

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Katedra ústavního práva

Rozpouštění a pozastavování činnosti politických stran

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce: Doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.

Vypracovala: Radka Kaštovská

Olomouc 2010

Já, níže podepsaná, Radka Kaštovská, autorka bakalářské práce na téma:

Rozpouštění a pozastavování činnosti politických stran,

kteřá je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, správci:

Univerzitě Palackého v Olomouci
Křížkovského 8
771 47 Olomouc
Česká republika,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech Univerzity Palackého v Olomouci, včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého v Olomouci. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého v Olomouci, která se nazývá Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Rozpouštění a pozastavování činnosti politických stran vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 15. dubna 2010

.....
Radka Kaštovská

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu Doc. JUDr. Jiřímu Jiráskovi, CSc. za jeho odborné vedení a vstřícnou pomoc při zpracovávání této práce, za jeho cenné rady a čas, který mi věnoval.

Obsah

1. Úvod	5
2. Pojem politická strana	6
3. Právní úprava	8
4. Pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany	10
4.1. Důvody pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany	10
4.2. Procesní postup pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany	13
4.2.1. Ochranná doba	16
4.3. Znovuobnovení činnosti politické strany	18
4.4. Zánik politické strany	19
5. Opravné prostředky proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany	20
5.1. Ústavní stížnost	20
5.2. Obnova řízení	21
6. Nástin judikatury Evropského soudu pro lidská práva	23
7. Přelomová rozhodnutí Nejvyššího správního soudu	26
7.1. Rozsudek Dělnická strana I	27
7.2. Rozsudek Dělnická strana II	29
8. Návrhy de lege ferenda	31
9. Závěr	33
10. Použité prameny	36

1. Úvod

Politické strany mají v demokratických státech důležitou a nenahraditelnou roli. Ač si to lidé neuvědomují, je činnost politických stran a dění kolem nich součástí běžného života. Politické strany jsou sledovány především prostřednictvím médií, které o stranách poskytují základní informace široké veřejnosti. Důležité je si připustit, že každá „věc“ má rub a líc. I když média mohou představovat jednu z forem kontroly činnosti politických stran, je nezbytná existence kontrolního orgánu, který bude mocensky nadřazen politickým stranám, a zároveň bude jednat v souladu se zásadami rovnosti, nezávislosti a transparentnosti. Tato bakalářská práce se zabývá problematikou pozastavení činnosti a rozpuštění politických stran.

Mou práci bych chtěla diverzifikovat do dvou hlavních částí. V první se zabývám postupem a důvody, jež vedou k pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany. Tato část je vypracována pomocí přehledové analýzy problematiky podložené platnou právní úpravou a rozhodnutími soudu. První kapitola věnuje pojmu politické strany, a to především z pohledu definice, protože pouze tak si můžeme uvědomit smysl a váhu politických stran, a s tím i potřebu jejich kontroly. Dále zmiňuji právní úpravu v kapitole druhé, jelikož zásah do činnosti politické strany je možný pouze na základě zákona. Nadcházející dvě kapitoly se zabývají postupem, důvody a možnostmi zákonné obrany proti rozhodnutí soudu. Mým cílem, ve výše zmíněné části práce, je analyzovat platnou právní úpravu z pohledu pramenů, ale také samotného postupu.

Druhá část práce je zaměřena na konkrétní případy z judikatury Nejvyššího správního soudu. Zmíněny jsou i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Chtěla bych podotknout, že judikatura soudů je velmi obohacující a její interpretační funkce je u dané problematiky nezpochybnitelná. Snažím se najít několik rozhodnutí, jež svou povahou dle mého názoru velmi výrazně modifikují právní úpravu, čímž jí dávají konkrétní rozměr. Poslední kapitola je určena návrhům a úskalím, o kterých se domnívám, že je třeba se v budoucnu na jejich úpravu zaměřit.

Souhrnně se snažím zodpovědět, zda je postup pozastavování činnosti a rozpuštění politických stran dle mého názoru účinný. Otázkou je, či jsou v této oblasti legitimovány „správné“ subjekty. Pomocí přehledové analýzy problematiky zahrnující i rozhodnutí soudních orgánů bych chtěla dospět k návrhům *de lege ferenda* a tímto upozornit na mezery, které platná právní úprava nezahrnuje.

2. Pojem politická strana

Politické strany jsou seskupení občanů, které spojují ideologicky společné či podobné názory na různé oblasti společenských vztahů. Jejich cílem je vítězství ve volbách, které jsou uskutečňovány v souladu se zásadou svobodné soutěže politických stran. Strany se snaží aktivně podílet na státní moci a tím uvádět k životu svou programovou ideologii. Ústava ČR¹, ani zákon nedává legální definici politické strany a hnutí, stejně jako nerozlišuje rozdíly mezi politickou stranou či politickým hnutím (dále jen politické strany). Zajímavé ovšem je, že Ústava se na rozdíl od zákonného textu zmiňuje pouze o politických stranách nikoli o politických hnutích, jež zase na stranu druhou používá ve svém názvosloví Listina základních práv a svobod². Domnívám se, že jde o nedůslednou práci zákonodárce, který neuvádí rozdíl popř. vzájemný vztah nadřazenosti mezi pojmy (hnutí vs. strana).

Nejvyšší správní soud navázal na judikaturu Ústavního soudu a konstatoval ve svém rozhodnutí:

„Politické strany jsou státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí, a jejichž postavení je založeno na principech svobody, rovnosti a veřejnosti.“³

Privilegovanost politických stran lze spatřovat například v jejich financování ze strany státu, a jak již bylo uvedeno, hovoříme o uskupení, jež mají možnost ovlivňovat směřování a chod státu. Soukromoprávní postavení politických stran jim zajišťuje ochranu práv a svobod vyplývajících z Listiny základních práv a svobod.⁴

Politické strany, ač byly přiřazeny ke korporacím soukromého práva, svou povahou nejde o klasické právnické osoby, jelikož je značná jejich návaznost na stát, z čehož ovšem nelze dovozovat ani jejich veřejnoprávní charakter. Další odlišnost je možné spatřovat i v účelu jejich vzniku, protože na rozdíl od ostatních subjektů není jejich primární snahou dosažení maximálního zisku. Jejich právní postavení je označováno jako *sui genesis* a dle

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava), ve znění pozdějších předpisů.

² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky (dále jen Listina), ve znění pozdějších předpisů.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. Pst 2/2003 - 69.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. Pst 29/2007 - 37.

zákonného textu jsou odděleny od státu. Soukromoprávní charakter stran nalezneme i v usnesení Ústavního soudu, který říká, že se na ně vztahuje čl. 2 odst. 3 Listiny⁵. Politické strany mají v zastupitelské demokracii nezastupitelný význam, a proto požívají zvýšené ochrany.⁶ Jejich základní znaky je možné dovodit ze zákonného textu a rozčlenit je do následujících bodů:

- sdružení občanů ČR,
- dobrovolnost a svoboda sdružování,
- organizovanost jako právnická osoba soukromého práva,
- trvalost existence,
- politický program a účast na politickém životě,
- privilegované postavení,
- rovnost postavení a šancí.⁷

Taktéž je možné vymezit politické strany negativně, jelikož Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích⁸ stanovuje, že politickou stranou není:

- občanské sdružení,
- sdružování občanů k výdělečné činnosti nebo zajištění řádného výkonu určitých povolání,
- sdružování občanů v církevních a náboženských politických společnostech.

Politické strany jsou subjekty, jež mají velmi specifické postavení. Každý má právo být členem pouze jedné politické strany. Vzhledem k tomu, že Česká republika je stát s reprezentativní demokracií, mají nezastupitelnou roli, jelikož jako jediné mohou participovat na moci a ovlivňovat tak chod a budoucnost země. V naší zemi je poměrně mladá demokracie, která je zatím ještě značně poznamenána dobou minulou. Předpokládám, že v otázce plurality stran a regulace jejich činnosti je stále důležitý rozvoj.

⁵ Viz. čl. 2 odst. 3 Listiny: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

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

⁷ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 343.

⁸ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění (dále jen ZSPS).

3. Právní úprava

Právní úpravu politických stran nalezneme v mnoha pramenech. Zaměřuji se pouze na stěžejní, jež s tématem úzce souvisí. Právní úpravou nejvyšší právní síly je Ústava a Listina, což podtrhuje jejich nezastupitelnou roli v demokratickém státě. Účelem zakotvení je, dle mého názoru, snaha vyvarovat se chybám z minulosti. Konkrétně přímo v preambuli Ústavy jsou vyjádřeny základní hodnoty státu, a to především proklamace svobody, rovnosti, demokracie a ochrany lidských práv. Česká republika patří mezi země s nepřímou pluralitní demokracií, kde státní moc je vykonávána lidem prostřednictvím jimi zvolenými zástupci a orgány. Jedná se o jednu ze součástí právního státu. Dále články první a desátý, jimiž České republice vyplývají závazky z mezinárodního práva, a kde je zároveň stanovena aplikační přednost mezinárodních smluv, kterými v této oblasti mohou být:

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech – čl. 22,
- Evropská úmluva o lidských právech – čl. 11, který upravuje svobodu sdružování a shromažďování. Stejně jako česká právní úprava, ani Úmluva neupravuje postavení politických stran.

„Právo svobodně se sdružovat a shromažďovat může být omezeno zákonem a je-li to nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“⁹

Velmi podstatným pro mou práci je článek pátý, který říká, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítající násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Samotné ústavní zakotvení politických stran podtrhuje jejich nezastupitelnou roli v našem politickém systému.¹⁰

⁹ Čl. 11 odst. 2, Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, v platném znění.

¹⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a Listině, 1. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 84.

Listina v oddílu druhém upravuje politická práva. Chtěla bych prvně zdůraznit článek dvacátý, zabývající se právem sdružovacím a článek dvacátý druhý upravující svobodnou soutěž politických stran. Svobodnou soutěž politických stran je možné považovat za stabilizační prvek demokracie.¹¹ Ve volbách jsou si strany rovny, bez ohledu na velikost jejich členské základny, mají stejné příležitosti. Nutno říci, že právo sdružovací se vztahuje na každého jednotlivce, nikoli jen na občana, ovšem právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich, má toliko pouze občan. Občan má tedy prostřednictvím politických stran a politických hnutí právo účastnit správy věcí veřejných. Dle Listiny, právo sdružovací je možno omezit jen, pokud je to nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, pro ochranu práv a svobod druhých a předcházení trestných činů.

Samotná úprava pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany je rozpracována v ZSPS, kde se dozvíme jakým způsobem a za jakých podmínek může dojít k pozastavení činnosti či zrušení strany, ochrannou dobu, kdy nelze tento institut naplnit, kdo je nadán pravomocí k pozastavení činnosti či zrušení strany. Součástí zákona jsou i ustanovení týkající se vzniku, zániku, členství a hospodaření politických stran a jejich soudní ochrana.

Neopomenutelným procesním právním předpisem je Soudní řád správní¹², který stanoví, že soudy ve správním soudnictví rozhodují mimo jiné také ve věcech politických stran a politických hnutí. Příslušným v těchto věcech rozhodnout je Nejvyšší správní soud. Nehovoří ovšem o řádném opravném prostředku, který zakotvuje Ústava ČR (čl. 87 odst. 1 písm. j) a Zákon o Ústavním soudu (§ 11 odst. 1 písm. e)¹³.

Důležitou roli hraje judikatura Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, která ač není součástí právního řádu, působí jako interpretační a aplikační vodítko pro rozhodování v této oblasti a také blíže konkretizuje zákonná ustanovení.

¹¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a Listině, 1. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 86.

¹² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen Soudní řád správní).

¹³ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

4. Pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany

Institut pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany chápou jako opatření chránící společnost před aktivitou politických stran, které svým jednáním mohou ohrožovat svobodu, práva, rovnost a demokratické hodnoty státu, nikoli jako trest v pravém slova smyslu. Oba právní tituly spolu úzce souvisejí, protože v případě nesplnění povinnosti v zákonem stanovené lhůtě může důvod pozastavení činnosti strany vést i k jejímu rozpuštění. Zásah státní moci do činnosti politické strany by se měl stát impulsem do budoucna pro samotnou politickou stranu, pokud jde o pozastavení činnosti, ale především pro další strany, které na politickém poli působí či mají v úmyslu působit.

Právní úprava pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany je obsažena v ZSPS, přesně v § 12 až 16, které stanoví podmínky a postup pro pozastavení činnosti či rozpuštění politické strany. Obecné ustanovení uvádí Ústava ČR v článku pátém, který klade důraz na politické strany respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. V případě podání návrhu by činnost politické strany porušující článek pátý byla s největší pravděpodobností shledána Nejvyšším správním soudem za protiústavní, což by mohlo mít za následek její zrušení.

Ústavní pořádek ČR zahrnuje ještě v této rovině ustanovení Listiny, které říká, že právo sdružovací lze omezit jen v zákonem stanovených případech.¹⁴ Listina nehovoří o zrušení či pozastavení činnosti politické strany, ovšem teleologickým výkladem dovozují, že tyto instituty má na mysli. Omezením chápeme zásah státní moci do činnosti strany, které je legitimní.

4.1. Důvody pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany

Zákonodárce při tvorbě ZSPS byl, dle mého názoru, zřejmě značně ovlivněn předešlým totalitním režimem. Z mého pohledu, se snažil, o co největší eliminaci mezer v právu. Je to viditelné na okruhu činností, které politické strany nesmějí vykonávat. Ten je stanoven obecně, je tedy i věcí důsledného výkladu a uvážení Nejvyššího správního soudu,

¹⁴ Čl. 20 odst. 3, Listina.

kde stanoví hranici demokracie a svobody sdružování, aby mohl říci, že ta či ona politická strana splňuje zákonné podmínky pro pozastavení činnosti popřípadě pro rozpuštění.

Jednou z možností zrušení politické strany je její rozpuštění rozhodnutím soudu, jestliže je její činnost v rozporu s úvodními ustanoveními ZSPS nebo pokud i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany trvají skutečnosti, pro které byla její činnost pozastavena.¹⁵ K rozpuštění strany může dojít i dobrovolně, dle ZSPS.

Pozastavena činnost či rozpuštěna mohou být politické strany:

1. které porušují ústavu a zákony,
2. jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu,
3. které nemají demokratické stanovy,
4. jež nemají demokraticky ustavené orgány,
5. které směřují k uchopení a držení moci zamezujícímu druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc,
6. které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů,
7. jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů,¹⁶
8. jež nejsou odděleny od státu,
9. které jsou ozbrojeny nebo zřizují ozbrojené složky,
10. které nejsou organizovány na územním principu.¹⁷

Body 1-7 jsou důvody rozpuštění politické strany, na něž není možné vztahovat ochrannou dobu, jelikož se jedná o významné zásahy do demokratického právního státu. Nejvyšší správní soud judikoval, že je důležité posoudit, zda je zásah způsoben konáním politické strany či jednotlivcem, jež je jejím příznivcem.¹⁸ Zároveň, ale také dospěl k závěru, že pokud se politická strana oficiálně nedistancuje od projevů jejích členů, je ten následně straně přičitatelný.

¹⁵ § 13 odst. 6, ZSPS.

¹⁶ § 4, ZSPS.

¹⁷ § 5, ZSPS.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66.

Chtěla bych se ještě pozastavit u prvního bodu výše zmíněného. ZSPS konstatuje, že politická strana může být rozpuštěna nebo její činnost pozastavena pro porušování ústavy. Z hlediska výkladu je na místě poznamenat, že pojem ústava psán s malým „ú“, je pokládán za ústavu v širším slova smyslu, nikoli jen jako samotný ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění. Důvodem může být skutečnost, že zákonodárce tak učinil záměrně, jelikož chtěl, aby se pod pojem ústava zahrnuly i lidsko-právní mezinárodní smlouvy, které jsou součástí ústavního pořádku ČR a jimiž je ČR vázána.

Činnost politické strany může být pozastavena i za předpokladu, že do šesti měsíců od vzniku strany, nemá ustaveny orgány. Podnět k návrhu na pozastavení činnosti politické strany dává Ministerstvo vnitra¹⁹, které je ústředním orgánem státní správy pro sdružovací a shromažďovací právo.²⁰

Zvláštním a samostatným důvodem pro pozastavení činnosti politické strany je úzce spjat s hospodařením politické strany (§ 17 až 19). Jelikož se jedná o subjekty usilující o participaci na veřejné moci, musejí vzhledem ke svému postavení být otevřené a transparentní. Dále si musíme uvědomit, že politickým stranám jsou poskytovány příspěvky ze státního rozpočtu, což jsou veřejné finance a tudíž je naprosto ospravedlnitelné, že má politická strana povinnost vykázat, jak s těmito prostředky bylo vynaloženo. Zákon (§ 18 odst. 1, ZSPS) stranám ukládá povinnost každoročně předkládat do 1. dubna Poslanecké sněmovně výroční finanční správu, která je veřejná. Pokud tak neučiní, může vláda podat návrh Nejvyššímu správnímu soudu na pozastavení činnosti politické strany.

Jako důvod podání návrhu pro pozastavení činnosti politické strany se nepovažuje předložení výroční finanční zprávy politickou stranou, jež má vady či obsahové nedostatky. Zároveň bylo judikováno, že politická strana, jejíž činnost je pozastavena z důvodů porušování ústavy a zákonů, které je nutno vnímat jako porušování opakující se a dlouhodobějšího charakteru. Činnost politické strany může být pozastavena i pro rozpor se stanovami strany.²¹

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. Pst 42/2007 - 25 .

²⁰ § 12 odst. 1 písm. c, Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstvem a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, v platném znění.

²¹ § 14 odst. 1, ZSPS.

Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku v kauze Dělnické strany stanovil, jaké podmínky musí splňovat důvod pro rozpuštění politické strany. Hovoříme o následujících podmínkách, jejichž splnění musí být kumulativní:

1. zjištěné chování politické strany je protiprávní,
2. je této straně přičitatelné,
3. představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát,
4. zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli.

Chtěla bych zmínit, že ZSPS obsahuje i obsoletní právní normu související s pozastavením činnosti a rozpuštěním politické strany. Norma byla účinná pro strany, které vznikly či fungovaly podle předešlé právní úpravy²², přičemž měly povinnost upravit své stanovy v souladu se ZSPS a předložit je ve stanovené lhůtě ministerstvu.²³ Nesplnění výše zmíněné povinnosti zakládalo právní důvod pro podání návrhu na pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany. Obsolence nepůsobí neplatnost normy, naopak norma je platná a stále součástí právního řádu, pouze byly vyčerpány možnosti její aplikovatelnosti.

Jak jsem se zmínila, je právní vymezení důvodů pro pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany normováno obecně a v některých případech abstraktně. Úskalí spatřuji v možnosti problematického výkladu z pohledu politické strany. Ovšem vzhledem k tomu, že strany se účastní veřejného života, měly by být schopny se v právním prostředí státu orientovat a právo interpretovat.

4.2. Procesní postup pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany

Podkapitola je věnována procesnímu postupu, subjektům a dalším specifikům, která jsou s pozastavováním činnosti a rozpouštěním politických stran spjata. Rozhodovat ve věcech politických stran je příslušný Nejvyšší správní soud. Do doby vzniku Nejvyššího správního soudu, patřila tato pravomoc Ústavnímu soudu. Ve věcech volebních a politických stran jsou případy projednávány sedmičlenným senátem Nejvyššího správního soudu, který je tvořen předsedou a šesti soudci. Počet soudců v senátu je zárukou nestrannosti a právnosti, proto i z tohoto důvodu je judikátům soudu kladena velká váha.

²² Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách.

²³ § 21 odst. 2, ZSPS.

Rozhodovací pravomoc byla svěřena záměrně do rukou moci soudní nikoli do pravomoci Ministerstva vnitra, které jako správní orgán spravuje agendu politických stran. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je přezkoumatelné Ústavním soudem.

Orgán oprávněný podat návrh na pozastavení činnosti je vláda, pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky (§ 15 odst. 1 ZSPS). Lhůta 30 dnů se vykládá v souvislosti s pravomocí prezidenta, protože pokud vláda nepodá návrh soudu do 30 dnů, má tuto pravomoc prezident republiky. Vláda ale současně neztrácí možnost podání návrhu, jelikož se na ni lhůta nevztahuje, a tudíž pro ni marně neuplynula.²⁴ Ačkoli vše nasvědčuje skutečnosti, že by v tomto typu řízení měla platit dispoziční zásada, Nejvyšší správní soud ono tvrzení vyvrátil a dodal, že není vyloučeno, aby soud výjimečně jednal i v souladu se zásadou vyšetřovací.

Na pravomoc prezidenta republiky podat návrh je nutno nahlížet jako na pravomoc bez kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena.²⁵ Ústavní soud se k pravomocem prezidenta vyjádřil, přičemž konstatoval, že návrh podaný podle zvláštního zákona nelze považovat za vydání rozhodnutí, neboť podáním návrhu prezident realizuje vlastní právo, zatímco vydat rozhodnutí přísluší pouze soudu.²⁶

Vláda je podle výroku Nejvyššího správního soudu orgán kreovaný na základě vůle občanů, složený ze zástupců politických stran. Nabízí se otázka, zda je možné, aby byl návrh vlády podán jako její politický tah? Myslím si, že je v pravomoci vlády podat návrh na pozastavení činnosti politické strany, přičemž ale sama vláda je zatížena břemenem důkazním a břemenem tvrzení. Je nutné, aby v návrhu předvedla ty důkazy a podklady, které by mohly mít za následek pozastavení činnosti strany. Je zcela nepravděpodobné, že by vláda, jakožto kolektivní orgán složený ze zástupců jedné nebo více politických stran, se dohodla na čistě politickém pokusu odstranit svou opozici.

Garantem nezávislosti a nestrannosti je v dané problematice především Nejvyšší správní soud, který se snaží být, jak navenek, tak i vnitřně maximálně transparentní. Rozhodovací proces soudu si klade za cíl být v souladu se zásadami hospodárnosti a rychlosti, protože případné průtahy řízení by mohly způsobit problémy související s financováním činnosti politické strany, obzvlášť v případě, kdy je strana závislá na příspěvcích ze státního rozpočtu, jejichž poskytování je v době řízení pozastaveno.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. Pst 29/2007 – 37.

²⁵ JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu, výběr z nálezů a usnesení*. Praha: Linde, 2007, s. 189 – 190.

²⁶ MLSNA, Petr. Rozpouštění politických stran a zastavování jejich činnosti z komparativního pohledu. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 4, s. 209 - 232.

Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96, Soudní řád správní). Pokud je důvodem návrhu nesplnění povinnosti politické strany předložit výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně do 1. dubna, má politická strana možnost svým aktivním konáním napravit své protiprávní jednání. Politická strana může předložit výroční finanční zprávu i po podání návrhu soudu a zahájení řízení, pokud tak učiní, stává se v této situaci institut pozastavení činnosti zbytečný a Nejvyšší správní soud návrh zamítne. Rozhodnutí soudu se nezmění ani za předpokladu, kdy Poslanecká sněmovna namítá, že nebylo přijato usnesení, které by konstatovalo úplnost výroční finanční zprávy.²⁷ Za splnění povinnosti nelze ovšem pokládat předložení výroční finanční zprávy Nejvyššímu správnímu soudu.²⁸ Překážku *rei judicatae*²⁹ nezpůsobuje zamítavé rozhodnutí soudu, tudíž vláda je oprávněna podat návrh na pozastavení činnosti či rozpuštění strany, protože soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí.

Při pozastavení činnosti mohou strany činit pouze takové úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku.³⁰ Trvají-li skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, rozhodne Nejvyšší správní soud o rozpuštění politické strany.³¹ Návrh na rozpuštění strany podávají tytéž orgány, jež jsou legitimovány k návrhu na pozastavení činnosti strany. Jedno roční lhůta má funkci hlavně ochrannou, jelikož zajišťuje politické straně dostatečný čas pro nápravu nezákonného stavu. Marným uplynutím lhůty se otevírají dveře vládě k podání návrhu na rozpuštění strany. Návrh podaný před uplynutím lhůty by byl Nejvyšším správním soudem, dle mého názoru, odmítnut. ZSPS říká, že soud ve svém rozhodnutí stanoví likvidátora, kterým nesmí být osoba, jež byla členem této strany.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. Pst 12/2003 – 48.

²⁸ TRYŽNA, Jan. K podmínkám pozastavení činnosti politické strany, ke stupni ochrany politických stran v demokratickém právním státu. *Jurisprudence*, 2007, roč. XVI, č. 5, s. 56. ISSN 1802 - 3843.

²⁹ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne , sp. zn. Pst 1/2009 – 348: „Překážka věci rozhodnuté znamená, že soud se nesmí podruhé věcně zabývat stejným návrhem, týkajícím se identických účastníků řízení.“

³⁰ § 14 odst. 2, ZSPS.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. Pst 5/2003 – 43.

Je-li povinnost, která byla důvodem pozastavení činnosti ve lhůtě splněna, rozhodne o znovuoobnovení Nejvyšší správní soud. Výjimku tvoří strany, jejichž činnost byla pozastavena z důvodu nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně a z důvodu neustavení orgánů strany do šesti měsíců od vzniku strany. V těchto případech se činnost strany považuje za řádně obnovenou dnem, kdy byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem (§ 14 odst. 3 ZSPS).

4.2.1. Ochranná doba

Úkolem ochranné doby je zabránit útokům na politické strany, které by následně vedly k narušení plurality. Jak již bylo uvedeno výše, politická strana, je svorníkem mezi státem a společností, a pokud by jí bylo znemožněno vykonávat tento vztah v období konání voleb, potom by byla působnost strany ve veřejných záležitostech značně omezena. Limity ochranné doby nalezneme v Listině, v článku dvacátém druhém, který zajišťuje politickým stranám právo na svobodnou soutěž stran v demokratické společnosti.

Pozastavit činnost strany nebo ji rozpustit nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územně samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb.³² Interpretace ochranné doby je považována za demonstrativní, a proto jej musíme extenzivně rozšířit i na případné volby do Evropského parlamentu, v době ode dne vyhlášení voleb až do desátého dne po posledním dni těchto voleb.³³

Senátní volby, i když se nekonají současně ve všech volebních obvodech v České republice, jelikož se obměňuje vždy třetina senátorských křesel v dvouletém intervalu, jsou považovány za volby celostátní, a to především z povahy svého zastupitelského orgánu.³⁴ Nutno podotknout, že volby byť v jednom volebním obvodu, jsou pokládány za celostátní.

Výjimky z institutu ochranné doby tvoří politické strany, které:

- porušují ústavu a zákony, nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu,
- nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány,

³² § 15 odst. 2, ZSPS.

³³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. Pst 12/2003.

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2007, sp. zn. Pst 12/2007.

- směřují k uchopení a držení moci zamezující druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů,
- svým programem nebo činností ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.³⁵

Ústavní soud ČR judikoval, že politické strany nemohou vyvíjet činnost, kterou nejen pouze porušily zákon, ale takové strany, které porušují zákony.³⁶ Tímto chtěl Ústavní soud zdůraznit dlouhodobost a opakovatelnost porušování, přičemž je na úsudku senátu Nejvyššího správního soudu, zda rozhodne, že v projednávané kauze byla překročena míra porušení §4, ZSPS. Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozhodnutí:

„...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.“³⁷

Za soustavné porušování zákonů, pro něž by mohla být činnost strany pozastavena v ochranné době, Nejvyšší správní soud nepovažuje opakované nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně.³⁸

Z hlediska procesního je-li podán návrh na pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany ještě před počátkem běhu ochranné doby, je řízení před Nejvyšším správním soudem na tuto dobu přerušeno. Návrh podaný v ochranné době je shledán nepřípustný a soud jej odmítne.³⁹ Návrh vlády, jež je podán v ochranné době a soud jej pro tento důvod odmítne, nezpůsobuje překážku rei judicatae, jelikož soud rozhodoval ve věci v rovině procesní nikoli věcné.⁴⁰

Jestliže se zamyslíme nad smyslem ochranné doby, lze říci, že je na správném místě. Systém pluralitní demokracie vyžaduje pro svou existenci svobodnou soutěž politických stran zatíženou zásadou rovnosti. V případě neexistence zmiňovaného institutu, by se návrh na pozastavení činnosti politických stran a hnutí či zrušení mohl stát snadným nástrojem pro odstranění opozice a tím i narušení konkurenčního prostředí v období konání voleb.

³⁵ § 4, ZSPS.

³⁶ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 16/94.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66.

³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2007, sp. zn. Pst 12/2007.

³⁹ § 94 odst. 2, Soudní řád správní, v platném znění.

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. Pst 29/2007 – 37.

4.3. Znovuobnovení činnosti politické strany

Znovuobnovení činnosti strany je pozitivní možností, která má vliv na činnost strany. Institut úzce souvisí a navazuje na pozastavení činnosti. Pokud je činnost strany obnovena, vracejí se jí všechna práva, jež v době pozastavení nemohla naplňovat. Znovuobnovení činnosti politické strany je nutno odlišovat od obnovy řízení ve věci, jelikož se jedná o zcela odlišné právní instituty. Právní úprava je velmi strohá a nalezneme ji v ZSPS a Soudním řádu správním.

Příslušným rozhodovat ve zmiňované problematice je Nejvyšší správní soud. Návrh podává, stejně jako u návrhu na pozastavení činnosti strany, vláda, popřípadě prezident. Aktivně legitimována je také i sama politická strana. Zákonný text neužívá pojmu návrh, ale žaloba ve správním soudnictví, což lze dle mého názoru ztotožnit.

Zákon stanoví exempci, a to jestliže činnost politické strany byla pozastavena z důvodu:

- neustavení orgánu strany nejpozději do 6 měsíců od jejího vzniku (§ 6 odst. 5, ZSPS),
- nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně ve stanovené lhůtě (§ 18 odst. 1 a 2, ZSPS).

Činnost strany je ve výše stanovených případech obnovena dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.⁴¹ Výkladem zákona dojdeme k závěru, že příslušným orgánem je v prvním případě Ministerstvo vnitra, které spravuje problematiku politických stran a v případě druhém uvedená Poslanecká sněmovna. Pokud by politická strana podala návrh Nejvyššímu správnímu soudu, který by ale byla věcně nepříslušný věc rozhodnout, návrh usnesením odmítne.⁴² Návrh na znovuoobnovení činnosti je přípustný i v ochranné době a soud je povinen o něm rozhodnout.

⁴¹ § 14 odst. 3, ZSPS.

⁴² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. Obn 1/2006 – 11.

4.4. Zánik politické strany

Zánik politické strany je realizovatelný několika způsoby. Ve své práci bych chtěla zmínit zánik politické strany v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jejím rozpuštění, které je chápáno jako nejpřísnější sankční opatření pro politickou stranu. Soud přistupuje k rozpuštění strany až v případech, kdy má za to, že není jiná možnost nápravy jejího protiprávního jednání. Zánik se děje ve dvou fázích. První je zrušení strany jako krok, který předchází jejímu zániku. Celý postup obsahuje ZSPS.

Straně, která byla rozpuštěna, je soudem určen likvidátor. Likvidátorem, ze zákona, nemůže osoba, která je členem strany. Nepřipadá v úvahu zrušení bez likvidace, jelikož majetek rozpuštěné strany nepřechází, a ani z povahy rozhodnutí nemůže přejít, na právního nástupce. Likvidátor je určen za účelem likvidace majetku strany.

Pokud existuje přímá souvislost mezi důvody rozhodnutí soudu o rozpuštění strany a nabytím či užitím jejich majetku, může soud rozhodnout, že majetkový zůstatek připadne do vlastnictví státu (§ 13 odst. 7, ZSPS). Za předpokladu, že je majetek strany předlužen, podá likvidátor insolvenční návrh. Likvidátor je dále nadán pravomocí podat návrh na výmaz strany ze seznamu stran a hnutí, který vede Ministerstvo vnitra. Výmaz má za následek zánik strany v právním slova smyslu. Zánik strany oznámí Ministerstvo vnitra do sedmi dnů od výmazu strany Českému statistickému úřadu.⁴³

⁴³ § 12 odst. 5, ZSPS.

5. Opravné prostředky proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany

Opravné prostředky jsou nástrojem, který mají možnost využít účastníci řízení. Opravným prostředkem mohou účastníci řízení docílit změny původního rozhodnutí, které by bez jejich uplatnění, po vypršení lhůty, se stalo vykonatelným. V této kapitole bych se chtěla zabývat jednotlivými variantami obrany politické strany proti rozhodnutí, které omezuje její činnost.

Podotýkám, že opravné prostředky, které budu dále zmiňovat, se vztahují na rozhodnutí o rozpuštění politické strany, ale zároveň i na rozhodnutí ve věci pozastavení činnosti. Stěžejní právní úpravu nalezneme v Ústavě, Zákoně o Ústavním soudu⁴⁴ a Soudním řádu správním.

Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v uvedených kauzách jsou přípustné následující opravné prostředky, kterými jsou:

- ústavní stížnost dle článku 87 odst. 1 písm. j) Ústavy,
- obnova řízení dle § 111, Soudního řádu správního.

5.1. Ústavní stížnost

Ústavní stížnost je opravný prostředek, který má politická strana k dispozici. Řízení o ústavní stížnosti strany má svůj speciální postup, proto hovoříme o zvláštní ústavní stížnosti. Ústavní soud rozhoduje o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.⁴⁵ Zde můžeme spatřovat jednu z mnoha zvláštností tohoto řízení, a to především že ústavní soud zkoumá, zda byl postup Nejvyššího správního soudu v souladu s ústavním pořádkem České republiky, ale zároveň i s běžnými zákony.⁴⁶

⁴⁴ § 73, Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

⁴⁵ Čl. 87 odst. 1 písm. j), Ústava.

⁴⁶ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 438.

Aktivně legitimována k podání návrhu je jen politická strana, která tak musí učinit ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o posledním právním prostředku.⁴⁷ Dalším specifikem řízení je délka lhůty k podání návrhu a její počítání. Obecná lhůta k podání návrhu, dle zákona, je šedesát dní ovšem ode dne doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli poskytuje (§ 72 odst. 3, Zákon o Ústavním soudu). Návrhem je napadáno rozhodnutí Nejvyššího správního soud, přičemž navrhovatel namítá rozpor onoho rozhodnutí s ústavními a jinými zákony. V ústavním textu není výslovně uvedeno, že stížností může být napadeno rozhodnutí ve věci pozastavení činnosti strany, ovšem nutno dovést, že pozastavení činnosti strany má obrovský vliv na činnost strany, a to především omezující a limitující. Na základě tohoto se domnívám, že ústavní stížnost je přípustná i v případech pozastavení činnosti.

Návrh strany má vždy suspenzivní účinek, což znamená, že je-li rozpuštěna politická strana, která ale podá ústavní stížnost, má možnost do doby rozhodnutí Ústavního soudu dále vyvíjet svou činnost. Ústavní soud o ústavní stížnosti rozhoduje nálezem, přičemž bylo-li návrhu strany vyhověno, napadané rozhodnutí zruší.

5.2. Obnova řízení

Krátce bych se chtěla pozastavit u dalšího opravného prostředku, kterým je obnova řízení, jež pokládáme za opravný prostředek mimořádný. Jak jsem uváděla výše, jde o zcela odlišný institut než je znovuoobnovení činnosti politické strany. Obnova řízení je procesně rozpracována v Soudním řádu správním a v minulosti se nestalo, že by Nejvyšší správní soud obnovu řízení ve věcech politických stran povolil.

Soudní řád správní výslovně konstatuje, že návrh na obnovu řízení je přípustný ve věcech politických stran. Návrh je možné podat, pokud:

- bylo řízení ukončené pravomocným rozsudkem,
- vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny,
- by výsledek obnoveného řízení, mohl být pro účastníka příznivější.⁴⁸

⁴⁷ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 684.

⁴⁸ § 111, Soudní řád správní.

Výše zmíněné podmínky musí být splněny kumulativně. Za skutečnosti nebo důkazy, jež vyšly najevo, až po pravomocném rozhodnutí mohou být považovány například listiny nebo svědci. Účastníky jsou ti, kdo byli účastníky v napadeném rozhodnutí a také ten, kdo podal návrh na obnovu řízení.⁴⁹

O návrhu na obnovu řízení rozhoduje Nejvyšší správní soud. Taktéž jako u řízení o pozastavení činnosti či rozpuštění politické strany, projednává návrh sedmičlenný senát, který je složen ze předsedy senátu a šesti soudců. Lhůtu pro podání návrhu na obnovu řízení je možno rozdělit na:

- subjektivní, která je tři měsíce ode dne kdy ten, kdo obnovu navrhuje, se o důvodech obnovy dozvěděl,
- objektivní, jež činí tři roky, za předpokladu zrušení trestního rozsudku, jímž byl soud při svém rozhodování vázán.⁵⁰

Na rozdíl od ústavní stížnosti nemá tento druh řízení ze zákona suspenzivní účinek, ovšem soud ho může na návrh přiznat (§ 117 odst. 1, Soudní řád správní).

Obnova řízení má dvě složky, za které považujeme:

- řízení o povolení obnovy,
- řízení obnovené.

V prvním bodě soud zvažuje, zda jsou dány nové důvody pro obnovu řízení. Pokud dojde ke kladnému stanovisku, obnovu usnesením povolí. V opačném případě dochází k zamítnutí návrhu. Druhým bodem je řízení obnovené, kde soud provádí nově navržené důkazy, ale současně přihlíží i ke skutkovému stavu v době původního rozhodnutí. Novým rozhodnutím se nahrazuje rozhodnutí původní, aniž by docházelo k jeho zrušení.

Popsané opravné prostředky jsou poslední možností, jak by politická strana mohla zvrátit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Co se týče obnovy řízení, domnívám se, že vzhledem k podmínkám, za kterých je přípustná, vyskytuje se poměrně velmi zřídka. Postavení ústavní stížnosti je, dle mého názoru, podstatné. Tímto se Ústavní soud dostává do nadřazeného postavení vzhledem k Nejvyššímu správnímu soudu, což je vidět ojedinele. Ústavní soud je možno ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu přirovnat jako „soud odvolací“, a to zejména z důvodu, že Ústavní soud v daném případě nezkoumá věc jen z pohledu ústavnosti, ale i zákonnosti.

⁴⁹ § 112, Soudní řád správní.

⁵⁰ § 115, Soudní řád správní.

6. Nástin judikatury Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva (dále jen ESLP) vznikl dne 1. listopadu 1998 se sídlem ve Štrasburku v rámci Rady Evropy. Žalovat je možné pouze členský stát této organizace pro porušení některého z ustanovení Evropské úmluvy pro lidská práva⁵¹ (dále jen Úmluva) včetně jejich protokolů. Považuji za důležité zmínit, že Česká republika je vázána závazky vyplývajících z mezinárodních smluv, vzhledem k tomu, že Ústavní soud zahrnul do ústavního pořádku ČR také ratifikované mezinárodní smlouvy o lidských právech, je tedy na místě se zabývat i problematikou nadnárodní.

Úmluva upravuje v článku jedenáctém právo sdružovací, o kterém hovoří jen velmi stroze a obecně, a zároveň říká, že zásah do tohoto práva je možný pouze pokud tak stanoví zákon nebo je to demokratickém státě nezbytné. V souvislosti s judikaturou ESLP je třeba se zaměřit i na články předcházející dotýkající se svobody projevu, myšlení a náboženského vyznání. ESLP při posuzování, zda došlo k porušení práva, vychází ze tří podmínek:

1. zda k porušení práva sdružovacího došlo na základě zákona,
2. zda byl zásah proveden v zájmu některého z cílů uvedených v čl. 11 odst. 2 Úmluvy (v zájmu národní bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví, morálky nebo ochrany práv a svobod jiných),
3. zda byl postup státu k dosažení stanoveného cíle nezbytný.⁵²

Splnění těchto podmínek je nutno chápat kumulativně. Nejčastějším argumentačním pilířem politické strany, jež má být rozpuštěna, je článek sedmnáctý stanovující zákaz zneužití práv.⁵³ Demokracie, jako typ zřízení, je jediný možný model, který je s Úmluvou slučitelný.⁵⁴

⁵¹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod včetně všech Protokolů, v platném znění.

⁵² ČERNÝ, Petr. *Zákaz (antidemokratické) politické strany*, Právní rozhledy, 2007, č. 12, s. 441.

⁵³ Čl. 17, *Úmluva o ochraně lidských práv a svobod*: „Nic v této úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se jakéhokoli činu zaměřeného na zničení kteréhokoli ze dne přiznaných práv a svobod nebo na jejich omezování ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví.“

⁵⁴ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*, Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva. Praha: Linde, 2003, s. 251.

Z rozhodovací praxe ESLP můžeme vyčíst následující závěry, jež je možno přiměřeně použít i pro budoucí činnost soudů (nejen ESLP, ale i národních soudů).

- Je nemožné, aby byla politická strana rozpuštěna z důvodu vyzývání k autonomii nebo odtržení části státního území. Samotná změna státního území není zásahem, který by narušoval demokratické zřízení a principy. Jak ve svém rozhodnutí uvádí ESLP:
*„Je podstatou demokracie umožnit, aby byly navrhovány a diskutovány různé politické programy, i ty, které zpochybňují aktuální uspořádání státu, za předpokladu, že nepoškozují demokracii jako takovou.“*⁵⁵
- Důležité je mít na paměti, že rozpuštění politické strany je nejpřísnějším sankčním opatřením, které může být straně uloženo. S tímto související důvody, pro které je strana rozpuštěna, musí být objektivní, legitimní a velmi závažné. Rozpuštění politické strany by mělo nastat až v případech, kdy je to v demokratickém státě nezbytné, jakožto poslední možné řešení.⁵⁶
- Politická strana smí usilovat o změnu právního nebo ústavního pořádku státu pouze za předpokladu, že použité prostředky jsou po všech stránkách zákonné a demokratické, a také že navrhované změny musí být samy o sobě slučitelné se základními principy demokracie.⁵⁷
- ESLP dále uvádí, že je nemyslitelné, aby se lid vzdal své moci ve prospěch subjektu, který mu není odpovědný.⁵⁸ Lidská práva a svobody jsou i v českém právu nezadatelná a nezczizitelná.

⁵⁵ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 10. 2005, věc Ilinden – PIRIN a další proti Bulharsku. J-ESLP č. 360/2005.

⁵⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1999, věc Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku. J-ESLP č. 113/2000: „Rozpuštění politické strany s okamžitou a definitivní účinností, zlikvidování jejího majetku a jeho převedení ipso iure do státní pokladny, případně uložení zákazu představitelům takové strany vykonávat politické činnosti představují opatření, která vzhledem k jejich přísnosti lez užít jen v nejzávažnějších případech.“

⁵⁷ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 4. 2006, věc Tsonev proti Bulharsku. J-ESLP č. 377/2006.

⁵⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 7. 2001, věc Refah Partisi (Strana Prosperity), Erbakan, Kazan a Tekdal proti Turecku. J-ESLP č. 205/2002.

- Zároveň je proti Úmluvě zavedení multiprávního systému a nastolení islámského práva šaría, které by mělo za následek rozdělení obyvatelstva do několika kategorií z hlediska víry. Práva by byla obyvatelům přiznána jen na základě náboženské příslušnosti.⁵⁹ Zavedení výše zmíněného systému by vedlo k diskriminaci menšin a jednotlivce z pohledu vyznání a pohlaví.
- Nelze zcela vyloučit, že program politické strany skrývá cíle a záměry odlišné od těch, které veřejně hlásá.⁶⁰
- Projevy a jednání předsedy nebo místopředsedy politické strany je vždy přičitatelné straně. Co se týče poslanců a dalších členů strany je přičitatelné do té míry, do jaké se od nich strana oficiálně nedistancovala.⁶¹

Judikatura ESLP je velmi rozmanitá a bohatá. Její inkorporace do národního práva je důležitá z důvodu zařazení České republiky mezi evropské státy, jež ochraňují a dodržují základní lidská práva a svobody. Role ESLP je v široké veřejnosti brána velmi skepticky snad kvůli své pravomoci rozhodovat o pravomocných rozhodnutích národních soudů.

⁵⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 7. 2001, věc Refah Partisi (Strana Prosperity), Erbakan, Kazan a Tekdal proti Turecku. J-ESLP č. 205/2002.

⁶⁰ HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*, Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva. Praha: Linde, 2003, s. 254.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66.

7. Přelomová rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu týkající se pozastavování činnosti a rozpouštění politických stran je v převážné míře spojena s právním důvodem nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně. Situace se změnila prvním rozsudkem ve věci Dělnické strany⁶², který i přes své zamítavé stanovisko, je pokládán za jeden z přelomových. Následně o necelý rok později byl vydán druhý judikát Nejvyššího správního soudu (v únoru 2010) ve věci Dělnické strany⁶³, který zatím není pravomocný z důvodu podání stížnosti Ústavnímu soudu. Myslím si ale, že je nutné mu přikládat nezastupitelný význam, a proto jej ve své práci zmiňuji. V obou výše zmíněných rozsudcích je napadána činnost politické strany porušující § 4, ZSPS:

„Vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí,

a) které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu,

b) které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány,

c) které směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů,

d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.“

Chtěla bych konstatovat, že níže zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu rozebírám z pohledu jeho argumentace, o které si myslím, že má význam jako interpretační vodítko pro další budoucí posuzování činnosti politických stran. Dále se domnívám, že není úkolem této práce detailně popisovat postup Nejvyššího správního soudu a skutkový stav v těchto rozhodnutích. Jako cíl kapitoly jsem si stanovila najít v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu jeho interpretační pilíře.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66 (dále jen rozsudek Dělnická strana I).

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. Pst 1/2009 – 348 (dále jen rozsudek Dělnická strana II).

7.1. Rozsudek Dělnická strana I

Rozsudek Dělnická strana I byl směřován proti politické straně Dělnická strana, která dle návrhu vlády porušovala § 4, ZSPS. Vláda ve svém návrhu tvrdila spojení Dělnické strany s Národním odporem, který má významné postavení na české neonacistické scéně. Dále vláda namítala porušení shromažďovacího zákona shromážděním v Litvínově a činnost ochranných sborů Dělnické strany. Převážná většina tvrzení vlády nebyla podložena důkazy, proto Nejvyšší správní soud návrh na rozpuštění strany zamítl. Toto rozhodnutí je považováno za precedentní, jelikož do budoucna stanovuje podmínky, které musí politická strana kumulativně naplnit, aby došlo k jejímu rozpuštění. Nejvyšší správní soud se, kromě právě zmíněného, musel vypořádat ještě s následujícími skutečnostmi.

V průběhu řízení došlo k vyhlášení voleb do Evropského parlamentu, což by obecně znamenalo nemožnost rozpuštění politické strany, ovšem dle § 15 odst. 2, ZSPS se ochranná doba nevztahuje na případy, kdy je činnost strany v rozporu s § 4, proto soud pokračoval v řízení. Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou právního postavení politické strany a její úlohou v zastupitelské formě demokracie.

„Nepřípustné je zneužití práva.“ Soud tímto zdůraznil, že nikdo ani politická strana, která je rozpuštěna, se nemůže účinně domáhat ochrany svých základních práv a svobod, jestliže svou činností porušovala základní práva a svobody druhých. V tomto bodu odůvodnění vidím mimo jiné důraz kladený vůči rozpuštěné politické straně, která ač má svá práva se proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bránit všemi možnými prostředky i na mezinárodní úrovni, měla sama objektivně zvážit, jestli rozhodnutím byla porušena její práva.

K rozpuštění politické strany by mělo docházet až v krajních případech, kdy není možná jiná forma sankčního opatření. Stát, potažmo Nejvyšší správní soud, může dle Listiny zasahovat do činnosti strany jen v případech zákonem povolených. Jelikož jsou důvody pro rozpuštění politické strany stanoveny poměrně obecně, předpokládá se vysoká argumentační schopnost na straně navrhovatele, který je zatížen břemenem důkazním a tvrzení. Rozhodnutí hovoří o tzv. restriktivním výkladu zásahů státu do práva sdružovacího.

Soud v rozsudku sestavil podmínky pro rozpuštění politické strany, jež musí být kumulativně splněny:

1. zjištěné chování politické strany je protiprávní (ve smyslu § 4 ZSPS),
2. je přičitatelné dané politické straně,
3. představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát,
4. zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli.

Za zmínku stojí i skutečnost, při které se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s výkladem pojmu revoluce⁶⁴, přičemž uvedl stejně jako ESPS, že kritika ústavního pořádku státu i ve spojení s pojmem „revoluce, revoluční“ je přípustná. Samozřejmě nelze tuto argumentaci pokládat za dogma, protože pokud se strana uchýlí k uváděnému jednání, musí tak učinit při plném respektování demokratických hodnot státu.

Velmi důležitou shledávám argumentaci soudu v otázce vyšetřovací zásady. Tu je možno uplatnit jen ve zcela ojedinělých případech, protože by tímto postupem soudu došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Myslím si, že právě v této věci by tomu takto bylo, jelikož vláda zásadně neunesla břemeno důkazní, a pokud by soud na základě tvrzení vlády částečně převzal povinnost podložit tvrzení důkazy, byla by Dělnická strana jednáním soudu značně poškozena. Důkazního břemene se nelze zbavit odkazem na skutečnosti obecně známé, ani veřejně přístupné informace či listiny, i tyto skutečnosti musí být v řízení prokázány. Proto Nejvyšší správní soud nebral ohled při svém rozhodování na tvrzení vlády, která nebyla opřena o důkazy.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66: „...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, nevyklučuje respektování základních demokratických principů stranou, která jej užívá.“

7.2. Rozsudek Dělnická strana II

Rozsáhlé rozhodnutí o rozpuštění politické strany Dělnická strana, z důvodu neslučitelnosti s § 4, ZSPS a pro její protiústavní charakter, je prvním rozsudkem Nejvyššího správního soudu svého druhu. Důležité je mít na mysli, že stále ještě není pravomocné, vzhledem k suspenzivnímu účinku, který nastal podáním ústavní stížnosti proti danému rozhodnutí. Vláda ve svém návrhu namítala propojení Dělnické strany s krajně pravicovými extremistickými skupinami, pořádání shromáždění, které se účastnila krajní pravice (nejen Dělnická strana), program strany, projevy představitelů a členů strany atd.

Soud při svém rozhodování zkoumal, zda byly kumulativně splněny podmínky pro rozpuštění politické strany, jež vytyčil ve výše zmíněném rozhodnutí. Došel k závěru, že naplněny byly a byla prokazatelná i příčinná souvislost mezi nimi. Prokázána byla také návaznost Dělnické strany na nacionální socialismus, který soud v souladu s judikaturou ESLP označil jako:

„...totalitní ideologii neslučitelnou s demokracií a základními lidskými právy, jehož cíle jednoznačně směřují k popření práv chráněných Úmluvou.“

V souvislosti s tímto bylo prokázáno i jednání strany, které sjednotilo převážnou část pravicově extremistických hnutí v České republice.

Přínosnou je argumentace soudu, která uvádí, že činnost strany, jež je protiprávní a představuje bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát, je nemyslitelná byť jen na místní úrovni stejně tak v míře celostátní. Politická strana nemůže být postihována za své odlišné názory, i když tyto názory jsou kontroverzní či radikální. Je chráněna svoboda projevu. V následujícím případě, ale Nejvyšší správní soud konstatuje, že svoboda projevu má své limity. Protiprávnost spočívá v názorech Dělnické strany přiklonit se k totalitní ideologii, která je neslučitelná s demokratickými hodnotami státu.

Pokud se strana nedistancovala od radikálních projevů svých členů či příznivců, je možné jejich projev přičítat politické straně. Nemám pochyb o rozhodování soudu, ale v tomto případě mě velmi zaskočilo, že projevy „pouhých“ příznivců strany jsou straně přičitatelné. I z opačného pohledu je jednotlivec staven na roveň člena politické strany, když jsou jeho sympatizující projevy spojovány se stranou samotnou.

„V souladu se zásadou proporcionality musí být zásah do práva sdružovat se v politických stranách přiměřený sledovaným legitimním cílům. V případě návrhu na rozpuštění politické strany je proto nutné 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.“⁶⁵

Jak Nejvyšší správní soud výše uvedl, rozpuštění politické strany je možné pouze za předchozího zhodnocení všech okolností. Institut rozpuštění strany, je nejpřísnější sankcí pro stranu samotnou, ale zároveň varováním pro existující a budoucí politické strany, aby se určitého jednání vyvarovaly. Pokud tedy dojde k omezení sdružovacího práva, mělo by se tak dít za předpokladu, že hrozilo porušení jiného základního práva nebo svobody, které je minimálně stejné hodnotové úrovni.

„Společnost si ovšem musí být vědoma toho, že příčina existence Dělnické strany leží uvnitř jí samotné. Dělnická strana není vnější nepřítel, je to jedna z tváří této společnosti.“⁶⁶

Rozpuštěním politické strany nezanikne vše, co s ní bylo spojeno. Zákonná úprava skýtá úskalí v podobě nástupnických politických stran. Členové strany nemají nikterak omezeno své právo sdružovací, proto si mohou založit stranu novou s totožným názvem, programem i členskou základnou. Nutno podotknout, že i tak účel institutu rozpuštění politické strany byl splněn, protože byly stanoveny další mantinely, kterých se strana při své činnosti má vyvarovat.

Zajímavé stanovisko zaujal soud v případě nákladů řízení. Vláda jakožto úspěšná strana sporu měla právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů. Za takové nelze v případě vlády považovat zastupování externím odborníkem v soudních řízeních, protože vláda je natolik specializovaným orgánem, který by s danou agendou neměl mít problém.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. Pst 1/2009 – 348.

⁶⁶ Tamtéž.

8. Návrhy de lege ferenda

V této kapitole bych chtěla navrhnout nebo alespoň nastínit úskalí současné právní úpravy pozastavování činnosti a rozpouštění politických společně s nějakou možností úpravy de lege ferenda. Není v mých silách stanovit konkrétní opatření, která by dle mého názoru byla v současné době účinnější. Úkolem ovšem je si připustit, že současná právní úprava není ideální a že v ní jsou místa, která by si zasloužila mnohem podrobnější úpravu.

Jeden ze stěžejních nedostatků vidím především v problematice nástupnických stran. Dle mého názoru je totiž současný stav výsměchem Nejvyššímu správnímu soudu, zákonodárcům a vlastně všem občanů. Institut rozpouštění politické strany, jak již bylo řečeno, je nejpřísnějším sankčním opatřením, které lze politické straně uložit. Důvody pro rozpouštění jsou natolik závažné, nezpochybnitelné a ohrožující demokratický právní stát. Cílem zákonodárců by měla být otázka, jakým způsobem zamezit rozpouštěným politickým stranám vykonávat svou činnost pod názvem jiné politické strany, s velmi podobnými stanovami a členskou základnou. Jako každý problém, má i tento dvě odvrácené strany. Tou druhou, kterou mám na mysli, je ústavně zakotvené právo se sdružovat, zakládat politické strany a podílet se na volné soutěži politických stran. Úskalí tohoto problému je spojeno s případným zákazem zakládat a být vrcholným představitelem nově vzniklé politické strany členům rozpouštěné strany. Pokud bychom k takovému kroku přistoupili, mohli bychom se setkat s nelegálními spolky, které ač pravomocně zanikly, budou svou činnost vyvíjet dále „v utajení“.

Problematika názvů politické strany je taktéž rozporuplná. Jestliže dojde k rozpouštění politické strany, poté k jejímu následnému výmazu ze seznamu politických stran a zániku, je název zaniklé politické strany volný a jakákoli nová strana pod ním může nechat zaregistrovat. Paradoxem je, že i členové rozpouštěné politické strany, která před svým zánikem tento název nesla, mohou také tak učinit.

Zákon nepamatuje na sankční ustanovení ve spojitosti s personálním propojením vrcholných představitelů rozpouštěné politické strany a novou politickou stranu. Jsem přesvědčena, že by v zákoně měl být upraven okruh osob, taxativně, kteří po stanovenou dobu nebudou moci být vrcholnými představiteli nově vzniklé politické strany. Osobně se domnívám, že by tímto omezením nedošlo k porušení základních politických práv stanovených v Listině, jelikož právo svobodně se sdružovat by narušeno nebylo.

Současná právní úprava spojuje pozastavení financování politické strany ze státního rozpočtu s podáním návrhu na pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany. Není správné přerušit tok příspěvků od státu jen z důvodu podání zmíněného návrhu. Malé politické strany se tak snadno mohou ocitnout ve velmi tíživé situaci, jelikož jejich činnost je přímo závislá na financování ze strany státu. Pro tento případ bych pozastavení financování spojovala až s pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soud.⁶⁷

Problematiku možného politického útlaku soupeřů, který by čistě teoreticky mohl nastat ze strany vlády, jsem již uváděla. Bylo by tedy na místě se zamyslet i nad okruhem orgánů, jež jsou aktivně legitimovány k podání návrhu dle § 15, ZSPS. Kromě orgánů, dle platné právní úpravy, by připadaly v úvahu ještě státní zastupitelství nebo jiný nově vytvořený, nestranný a na výkonné moci nezávislý orgán.

Zmínku bych chtěla věnovat i požadavku zániku mandátů politiků ve zvolených zastupitelských orgánech za rozpuštěnou politickou stranu pro její antidemokratičnost.⁶⁸ Nynější právní úprava tuto možnost zániku mandátu neupravuje. Domnívám se, že pokud je například v Poslanecké sněmovně poslanec, který kandidoval za stranu, jež byla rozpuštěna z důvodů ohrožujících demokratický právní stát, není pro ochranu hodnot státu žádoucí, aby se taková osoba dále podílela na řízení státu. V této souvislosti je nutné navrhnout řešení, jakým způsobem by se doplňovala uvolněná křesla v zastupitelských orgánech. Jelikož by šlo o mandáty jedné politické strany, není možné brát v úvahu ostatní strany v orgánu zastoupené. Zřejmě nejvíce transparentním východiskem by bylo vyhlášení voleb.

⁶⁷ FIALA, Petr. *Politický extremismus a radikalismus v české republice*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 111.

⁶⁸ ČERNÝ, Petr. Zákaz (antidemokratické) politické strany. *Právní rozhledy*, 2007, č. 12, s. 438.

9. Závěr

Politické strany jako subjekty usilující nebo participující na moci musí dle mého názoru podléhat kontrole od svého vzniku. Institut rozpouštění a pozastavování činnosti politických stran je tedy nepostradatelného významu. Obecně známo je, že aby určitý vztah fungoval, musí existovat limity pod hrozbou sankčního opatření, kterých ve vztahu nesmí být překročeno. Ve své práci jsem několikrát zmínila skutečnost, že rozpouštění či pozastavení činnosti strany je opatřením dávající signál především do budoucna. Nejedná se tudíž o sankci v pravém trestně-právním slova smyslu.

Cílem mé práce bylo analyzovat danou problematiku, kterou jsem rozdělila na oblasti právní úpravy, zákonných důvodů směřujících k rozpouštění a pozastavení činnosti politické strany, procesního postupu, opravných prostředků, judikatury a možných návrhů *de lege ferenda*. Odpověď na otázku, zda je rozpouštění nebo pozastavení činnosti politické strany účinné, je nejednoznačná. Z pohledu rozpouštěné politické strany se zdají být výhodou existující mezery v současné právní úpravě. Domnívám se ovšem, že také ze strany občana/voliče je daný systém v demokratickém právním státě postačující. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu má především preventivní charakter do budoucna. Kdybychom se přiklonili k radikálnímu názoru, že je zbytečné vydávat rozhodnutí v dané věci z důvodu nezabránění nového vzniku téměř totožné politické strany, přiklonili bychom se takto ke stanovisku, že s jednáním politické strany souhlasíme nebo jej přinejmenším respektujeme.

Mé stanovisko k otázce rozpouštění a pozastavování činnosti politických stran se přiklání k „liberálnějšímu“ postupu vůči politickým stranám doplněného o určité represivní prvky, které bych si dovedla představit jako jednotlivá sankční opatření. I když v naší zemi rozhoduje o činnosti politických stran Nejvyšší správní soud, zaručující nezávislost a nestrannost, připadá mi celé postup velmi rigidní. Rigiditu vidím v omezených možnostech sankčních opatření, jež soud má v pravomoci straně uložit. Soud může svým rozhodnutím stranu rozpustit, ale to je vše. Politická strana je stranou, protože má své členy a příznivce. Jestliže soud stranu rozpustí, zmizí ze společnosti jen subjekt, pod jehož jménem členové vystupovali. Avšak samotné jednání, projevy a myšlenky členům zůstanou. Tímto bych chtěla naznačit, že do budoucna bych uvítala v právní úpravě i personální postihy pro členy politických stran.

Institut rozpuštění politické strany vnímám jako poslední možné východisko. Jak jsem se zmínila, upřednostňovala bych drobnější sankční opatření směřována proti jednotlivci (členovi, sympatizantovi) nebo skupině, například v podobě nemožnosti kandidovat ve volbách. Zároveň bych zavedla subjektivní odpovědnost členů, která by do jisté míry nebyla straně přičitatelná. Pokud by se politická strana od jednání svých členů nedistancovala, volila bych varianty zákazu účasti na volbách po určitou soudem stanovenou dobu. Jako další opatření bych si dokázala představit pozastavení příspěvků straně ze státního rozpočtu (včetně možnosti vymáhat příspěvek zpětně), ztrátu mandátů v zastupitelských orgánech a až v případech, kdy by vyjmenovaná opatření nenaplnila svůj účel, přistoupila bych k rozpuštění strany. Všechna opatření včetně rozpuštění strany by na sobě byla nezávislá a bylo by jen na uvážení soudu, které by straně uložil. Strana, které by bylo sankční opatření uloženo, by podléhala zvýšenému dohledu a kontrole.

Domnívám se, že výše zmíněný postup by byl účinnější. Politické strany by měly možnost se poučit z chyb a vyvarovat se jich. Nynější právní úprava je příliš svázaná. Nejvyšší správní soud musí posoudit, zda bylo porušení politické strany natolik závažné odpovídající sankci rozpuštění. V mnou navrhovaném postupu by se soud mohl uchýlit k mírnější sankci a politickou stranu tak zachovat.

Právní úprava této problematiky má stále kam směřovat. Myslím si, že důvody pro rozpuštění politické strany jsou dány velmi abstraktně a obecně. Nenahraditelnou váhu příkládám z tohoto důvodu judikatuře soudů, která právní úpravě přiznává reálný rozměr. Z pohledu návrhu de lege ferenda vidím obrovské nebezpečí v otázce nástupnických politických stran, jelikož se domnívám, že se jedná o „dvousečnou zbraň“. Důvodem je, že pokud by v prvním případě mělo být řešení zákaz nástupnických stran, následek by v ideálním případě mohl být pozitivní (vytěsnění těchto subjektů). V reálném případě možná poměrně závažnější, protože by se nástupnické strany mohly uchýlit do ilegality, kam by zákonná limitace nedosahovala a byly by tak odstraněny veškeré bariéry, které právní řád stanovuje.

Dále si myslím, že by měl být zřízen nezávislý, nestranný a mocensky oddělený orgán, který by byl aktivně legitimován k podání návrhu na rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany. Argumentem je, že vláda je ve své podstatě orgán složený ze zástupců politických stran. V tomto případě mám obrazně řečeno na mysli určitý střet zájmů, jelikož zástupci politických stran se prostřednictvím volné soutěže politické strany snaží získat co nejvíce hlasů od voličů, přičemž jsou následně někteří součástí vlády. Zastávám taktéž názor, že by bylo účelné rozšířit pravomoc Nejvyššího správního soudu na průběžnou kontrolu činnosti politických stran, která by nebyla vázána předchozím návrhem aktivně legitimovaného subjektu.

Judikatura Nejvyššího správního soudu tak i Evropského soudu pro lidská práva je velmi rozsáhlá. Vzhledem k dané problematice bych uvítala její zpřehlednění s důrazem na přelomová rozhodnutí. Samotná struktura judikátů je ale dle mého názoru všeobecně srozumitelná.

10. Použité prameny

Literatura:

- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 343.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k ústavě a Listině, 1. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 84.
- HUBÁLKOVÁ, Eva. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika, Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003, s. 254.
- JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu, výběr z nálezů a usnesení*. Praha: Linde, 2007, s. 189 – 190.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 438.
- FIALA, Petr. *Politický extremismus a radikalismus v české republice*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 111.

Právní úprava:

- Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, v platném znění.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.
- Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, v platném znění.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.
- Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, v posledním znění.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstvem a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, v platném znění.

Články:

- MLSNA, Petr. Rozpouštění politických stran a zastavování jejich činnosti z komparativního pohledu. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 4, s. 209 - 232.
- TRYZNA, Jan. K podmínkám pozastavení činnosti politické strany, ke stupni ochrany politických stran v demokratickém právním státu. *Jurisprudence*, 2007, roč. XVI, č. 5, s. 56. ISSN 1802 - 3843.
- ČERNÝ, Petr. Zákaz (antidemokratické) politické strany. *Právní rozhledy*, 2007, č. 12, s. 441.
- FILIP, Jan. Návrh na rozpouštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. *Jurisprudence*, 2009, č. 7.

Judikatura:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp.zn. Pst 2/2003 - 69.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, sp. zn. Pst 29/2007 – 37.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. Pst 42/2007 – 25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. Pst 12/2003 – 48.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. Pst 12/2003.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2007, sp. zn. Pst 12/2007.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 16/94.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. Obn 1/2006 – 11.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. Pst 1/2009 – 348.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 10. 2005, věc Ilinden – PIRIN a další proti Bulharsku. J-ESLP č. 360/2005.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1999, věc Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku. J-ESLP č. 113/2000.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 4. 2006, věc Tsonev proti Bulharsku. J-ESLP č. 377/2006.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 7. 2001, věc Refah Partisi (Strana Prosperity), Erbakan, Kazan a Tekdal proti Turecku. J-ESLP č. 205/2002.

Shrnutí

Politické strany mají v demokratických státech důležitou a nenahraditelnou roli. Vzhledem k tomu je nutná kontrola ze strany státu. Má bakalářská práce se zabývá problematikou pozastavení činnosti a rozpuštění politických stran. Práci jsem rozdělila do dvou hlavních částí. V první se zabývám postupem a důvody, jež vedou k pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany. Druhá část práce je zaměřena na konkrétní případy z judikatury Nejvyššího správního soudu. Zmíněny jsou i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Souhrnně se snažím zodpovědět, zda je postup pozastavování činnosti a rozpuštění politických stran účinný.

Summary

Political parties have an important and essential role in democratic states. With regard to this role the control by the state is necessary. My thesis deals with questions of suspension and dissolution of political parties. The thesis is divided into two main parts. In the first part deals with procedure and reasons which lead to the suspension and dissolution of a political party. The second part of this thesis is focused on concrete judicial decisions of the Supreme Administrative Court. There are also mentioned judgments of the European Court of Human Rights. The thesis tries to answer the question, whether the procedure of suspension and dissolution of political parties is effective or not. "

Klíčová slova

politická strana
pozastavení činnosti politické strany
rozpuštění politické strany
Nejvyšší správní soud
Evropský soud pro lidská práva
judikatura
opravný prostředek
vláda
ústavní právo

Key words

political party
suspension of political party's activity
dissolution of political party
Supreme Administrative Court
European Court of Human Rights
judicial decisions
legal remedy
government
constitutional law

Seznam použitých zkratk

- Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění.
- Listina – Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění.
- ZSPS – Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění.
- Soudní řád správní – Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.
- Úmluva - Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod včetně všech Protokolů, v platném znění.
- Politická strana – politická strana a politické hnutí.
- Rozsudek Dělnická strana II - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. Pst 1/2009 – 348.
- Rozsudek Dělnická strana I - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008 – 66.
- ESLP – Evropský soud pro lidská práva.