnímu programovému posunu apod.

[57] V souladu se zásadou proporcionality musí být zásah do práva sdružovat se v politických stranách přiměřený sledovaným legitimním cílům. 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. Typicky v situaci, kdy bude politické straně vytýkáno neplnění určitých povinností, vynutitelných různými sankcemi např. v rámci správního trestání, nebude v případě neplnění těchto povinností na místě bez dalšího rozpuštění dané strany, resp. nebude na místě zejména v situaci, kdy by se stát o vynucení povinností mírnějšími prostředky vůbec nepokusil. V případě návrhu na rozpuštění politické strany bude vždy třeba zkoumat, zda existovaly mírnější prostředky, jichž mohlo být proti dané straně použito, a zda rozpuštění svým právním významem odpovídá důvodu, pro který je navrhováno, resp. zda je ekvivalentní

hodnotě či cíli, které mají být chráněny. V zásadě je nutné přijmout tezi, že nikoliv každé banální porušení práva nebo ohrožení právem chráněných hodnot může vést k zásahu do práva na sdružování v politických stranách, ale že se musí jednat o intenzivní porušení či ohrožení těchto hodnot. Pouze zájem na ochraně ohrožených práv, která jsou svojí hodnotou srovnatelná s právem sdružovat se v politických stranách, může vyvážit zásah do tohoto práva (srov. nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 26/94).

[58] Lze proto shrnout, že politické strany 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.

IV. 1. 3
Hmotněprávní zákonný rámec

[59] Ustanovení § 4 zákona o politických stranách specifikuje podmínky vzniku a činnosti politických stran a hnutí v tom smyslu, že vyvíjet činnost nemohou takové, 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 zamezujícímu 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. Ve všech uvedených důvodech je možno spatřovat také vztah k ústavnímu požadavku, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy. Každý z uvedených důvodů vyjadřuje specifickým způsobem i určitý, nikoliv bezvýznamný, stupeň ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu, chráněných článkem 9 Ústavy (nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Lze proto uzavřít, že činnost politické strany či hnutí, naplňující některé z ustanovení § 4 zákona o politických stranách, je činností protiprávní.

[60] Není pochyb o tom, že § 4 zákona o politických stranách představuje zákonný základ, vyžadovaný pro zásah do práva sdružovat se v politických stranách Listinou (článek 20 odst. 3) a Úmluvou (článek 11 odst. 2). Jeho ustanovení je pak vždy třeba interpretovat ve světle dalších podmínek pro tento zásah, které vyplývají z Listiny a Úmluvy, resp. judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, a jimiž se Nejvyšší správní soud shora zabýval. Zásah tedy může být ospravedlněn pouze takovým jednáním, které je rizikem pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či pořádek, vede k páchání trestné činnosti nebo k ohrožení práv a svobod druhých, a je tedy ve smyslu § 4 zákona o politických stranách protiprávní. Dále bude vždy nutné zabývat se tím, zda je návrh na rozpuštění politické strany, opírající se o § 4 zákona o politických stranách, proporcionální ve vztahu k porušenému či ohroženému právu nebo zájmu. K rozpuštění politické strany nepostačuje každé porušení zákona, mravnosti či veřejného pořádku, ale pouze takové, které se svým významem vyrovná (byť legálnímu) omezení práva na sdružování v politických stranách.

[61] Bude-li možné efektivně korigovat jednání politické strany jiným zákonným způsobem, nevedoucím k její likvidaci, bude zpravidla namístě zvolit méně omezující prostředek a rozpuštění vyhradit pouze nejzávažnějším případům. Nelze totiž odhlédnout od toho, že k porušování zákonů v podobě páchaných přestupků, jiných správních deliktů či trestných činů dochází zpravidla jednáním konkrétních fyzických osob, ať už členů nebo případně sympatizantů předmětné politické strany, jež také za ně nesou individuální odpovědnost. Aniž by případný postih jednotlivců byl nutnou podmínkou pro zásah vůči politické straně, je nutno hodnotit, zda nemůže být dostatečným opatřením (zejména bude-li směřovat např. vůči čelným představitelům strany), vedoucím k tomu, aby strana ustala a změnila své chování. S tím pak tedy souvisí nutnost zkoumat nejen to, zda je protiprávní jednání resp. jednání ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva jiných, přičitatelné konkrétní politické straně, ale také zda zároveň představují trvající a bezprostřední riziko pro demokracii ve smyslu shora nastíněného testu.

IV. 1. 4
Procesněprávní rámec

[62] Pravomoc rozhodovat o rozpuštění politické strany je vyhrazena soudu. Ustanovení § 15 odst. 1 zákona o politických stranách zakládá příslušnost Nejvyššího správního soudu rozhodovat o rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuobnovení jejich činnosti. Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuobnovení jejich činnosti v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu pátého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[63] Na straně navrhovatele stojí typicky vláda (příp. prezident republiky - srov. § 15 odst. 1 zákona o politických stranách), tedy orgán kreovaný na základě vůle občanů, vyjádřené ve volbách, právě prostřednictvím politických stran, tj. dalších účastníků volné soutěže politických stran a hnutí. Vláda je tak nejen (v užším slova smyslu) ústavním orgánem, ale (v širším slova smyslu) také aktivním hráčem politického systému, spojeným s některými politickými stranami jako účastníky soutěže politických stran. Jakkoliv se podobná situace jeví málo pravděpodobná, nelze byť i jen teoreticky vyloučit zneužití již tohoto procesního nástroje (návrhu na rozpuštění politické strany) s cílem narušit svobodnou soutěž politických stran a tím i politický systém jako takový – např. podle § 20a odst. 2 písm. c) zákona o politických stranách platí, že samotným podáním příslušného návrhu soudu se pozastavuje výplata příspěvku na činnost (k relevanci těchto úvah srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 36/2006 – 22, č. j. Vol 40/2006 – 38 a Vol 60/2006 – 53).

[64] Nelze také přehlédnout, že vláda vedle svého výsadního postavení z hlediska aktivní legitimace 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 věrohodně a přesvědčivě s předložením konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení.

[65] Je zřejmé, že činnost politické strany může být v rozporu s Ústavou a zákony, resp. dávat důvody k rozpuštění strany, v mnoha různých aspektech. 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, a *de facto* by se posunul ve své činnosti do pravomocí náležejících v dělbě mocí moci výkonné. Ve svém důsledku by takový přístup mohl vést k porušení Listinou garantovaného práva na spravedlivý proces (zejm. článek 36 odst. 1 Listiny).

[66] Soud je totiž zásadně a především nezávislým arbitrem posuzujícím důvodnost návrhu na rozpuštění politické strany. Jakkoliv proto v tomto typu řízení formálně neplatí dispoziční zásada a není *a priori* vyloučeno, aby se soud některými skutečnostmi zabýval nezávisle na obsahu návrhu, může být takový postup jen zcela výjimečný. 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.

IV. 1. 5
Shrnutí

[67] Na tomto místě argumentace lze tedy dílčím způsobem uzavřít, že politické strany mají v zastupitelské formě demokracie 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. Vždy se musí jednat o zásah, který je nezbytný v demokratické společnosti.

[68] 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.

[69] 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.

IV. 2
Aplikace právního rámce na skutková zjištění

IV. 2. 1
Tvrzená spolupráce Dělnické strany s Národním odporem

[70] Vláda tvrdila, že počátkem roku 2008 došlo k posunu v aktivitách Dělnické strany, které ji v důsledku spolupráce Národním odporem, hrajícím dominantní roli na české neonacistické scéně, staví do pozice blízké ultranacionalistickým uskupením.

[71] U ústního jednání k tomuto tvrzení vláda dodala, že se jedná o obecně známou skutečnost, která vyplývá i z veřejně přístupných materiálů předávaných vládě policií a týkajících se stavu extremismu v České republice. Spolupráci považuje za nepochybnou, byť není schopna předložit text písemné dohody o spolupráci a neví ani, zda nějaká podobná dohoda existuje. Zdůraznila také, že se členové Dělnické strany aktivně účastní řady akcí Národního odporu, o čemž svědčí např. záznamy Policie. Ve vztahu k tomuto tvrzení však vláda nenavrhla soudu provedení žádných konkrétních důkazů, listiny nebo jiné důkazní prostředky nepředložila a odkázala pouze na důkazy přiložené k návrhu.

[72] Vláda předložila k důkazu přípis Policie Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 4. 10. 2007, týkající se aktivit uskupení Mladí národní demokraté a hnutí Národní odpor. Mladí národní demokraté mají být neregistrovaným hnutím, jehož jménem vystupují Erik Sedláček a Patrik Vondrák, a jehož název se shoduje s názvem německého sdružení Junge Nationaldemokraten, což je mládežnická organizace německé neonacistické politické strany NPD. Ve vztahu k hnutí Národní odpor je v přípisu uvedeno, že se jedná o neregistrovanou neonacistickou organizaci vzniklou z pražské odnože české pobočky militantní neonacistické organizace Blood and Honour, je součástí mezinárodního neonacistického hnutí postaveného na nadřazenosti bílé rasy a hlásícího se k ideologii nacionálního socialismu, jím používané symboly a kombinace barev jasně odkazují k hitlerovskému Německu. Součástí ideologie Národního odporu je otevřený antisemitismus, činnost tohoto hnutí směřuje k potlačování práv a svobod jiných osob, útočí na územní celistvost a historickou kontinuitu České republiky, veřejná shromáždění využívá k demonstraci síly, zastrašování příslušníků menšin a popírání, ospravedlňování a schvalování nacistické genocidy. Přípis zmiňuje také jména Erika Sedláčka a Patrika Vondráka jako čelných představitelů Národního odporu.

[73] Vláda uvedla, že tento důkaz byl předložen, protože z informací poskytnutých jí Policií vyplývá, že Mladí národní demokraté jsou určitou základnou pro další postup

v činnosti v Dělnické straně. Žádné takové informace či sdělení Policie však vláda soudu nepředložila. Nad rámec přípisu Policie Magistrátu hlavního města Prahy vláda netvrdila žádné skutečnosti a nepředložila žádné důkazy, které by se týkaly existence a činnosti hnutí Národní odpor, osob, které s tímto hnutím mohou být spojovány, nebo shromáždění či jiných akcí přičitatelných tomuto hnutí. Vláda tímto důkazem nijak neprokázala spolupráci Dělnické strany s Národním odporem, ve vztahu k jehož aktivitám má ostatně předložený důkaz také jen velmi povrchní a obecnou vypovídací hodnotu. Z důkazu 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. Rovněž je nutné zdůraznit, že tento důkaz se týká období předcházejícího tvrzené radikalizaci Dělnické strany a její spolupráce s Národním odporem, k nimž mělo dojít teprve počátkem roku 2008.

[74] 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. 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...“.

[75] K tomuto důkazu je třeba především uvést, že vláda netvrdila souvislost mezi aktivitami Národního odporu a webovými stránkami http://www.odpor.org, ani nenavrhla k prokázání takové souvislosti žádné důkazy. Spojení těchto webových stránek s Národním odporem lze dovodit pouze ze zmínky o podpoře shromáždění. K prokázání, že se jedná o stránky spravované Národním odporem, resp. osobami, které s ním mohou být spojovány, však tento důkaz sám o sobě nestačí. Podobně nestačí bez dalšího ani k prokázání skutečnosti, že by Národní odpor organizoval předmětné shromáždění. Vláda přitom netvrdila ani nenavrhla žádné další důkazy, z nichž by bylo možné dovodit podíl Národního odporu na organizaci shromáždění v Litvínově – byť i jen v minimální míře, např., že se osoby aktivní v rámci Národního odporu zúčastnily předmětného shromáždění.

[76] Dále vláda předložila dopis starosty města Litvínova Ministerstvu vnitra ze dne 10. 11. 2008, podle nějž se dne 18. 10. 2008 bez předchozího ohlášení sešli na náměstí Míru v Litvínově příznivci Národního odporu a Dělnické strany. Z dopisu nijak nevyplývá, jak byl učiněn závěr o příslušnosti účastníků shromáždění k Národnímu odporu, proto nemůže bez dalšího prokázat tvrzení v něm obsažené.

[77] Vláda s výjimkou tří citovaných listin nepředložila žádné důkazy, které by se byť i jen zprostředkovaně týkaly Národního odporu, resp. vztahu Národního odporu a Dělnické strany. Tvrdila-li vláda, že se akce Dělnické strany a Národního odporu prolínají

a členové Dělnické strany vystupují na řadě akcí Národního odporu, nenabídla k tomuto (navíc obecnému) tvrzení vůbec žádné důkazy. Zmínila-li vláda existenci záznamů a podkladů od Policie a podnětů a návrhů od jiných subjektů, je třeba konstatovat, že se o ně se soudem nepodělila. Přestože vláda tvrdila, že se jedná o skutečnosti obecně známé, případně, že jsou některé dokumenty veřejně přístupné, nemůže se tímto tvrzením vyhnout důkaznímu břemenu. Jinými slovy, soud nerozhoduje na základě skutečností údajně známých z médií a na základě blíže nespecifikovaných informací, které mají být dostupné na internetu, ale na základě skutkového stavu, který byl v řízení kontradiktorním způsobem procesně relevantně prokázán, tj. vyplývá ze soudu předložených a řádně provedených důkazů.

[78] 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, účastnící 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.

[79] Vláda své tvrzení o spolupráci Dělnické strany s Národním odporem neprokázala, není tedy možné posoudit ani to, zda by taková spolupráce mohla být důvodem k rozpuštění Dělnické strany. Jen velmi obecně lze v tomto směru nastínit, že byla-li by taková spolupráce prokázána, a byla-li by prokázána charakteristika Národního odporu vyplývající z přípisu Policie Magistrátu hlavního města Prahy, mohlo by se podle konkrétních okolností jednat např. o důvod k rozpuštění podle § 4 písm. a) zákona o politických stranách (v případě prokázaného porušování ústavy a zákonů Dělnickou stranou, příp. v návaznosti na radikální neonacistickou ideologii s prokázaným cílem odstranit demokratické základy státu), nebo podle § 4 písm. d) zákona o politických stranách (tj. ohrožovalo-li by toto spojení a jeho projevy mravnost či veřejný pořádek, nebo vedlo-li by k ohrožení práv a svobod občanů). I v takovém případě by ovšem při posouzení konkrétních skutkových okolností vyplývajících z návrhu a prokázaných v soudním řízení musely být splněny podmínky shora nastíněného testu, ospravedlňujícího zásah do práva na sdružování v politických stranách [viz odst. 67, 68]. V případě ohrožení práv a svobod občanů garantovaných Úmluvou by mohla přicházet v úvahu i aplikace výjimky podle článku 17 Úmluvy. S ohledem na zjevné neunesení břemene tvrzení i břemene důkazního vládou je ovšem v nyní posuzované věci jakákoliv úvaha na toto téma čistě akademická.

IV. 2. 2
Tvrzená snaha uchopit moc nedemokratickými prostředky

[80] Dále vláda poukázala na radikalizaci aktivit Dělnické strany, která se podle ní snaží uchopit moc nedemokratickými prostředky.

[81] Toto tvrzení vláda prokazovala tiskovým prohlášením Dělnické strany ze dne 17. 10. 2008, podle nějž „ *...Dělnická strana vyhlašuje 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.*“.

[82] V návaznosti na toto prohlášení vláda poukázala u ústního jednání také na vyjádření předsedy Dělnické strany, který v souvislosti se zmiňovanou změnou systému konstatoval zájem na změně Ústavy, resp. uvedl, že nikoliv vše, co je v Ústavě, je „správné a zákonné“.

[83] Nad rámec odkazu na tiskové prohlášení Dělnické strany vláda nenavrhla žádný důkaz.

[84] Dělnická strana ve vyjádření k návrhu uvedla, že vyhlašování nulové tolerance je v rámci české politiky běžným jevem. K námitce vlády, že je rozdíl mezi vyhlášením nulové tolerance politické straně a politickému systému, předseda Dělnické strany u ústního jednání zdůraznil, že Dělnická strana usiluje o změnu systému cestou demokratických voleb. Uvedl, že zakotvenost polistopadového politického systému v ústavě neznamená jeho správnost a připustil i usilování o změnu ústavy, byť i zde zdůraznil demokratický charakter kroků, které by k tomuto cíli vedly. Hovoří-li Dělnická strana o rozpuštění stávajících politických stran, u ústního jednání její předseda upřesnil, že tím má na mysli rozpuštění zákonnou cestou na základě návrhu podaného u soudu a opřeného o tvrzená porušení zákona těmito stranami.

[85] O přesvědčivosti vyjádření Dělnické strany při interpretaci předmětného tiskového prohlášení lze mít jistě pochybnosti. Zmínka o revolučním zvratu však nemusí bez dalšího znamenat převzetí moci násilnou cestou. Politický systém je pak neurčitý pojem, jehož interpretace se může lišit a přes možné pochybnosti o věrohodnosti vyjádření Dělnické strany nelze mít bez dalšího za prokázané, že by tiskové prohlášení hovořilo o odstranění podstatných náležitostí demokratického právního státu (článek 9 odst. 2 Ústavy). Právě ty jsou přitom chráněnou hodnotou, oním nezměnitelným tvrdým jádrem Ústavy, pokus o jehož odstranění by mohl být důvodem k zákroku proti politické straně. Nikoliv každá změna Ústavy představuje porušení těchto podstatných náležitostí a nikoliv každá zmínka o změně Ústavy musí nutně vést k rozpuštění politické strany. Nejvyšší správní soud shora citoval judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že politickou stranu nelze postihnout jen 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.

[86] Jiná situace by mohla nastat, kdyby vláda přesvědčivě prokázala, že obsah tiskového prohlášení Dělnické strany odpovídá jejímu cíli a dalším případným konkrétním aktivitám ve snaze odstranit demokratické základy státu [§ 4 písm. a) zákon o politických stranách], směřování k omezení volné soutěže politických stran [§ 4 písm. c) zákona o politických stranách] nebo k ohrožení základních práv a svobod občanů [§ 4 písm. d) zákona o politických stranách]. 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 shora nastíněného testu, ospravedlňujícího zásah do práva na sdružování v politických stranách.

IV. 2. 3
Tvrzené porušení shromažďovacího zákona – Hradec Králové

[87] Vláda vytkla Dělnické straně opakované porušení povinnosti oznámit předem příslušnému úřadu konání shromáždění, tedy porušení povinností stanovených § 5 shromažďovacího zákona.

[88] Porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním dne 16. 8. 2008 v Hradci Králové vláda prokazovala sdělením Magistrátu města Hradce Králové Ministerstvu vnitra ze dne 6. 11. 2008. Podle něj přijelo daného dne do Hradce Králové cca 300 stoupenců Dělnické strany, kteří se sjeli na původně plánovanou soukromou oslavu do letního kina, která však byla vypovězena. Účastníci se vydali organizovaným pochodem na Ulrichovo náměstí v centru Hradce Králové, kde zaznělo několik nezávadných projevů a po sdělení pracovnice magistrátu města, že se jedná o neohlášenou akci, bylo shromáždění v klidu ukončeno s tím, že organizátorovi bude uložena pokuta za neoznámení akce.

[89] Dělnická strana ve vyjádření k návrhu uvedla, že Magistrát města Hradce Králové zakázal shromáždění nezákonně a po oznámení na místě samém se několik desítek osob volně prošlo městem.

[90] Z jediného důkazu, který vláda soudu předložila, nicméně 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).

[91] Vláda nenavrhla ve vztahu k tomuto shromáždění žádné další důkazy a ani v tomto případě tedy své důkazní břemeno neunesla. Opět pouze teoreticky proto soud 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. V této argumentaci lze odkázat na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který ve velmi

podobné situaci konstatoval, že pochybení spočívající v porušení předpisů upravujících výkon shromažďovacího práva, které je postižitelné pokutou v rámci správního trestání, může být jen velmi obtížně považováno za relevantní a dostatečný důvod pro pozastavení činnosti politické strany (rozsudek ze dne 14. 2. 2006, *Křesťanská demokratická lidová strana proti Moldavsku*, stížnost č. 28793/02, body 71 – 73, 76). S odkazem na tuto judikaturu lze dodat, že není-li takové pochybení dostatečné pro pozastavení činnosti, tím spíše nemůže odůvodnit podstatně přísnější zásah spočívající v rozpuštění politické strany.

IV. 2. 4
Tvrzené porušení shromažďovacího zákona – Litvínov

[92] Porušení shromažďovacího zákona vláda vytkla Dělnické straně i ve vztahu ke shromáždění v Litvínově dne 18. 10. 2008.

[93] Tvrzené porušení shromažďovacího zákona v souvislosti se shromážděním konaným dne 18. 10. 2008 vláda prokazovala dopisem starosty města Litvínova Ministerstvu vnitra ze dne 10. 11. 2008, podle nějž byly organizátory a účastníky členové, případně sympatizanti Dělnické strany. To podle něj vyplývá ze skutečnosti, že nejméně dva z řečníků vyslovili podporu této straně a dále z písemné zprávy Policie a obrazového a zvukového záznamu Městské policie Litvínov. Tuto písemnou zprávu ani obrazové či zvukové záznamy však vláda Nejvyššímu správnímu soudu nepředložila, jejich provedení k důkazu pak nenavrhla.

[94] Podle dopisu se jednalo o nepovolenou akci. 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).

[95] Z návrhu vyplývá, že řečníky měli být Jiří Šlégr, Pavel Anderle a Jiří Tůma. Vláda u ústního jednání uvedla, že jí není známo spojení těchto osob s Dělnickou stranou. Toto spojení nicméně vláda dovozuje z toho, že Jiří Šlégr účastníky shromáždění pozdravil mj. jménem Dělnické strany a jejího předsedy s tím, že s ním právě telefonicky hovořil, Pavel Anderle přivítal aktivisty Dělnické strany a Jiří Tůma uvedl, že je rád, že vidí tolik účastníků, nejen Dělnickou stranu. Předseda Dělnické strany u ústního jednání nepotvrdil telefonický rozhovor s Jiřím Šlégrem a uvedl, že Jiří Šlégr a Pavel Anderle jsou členy Dělnické strany, není mu však známo, zda jimi byli v době konání předmětného shromáždění; jméno Jiřího Tůmy nezná a není mu známo, zda je členem Dělnické strany. V tomto kontextu dodal, že všechny členy nezná ani nemůže znát.

[96] V této souvislosti je třeba dodat, že vláda své tvrzení o projevech jmenovaných osob nijak neprokázala, ani k prokázání svého tvrzení nenavrhla žádné důkazy.

[97] Ve zprávě svého tiskového odboru ze dne 15. 10. 2008 Dělnická strana hovoří o plánovaném shromáždění jako o akci svých sympatizantů a vyzývá k účasti na ní, ve

zprávě tiskového odboru ze dne 18. 10. 2008 je shromáždění označeno jako demonstrace nespokojených občanů. Z obsahu prohlášení vyplývá, že se mělo jednat o shromáždění ve smyslu § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona.

[98] Předseda Dělnické strany u ústního jednání nejprve uvedl, že Dělnická strana předmětné shromáždění neorganizovala, později však k témuž shromáždění a pozvánce na webových stránkách http://www.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.

[99] 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.

[100] Přes spojení, které je možné na základě provedených důkazů mezi Dělnickou stranou a shromážděním dovodit, ovšem nečinnost vlády co do jejího důkazního břemene ponechává skutková zjištění značně kusá. V zásadě tedy lze mít za prokázané pouze tolik, že se daného dne konalo v Litvínově shromáždění, které nebylo v rozporu s § 5 shromažďovacího zákona oznámeno, a že nejméně dva z řečníků vyjádřili podporu Dělnické straně. Ta shromáždění zjevně podpořila, vyzývala k účasti na něm, a ústy svého předsedy jej označila za svou akci, byť jinak účast na organizaci shromáždění popírá. Po rozpuštění shromáždění došlo k policejnímu zákroku proti některým účastníkům shromáždění.

[101] Vláda nepředložila žádné důkazy, ze kterých by vyplývaly podrobnosti k průběhu shromáždění, k předneseným projevům, které by prokazovaly její tvrzení o obsahu vystoupení tří jmenovaných řečníků, nutnost zákroku Policie a tvrzení o cíleném narušení veřejného pořádku. Ani ve vztahu k tomuto shromáždění a tvrzenému protiprávnímu jednání Dělnické strany tak vláda své důkazní břemeno, přes prokázání podpory Dělnické strany konání shromáždění, neunesla. Ostatně, ani unesení důkazního břemene by k vyhovění návrhu nepostačovalo, protože s odkazem k argumentaci v části IV. 2. 3 tohoto rozsudku lze připomenout, že ojedinělé porušení shromažďovacího zákona jako důvod pro rozpuštění politické strany neobstojí.

IV. 2. 5
Ochranné sbory Dělnické strany

[102] V průběhu ústního jednání byla v souvislosti se shromážděním v Litvínově zmíněna činnost Ochranných sborů Dělnické strany. Soud položil předsedovi Dělnické strany několik otázek týkajících se činnosti těchto sborů. Ten zdůraznil, že se jedná o neozbrojené skupiny dobrovolníků, kteří nepoužívají násilí, donucovací prostředky ani

bojová umění. Dále dodal, že přes zveřejněné znění kodexu Ochranných sborů zatím neproběhl jejich výcvik ani územní členění. Sbory jsou podřízeny předsedovi strany. Jejich úlohou je pomáhat při organizaci stranických akcí, zabezpečovat ochranu stranických funkcionářů a zajímat se o dění v problematických lokalitách. Posledně uvedená činnost prý znamená diskusi s občany o jejich problémech a o problémech lokality, medializaci problému, která vytváří tlak na místní složky, aby se začaly situací zabývat. V současné době je členy Ochranných sborů cca 20 – 30 osob, k účasti na konkrétní akci jsou vybírány tak, že projeví zájem účastnit se např. monitoringu v den, kdy je plánován, mají v ten den zájem působit veřejně a zajímat se o veřejné dění.

[103] Z těchto odpovědí bez dalšího nevyplynulo, že by existence a činnost sborů byly nezákonné, v rozporu např. s § 5 odst. 2 zákona o politických stranách, podle nějž 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, soud proto v souladu se svou vázaností návrhem nezjišťoval další skutečnosti týkající se činnosti těchto sborů ani neprováděl v tomto směru žádné další dokazování.

IV. 3
Závěr

[104] 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 s ohledem na shora uvedenou argumentaci neudržitelný.

[105] 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 v demokratické společnosti nezbytný.

[106] 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.

[107] Ustanovení § 4 zákona o politických stranách představuje zákonný základ, vyžadovaný pro zásah do práva sdružovat se v politických stranách. Je do jisté míry negativním vyjádřením toho, jaké politické strany mohou v daném právním prostoru působit, jinak řečeno, za jakých podmínek mohou být registrovány, působit v politické soutěži a z jakých důvodů může vůči nim být zákonným způsobem zakročeno. Toto ustanovení je vždy třeba interpretovat ve světle shora definovaných podmínek.

[108] 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.

[109] Vláda v nyní 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.

[110] V řízení nebylo prokázáno, že by činnost Dělnické strany byla v rozsahu skutečností tvrzených a prokázaných vládou naplněním shora uvedených důvodů pro její rozpuštění (§ 4 a § 13 odst. 6 zákona o politických stranách). Nejvyšší správní soud proto návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany jako nedůvodný zamítl.

V.
Náklady řízení

[111] Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšná Dělnická strana, jíž náleží právo na náhradu nákladů řízení, tyto náklady nežádala. Neúspěšná vláda právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** řádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. března 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu