

Právnická fakulta

Mgr. Matěj Chytil

# **Zakazování politických stran – teorie a diskurz**

**Banning Political Parties - Theory and Discourse**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Katedra politologie a sociologie

Datum vypracování práce: říjen 2015

*Prohlášení*

*Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.*

V Praze .....

.....

Autor diplomové práce

### *Poděkování*

*Tato práce by nevznikla bez nekonečné trpělivosti a podpory mých rodičů, bez vstřícných a shovívavých konzultací Jana Wintra ani bez mé Mariany. Jim všem proto za jejich pomoc patří toto poděkování.*

# Obsah

<b>Obsah</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Politické strany v českém historickém kontextu</b> .....	<b>10</b>
2.1 První republika .....	10
2.2 Rozpuštění dvou německých nacionalistických stran .....	13
2.3 Poválečný „stranický“ systém.....	14
2.4 Obnova stranické soutěže po roce 1989.....	16
2.4.1 Zrod antikomunistického diskurzu .....	17
2.4.2 Nová úprava právního postavení politických stran.....	20
<b>3 Politické strany v českém právním řádu</b> .....	<b>22</b>
3.1 Charakter politických stran .....	22
3.2 Funkce politických stran.....	23
3.3 Oddělení politických stran od státu .....	25
<b>4 Rozpuštění stran - diskurz soudních rozhodnutí</b> .....	<b>27</b>
4.1 Rozpuštění Dělnické strany I. ....	27
4.1.1 Kontext vládního návrhu a souvislost s komunistickou stranou.....	28
4.1.2 Obecné charakteristiky rozhodnutí Dělnická strana I.....	29
4.1.3 Diskurz soudního rozhodnutí a jeho teoretické ozvěny .....	31
4.2 Rozpuštění Dělnické strany II.....	37
4.2.1 Charakteristika rozhodnutí.....	37
4.2.2 Ohlasy rozsudku a jeho vliv na debatu o zákazu KSČM .....	40
4.3 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva - normativní vodítko právního diskurzu.....	42
4.3.1 Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku.....	43
4.3.2 Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku .....	45
4.3.3 Síla normativního vodítka.....	48
<b>5 Bránící se demokracie</b> .....	<b>49</b>
5.1 Loewensteinova militantní demokracie.....	50
5.1.1 Význam pojmu .....	51
5.1.2 Subversivní strany a organizace nepřátelské státu .....	51
5.1.3 Shrnutí.....	52
5.2 Stát a nepřítel podle Carla Schmitta.....	53
5.2.1 Legalita a legitimita, Pojem politična .....	54
5.2.2 Nomos der Erde.....	55
5.2.3 Shrnutí.....	56
<b>6 Závěr</b> .....	<b>57</b>
<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>60</b>
<b>Seznam použité literatury a pramenů</b> .....	<b>61</b>
<b>Resumé</b> .....	<b>66</b>
<b>Summary</b> .....	<b>67</b>



# 1 Úvod

*„... jednali jsme s delegací vlády o zrušení ústavního článku o vedoucí úloze komunistické strany. Čalfa a členové jeho delegace na náš požadavek přistoupili. Bylo to vyřešeno. A vtom se přihlásil o slovo Zdeněk - byl v delegaci občanského fóra - a řekl, že by tam mohla být místo toho zakotvena vedoucí úloha dělnické třídy či pracujícího lidu. Věcný nesmysl, jen projev nostalgie po komunistickém ideologickém jazyku. Kopali jsme ho pod stolem, tak se pak k tomu už nevrátil.“<sup>1</sup>*

Obnova stranického systému po změně režimu v roce 1989 vnesla do české politiky a práva otázky, na něž do té doby nebylo nutné odpovídat. Pád jednoho a vzestup nového politického řádu byl vyznačen několika milníky, z nichž k nejdůležitějším bezpochyby patřila ústavní změna, jíž se Československo rozloučilo s vedoucí úlohou jedné strany. Zatímco do té chvíle byl „vedoucí silou ve společnosti i ve státě (...) předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence,<sup>2</sup>“, napříště se o pozice „vedoucích sil“ měly utkávat politické stany - nikoliv však už „bojové svazky“ - ve svobodných volbách. Na demontáži režimu vlády jedné strany panovala na demonstracích i během politických jednání relativní shoda, obrysy systému, který měl tento režim nahradit, však zprvu jasné nebyly a rodily se postupně. Politický a společenský terén, z něž nový systém vyrůstal, vtiskl základní genetickou výbavu jeho právní podobě. Politická strana už nebyla tím, čím dřív - její nová tvářnost se nicméně teprve rodila.

Během čtvrtstoletí existence nového politického i ústavního řádu byla opakovaně zkoušena nově nabytá politická práva, včetně práva sdružovat se ve stranách a hnutích. Již na počátku roku 1990 vzbudil veřejnou pozornost dopis pražského

---

<sup>1</sup> HAVEL, Václav a Karel HVÍŽĎALA. *Prosím stručně: rozhovor s Karlem Hvižďalou, poznámky, dokumenty*. Vyd. 1. Praha: Gallery, 2006, 254 s. ISBN 80-869-9000-1. s. 70.

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. Národního shromáždění Ústava České a Slovenské Federativní republiky. In: 100/1960. Čl. 4.

prokurátora Tomáše Sokola, adresovaný Ústřednímu výboru Komunistické strany Československa (dále KSČ), v němž shrnuje důvody, proč bude činnost strany na území hlavního města „posuzována z hlediska možného naplnění skutkové podstaty (...) trestného činu (podpory a propagace fašismu a podobného hnutí ve smyslu § 260 trestního zákona).“<sup>3</sup> Mlhavý společenský konsensus na otevřené soutěži politických stran včetně KSČ tak byl zpochybněn ještě před prvními svobodnými volbami a otázka, stejně jako náказа trestněprávním diskurzem, se od té doby nad tímto parametrem stranického systému nepřestala vznášet. Spor o úlohu komunistické strany nikdy nevyústil v soudní jednání, a tedy ani v závazné rozhodnutí, které by jej vyřešilo. Českou právní debatu o právu sdružovacím (v úzkém kontextu politických stran) tak nakonec přinesla až dvě dějství, reprezentovaná řízením o rozpouštění Dělnické strany. Obě tyto debaty, jednu mimosoudní a druhou vedenou před soudem, se pokusíme detailněji představit dále. Spor o existenci komunistické strany totiž zřejmě definitivně ukončil až judikát ve věci strany jiné.

Cílem této práce je prozkoumání právního (a zčásti též politického) diskurzu zakazování politických stran. Ambicí textu není, než ve stručnosti popsat pojetí úlohy politických stran a hranic, které při své činnosti nemohou překročit. Shrneme judikaturu klíčovou pro politické sdružování, budeme analyzovat její založení v teorii práva a pokusíme se posoudit, do jaké míry dává smysl v měnícím se politickém kontextu. Tím máme na mysli kontext české politiky a práva, byť se jej pokusíme nahlédnout i skrze srovnání se zahraniční praxí. Na rozhodnutích českých i evropských soudů se pokusíme ukázat, do jaké míry je česká právní úprava sdružování v politických stranách uvízlá v kontextu „post-komunismu“, tedy závislá na vymezení vůči historické zkušenosti, či nakolik ji ovlivňují (zejm. německé) myšlenkové zdroje konceptu „bránící se demokracie“. Měli bychom být pak v závěru schopni shledat, zda teoretická zdůvodnění ob stojí ve změněném (již ne-revolučním) kontextu a do jaké míry jsou rozhodnutí ovlivňována instrumentalitou politického diskurzu, v němž je

---

<sup>3</sup> Paralela s fašismem. Dopis městského prokurátora ÚV KSČ. In Svobodné slovo. XLIV, 91, 18. dubna 1990, s. 1.

vyžívána rétorika kolektivní paměti a „vyrovnání se s minulostí“ jako nástroj běžného politického soupeření o moc.

V úvodní části práce (kapitoly 1.-3.) se budeme zabývat historickým a politickým kontextem omezování sdružovacího práva a zakazování politických stran. Vyjasníme klíčové pojmy a ukážeme, jak se dějiny stíradajících se politických režimů zapsaly do českého právního a politického myšlení na toto téma. Pro zasazení soudních rozhodování do širšího kontextu stručně shrneme právní i politologické kořeny, definiční znaky politických strana a jejich funkcí ve společenských systémech.

V druhé části, představované dlouhou kapitolou čtvrtou, se probereme judikaturou věnovanou rozpouštění politických stran, která ohledává hranice sdružovacího práva. Na dvou rozhodnutích ve věci Dělnické strany ukážeme diskurzivní kontext a implikace, kterými Nejvyšší správní soud ovlivnil českou veřejnou i právní debatu. Jeho rozhodování porovnáme s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Závěrečná část textu bude patřit filosofickým a právně-teoretickým základům, jež debatu o zakazování stran a limitech politického sdružování rámuji. Bytelnost založení českého sdružovacího práva v teorii a myšlenkové výzvy, na které má odpovídat, tak budeme moci posoudit nejen z pohledu řeči soudních rozhodnutí, ale i v kontextu obecnějším.

Je zjevné, že teoretická práce s výše naznačenou ambicí nemůže zůstat metodologicky ukotvena toliko v právní vědě, bude nucena využívat i jiné společenskovední přístupy. Nevystačíme s pouhým výčtem či srovnáním soudních rozhodnutí obdobného předmětu, bude třeba přikládat k těmto (právním) textům rovněž texty z oblasti politické a právní filosofie, jakož i úvahy charakteru obecně politologického. Tyto exkurzy za hranice právní vědy nám mají pomoci pochopit, jak je právo shromažďovací v této své části tvořeno a vykládáno, z čeho pramení zdroje jeho legitimize i diskurzivní inspirace. Všechny zdánlivé odbočky od předmětu zkoumání by měly



vposledku jeho poznání napomoci. Pokud se tak nestane, bude to výlučně chybou autorovou, nikoli nedostatečností těchto žánrů.

### *Pojmové vyjasnění*

V názvu práce je obsaženo slovní spojení „zakazování politických stran.“ Zákon č. 424/1991 Sb. zná „pozastavení činnosti strany a hnutí“ (§ 14) a „zrušení strany a hnutí“ (§ 13). V textu používáme rovněž výrazy „omezení“ či „zásah“ do sdružovacího práva politických stran. Ve všech případech budeme mít na mysli zásahy do samotného práva politické strany vykonávat činnost předpokládanou zákonem (i politickou teorií), v kontextu českého právního řádu tedy přímo zásahy sub § 13 a § 14 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, o nichž se rozhoduje ve správním soudnictví. Politické strany jsou specifické i svou povahou spočívající na rozhraní práva veřejného a soukromého<sup>4</sup> (kam je řadí cit. zákon v § 3), a podle českého práva mají pravomoc k rozhodování v řízení jich se týkajících i soudy soukromého práva, a to zejména ve věci přezkumu vybraného okruhu rozhodnutí politické strany (§ 16a). Tyto zásahy se však nacházejí mimo zorné pole této práce, a proto je nemáme v úmyslu podřazovat pod zde užívané pojmy „omezení“ nebo „zásahu“ do práva sdružovacího.

---

<sup>4</sup> k tomu srov. náleží Pl. ÚS 26/94: „*Oddělení stran od státu však neznamená, že strany mají povahu soukromých spolků. Česká ústava stejně jako většina evropských ústav vychází z toho, že politické strany a politická hnutí sice nejsou institucemi veřejné moci a nemají veřejnoprávní povahu, na druhé straně však plní v souladu s Ústavou určité úkoly veřejného zájmu, nezbytné pro život státu založeného na reprezentativní demokracii. Zejména pak musí být demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy) také demokratickým způsobem, tj. ve volbách založených na otevřené soutěži politických stran, legitimován.*“

## 2 Politické strany v českém historickém kontextu

### 2.1 První republika

Podle české Ústavy je zdejší politický systém „založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy.“<sup>5</sup> Je tedy zjevné, že politické strany jsou v samém „základu“ uspořádání české polis, a to i podle platného práva. Jakkoli obvyklým či standardním se nám takové založení může jevit, není příliš staré, a už vůbec ne samozřejmé. Přestože byly první české politické strany založeny již před vznikem samostatného Československa a reprezentovaly zdejší politický život již ve vídeňském parlamentu, rakouský právní řád politickou stranu jako subjekt práva neznal. Národní strana (staročeši), která se zformovala v šedesátých letech devatenáctého století, tak nebyla politickou stranou v právním smyslu, jak bychom jí rozuměli dnes. Zákon č. 134/1867 ř. z. z 15. listopadu 1867, o právu spolčovacím, obsahoval jen úpravu tzv. politického spolku, která však byla poměrně restriktivní<sup>6</sup>. Členství bylo zapovězeno ženám, činnost spolků podléhala zvláštnímu dohledu policejních orgánů, byla omezena spolupráce s jinými politickými spolky i zřizování filiálék. Taková omezení však byla zcela neadekvátní již pro tehdejší politický provoz, neodpovídala jeho potřebám, což se nutně odrazilo v praxi. „Důsledkem této restriktivní úpravy bylo, že reálně existující politické strany nebyly organizovány formou politického spolku dle zákona spolkového a tudíž, při neexistenci jiné právní úpravy, z hlediska právního neexistovaly vůbec.“<sup>7</sup>

Situace se nezměnila ani po vzniku Československa. Politické strany sice posílily svou roli a postupně se okolo těch nejvýznamnějších z nich začala otáčet podstatná část

---

<sup>5</sup> Ústavní zákon 1/1993 Sb.

<sup>6</sup> Zákon 134/1867, Sb. O právě spolčovacím.

<sup>7</sup> ROZTOČIL, Aleš. Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v I. republice. s. 21

tehdejšího veřejného života. Právně však politické strany zůstaly bez subjektivity, jejich existenci ani zakotvení do politického systému nebyl věnován žádný zvláštní předpis:

*„Politická strana není podmíněm majetkových práv, zejména není právníckou osobou. Není tu ani korporace, tj. jednoty osob se jměním, které nikomu nenáležíc má sloužiti výhradně k účelům spolkovým, ani neosobního jmění účelového, které zákon uznává jako samostatný podmět práv a závazků. Byť i politická strana jako celek měla význam z hlediska práva veřejného, nelze jí přiznati právní subjektivitu v oboru práva soukromého. Pak ale závazky, které v jejím zájmu podstupují osoby fyzické, podstupují dle všeobecných zásad soukromého práva jenom je.“<sup>8</sup>*

Legislativa nové republiky upravující pravidla pro svobodné a rovné volby postupně politickým stranám musela přiznat jistá práva, ať již práva vyplývající z volebního procesu či práva majetková. Právní povaha těchto subjektů se však nezměnila:

*„Z předpisů těch je zřejmo, že dnešní zákonodárství směřuje sice k tomu, aby politickým stranám přiznán byl charakter právníckých osob sui generis. Přes to však Nejvyšší správní soud neshledal, že vývoj tento dospěl již tak daleko, aby politickým stranám na základě předpisů dosavadních charakter ten již dnes v plném rozsahu mohl býti přiznán.“<sup>9</sup>*

Politické strany tak měly v období První republiky povahu sice významných a mocných, ale pouze faktických pilířů politického systému. Nelze dobře připsat tento stav za vinu správnímu soudnictví, které jen těžko mohlo dotvářet právo tak extenzivně, aby nahradilo chybějící právní předpis. Jeho význam, respektive tíživost jeho absence, se projevila až v roce 1933, kdy byl v sousedním Německu jmenován kancléřem Adolf Hitler. Národní shromáždění záhy schválilo zákon č. 201/1933 Sb., O zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, aniž kdy byl přijat zákon, který by upravoval jejich vznik či existenci. Zákon č. 201/1933 Sb. v prvním odstavci stanoví, že *„Byla-li činností politické strany (§ 21, odst. 1) zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky československé, může vláda další činnost takové strany zastaviti nebo ji rozpustiti.“<sup>10</sup>* Důvodová zpráva k tomuto zákonu pak hned v úvodu konstatuje, že:

---

<sup>8</sup> (Vážný 5994/1926), cit. dle ROZTOČIL, A. 2009, s. 22

<sup>9</sup> (Bohuslav A 6884/1927), cit. dle ROZTOČIL, A. 2009, s. 22

<sup>10</sup> Zákon č. 201/1933 Sb. O zastavování činnosti a rozpouštění politických stran.

*„Československá republika, poskytujíc všem svým občanům plné užívání občanských práv zaručených ústavou, chovala se od svého vzniku nejvýše liberálně ke všem politickým proudům. Svobody této bylo však některými stranami hrubě zneužito. Jsou to strany, jež vyvíjely činnost směřující proti samotným ústavním základům republiky československé, ohrožující zvýšenou měrou svojí činností samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánskou formu a bezpečnost našeho státu. Nebezpečství hrozící takto státu může býti ještě zvyšováno poměry na jeho hranicích. Došly-li věci tak daleko, nemůže vláda déle váhati a musí splniti svoji první a naléhavou povinnost, postarati se o ochranu ústavních základů státu.“<sup>11</sup>*

V době, kdy teorie „bránící se demokracie“<sup>12</sup> ještě nespátřila světlo světa, rozhodl se zákonodárce rozpouštět subjekty bez právní subjektivity v zájmu „ochrany ústavních základů státu.“ Následky rozpuštění, které zákon předpokládal, odpovídaly intenzitě tehdejší politické krize - jmění strany propadá státu, členové zvolení či jmenovaní do veřejných funkcí včetně zákonodárného či zastupitelského sboru přicházejí o mandát a nadto na další tři roky pozbývají pasivního volebního práva. Obdobně nemohou své veřejné funkce získat zpět ani ostatní členové strany (§10, 15, 16, 18). Zákon postihoval i osoby, které by ze strany vystoupily v posledních šesti měsících před jejím rozpuštěním. Dopadal rovněž na obchodní společnosti, které sloužily činnosti takové strany, a umožňoval na ně uvalit nucenou správu (§3). Předpokládaný zásah nejen do sdružovacího práva, ale i do dalších práv strany i jejích členů tak byl velmi extenzivní a směřoval k úplné politické inhibici subjektů, které ohrožovaly „materiální jádro“ republikánské ústavy i republiky samotné. Dotýkal se svobody pohybu či listovního tajemství členů (§7), i práva shromažďovacího (§4).

---

<sup>11</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 201/1933. In: Digitální depozitář Poslanecké sněmovny parlamentu ČR. 1935.

<sup>12</sup> Koncept bránící se demokracie blíže popisuje kapitola 4, věnovaná judikátům a teorii v jejich základech.

## 2.2 Rozpuštění dvou německých nacionalistických stran

K prvnímu rozpuštění politických stran v samostatném českém státě došlo ještě před přijetím zákona č. 201/1933 Sb., který však v § 22 (2) pamatoval i na strany zakázané před účinností tohoto předpisu. Činnost „Deutsche Nationalpartei“ a „Deutsche Nationalsozialistische Arbeiterpartei“ byla zakázána usnesením vlády z 4. října 1933. Následný přezkum před Nejvyšším správním soudem však ukázal, že rušení subjektů, jejichž právní osobnost zákon do té doby nepředpokládal, nebude argumentačně vůbec snadné. Soud vyhověl argumentaci správních orgánů, které shledaly činnost stran rozpornou s předpisy spolkového práva:

*„Podle běžných definic - zákon č. 134/1867 říšského zákona definice nemá - rozumí se spolkem dobrovolné, trvalé spojení několika osob v organismus, samostatnou osobnost reprezentující, k dosažení některého účelu životního. Všechny tyto pojmové znaky má útvar, který se označuje názvem ‚politická strana,‘ a vztahují se proto i na ni předpisy uvedeného zákona spolkového, když mezi výlukami uvedenými v § 2 a 3 tohoto zákona politické strany uvedeny nejsou a ani v jiné zákonném předpisu není stanoveno, že předpisům spolkového zákona nepodléhají.“<sup>15</sup>*

Není těžké povšimnout si, že v takto chápaném rozporu s předpisy spolkového práva byly všechny v té době existující strany. Omezování činnosti politických aktérů, jimž platné právo nepřiznávalo subjektivitu, tak narazilo na problém, s kterým bylo třeba se napříště lépe vypořádat. Během období první republiky již další strany rušeny nebyly.

Bude trvat ještě desítky let, než Evropský soud pro lidská práva (dále také ESLP) přijde s koncepcí algoritmu, podle nějž bude možné posuzovat článek 11 Evropské úmluvy o lidských právech, týkající se svobody sdružování. Pokud bychom zpětně v duchu této právní formule zvažovali, zda zásah sledoval ve své době legitimní cíl, těžko bychom (s ohledem na tehdejší politickou situaci) našli argumenty hovořící proti.

Dosáhl však zásah svého legitimního cíle, naplnil tento cíl? Jen několik dní před vládním zákazem zmíněných dvou stran byla Konradem Henleinem založena

---

<sup>15</sup>Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 1935 č. 18603/35, in: Bohuslav A č. 12094/35 cit. dle ROZTOČIL, A. 2009, s. 25

„Sudetendeutsche Heimatsfront,“ později přejmenovaná na „Sudetendeutsche Partei.“ Přestože představovala nepochybně nástupnickou stranu, která mohla být postižena podle § 1 odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.:

*„Rovněž může vláda zastaviti činnost nově vzniklé politické strany nebo rozpustiti nově vzniklou politickou stranu, jež sleduje zřejmě tytéž podvrtné cíle nebo užívá k svému označení stejného názvu jako strana, jejíž činnost byla zastavena nebo jež byla rozpuštěna, nebo mezi jejímiž význačnými činiteli jsou osoby, které byly činovníky strany v den zastavení její činnosti nebo jejího rozpuštění nebo přestaly jimi býti teprve v posledních šesti měsících před tím (strana náhradní).“*

Vláda k zastavení činnosti této strany nikdy nepřikročila. Sudetendeutsche Partei získala ve volbách v roce 1935 celostátně přes patnáct procent hlasů a volby tak vyhrála. Není bohužel v možnostech ani mezích této práce prozkoumat, zda se na tomto vítězství podílela dřívější „ostrakizace“ dvou národněsocialistických německých stran, či zda mu mohla důslednější aplikace zákona a další vládní zásah předejít. Zejména na druhou, hypotetickou otázku není dobře možné jednoznačně odpovědět, a ani tu první nelze dnes metodologicky bezchybně vyřešit. Obě odpovědi by však dobře posloužily i v dnešních debatách na toto téma. Splnilo první rozpouštění politických stran v Československu svůj cíl? Mohlo jej vůbec splnit? Právní věda si takovou otázku zpravidla neklade, i dnes zkoumá spíše vztah práva a judikátů k již uplynulým dějům, které jsou předmětem zkoumání a posuzování. Co se však děje po vyhlášení pravomocného rozsudku a jak tento plní svůj účel, prochází často bez povšimnutí. Sociologické a politologické zkoumání pak málokdy ověřuje význam či vliv judikátů na předmět zkoumání, ať je jím politický extremismus či cokoli jiného.

## **2.3 Poválečný „stranický“ systém**

Jak již bylo řečeno, tato práce si klade za cíl prozkoumání právního (a zčásti též politického) diskurzu zakazování politických stran. Je nutno upřesnit, v jakém kontextu chceme o politických stranách a omezování jejich činnosti hovořit. V následujícím textu budou letmo či podrobněji představeny případy takového omezování, které zasahují do otevřené politické soutěže. V pojmovém vyjasnění úvodní kapitoly jsme upřesnili, co rozumíme „omezováním“ či „zakazováním,“ ovšem

před závorku tohoto textu musíme vytknout případy, kdy je sám politický systém ve své ustavující podobě uzavřen volnému stranickému soupeření. To je případ politického řádu v Československu po roce 1945. Košický vládní program nepředpokládal, že by byla obnovena svoboda politického sdružování na stranické bázi v míře srovnatelné s první republikou. Politické strany byly již před válkou terčem kritiky, neboť jejich moc převyšovala jejich zákonné zmocnění, jejich počet působil roztržštěným dojmem a vládní krize mladé demokracie byly často přičítány na vrub právě stranickému světu. Z perspektivy zákonné úpravy, jak byla stručně popsána výše, se nedalo očekávat mnoho jiného - politickým stranám chyběla subjektivita, zákon upravující jejich činnost a zakotvující jejich úlohu ve fungování režimu a jejich vliv na procesy parlamentní demokracie však nešlo (bez zákona) snadno omezit a rozpor mezi právní úpravou a faktickou mocí a vládnutím se tak stále zvětšoval.

Při tvorbě základů poválečného uspořádání se proto zastánců otevřené stranické soutěže nedostávalo a jeho kritikové byli bez výjimek představitelé zakázaných stran.<sup>14</sup> Košický vládní program se tak naráz vypořádával s politickými protivníky předválečnými i nepřáteli válečnými: „*Odhodlána vykořenit fašismus politicky a do všech důsledků, vyhlásí vláda zákaz všech fašistických stran a organizací a nedovolí obnovení v jakékoliv formě těch politických stran, které se tak těžce provinily na zájmech republiky (agrární strany, její odnože živnostenské strany, Národního sjednocení jakož i těch stran, které v roce 1938 splynuly s lidovou stranou.*“<sup>15</sup> Ústavní zákony: zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění, a zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění, předpokládaly kandidatury stran jen v zemích, kde tyto vyvíjely svou aktivitu. Tím byl položen základ stranického systému na národně-územním principu. O povolení strany nicméně rozhodovala také Národní fronta a samostatného zákona o politických stranách opět nebylo třeba. Prezident Beneš tak ve svém projevu k zástupcům z Čáslavi uzavřel osud stranického systému 12. dubna 1946 následovně:

---

<sup>14</sup> k tomu podrobně PEHR, Michal. *České politické strany 1945-1946*. Praha, 2006

<sup>15</sup> Košický vládní program: program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků, Praha, Svoboda, 1974, s. 24

*„Již za hranicemi jsem dospěl k přesvědčení, že nesmíme u nás v republice v žádné době obnovit starý stranický systém. Bylo těch stran mnoho. Strany jsou ovšem nezbytným instrumentem v demokracii. V první republice jsme měli na 36 politických stran se stranami slovenskými, německými a se stranami ostatních národních skupin. Byl jsem ovšem proti tomu, aby byla u nás jenom jedna strana, a byl jsem proti tomu, aby u nás byly strany jenom dvě, byl jsem pro tři strany. Máme-li nyní čtyři strany, je to jistě dostatečný počet.“<sup>16</sup>*

Na takto vytyčeném prostoru nelze tedy sledované téma dobře představit. V situaci, kdy ústavní rámec nedává stranám žádný prostor (ani na vlastní obhajobu), lze jen stopovat samotný politický diskurz, který se však nepromítá do žádné relevantní právní úpravy (jež by umožňovala vést soudní spor o existenci strany). Ve vládním programu se jeho autoři shodují ve snaze „vykořenit fašismus“ a vyloučit strany, které se „tak těžce provinily na zájmech republiky.“ Politická shoda byla ovšem natolik silná, že se tyto principy nepromítly v obecnosti do ústavních ani zákonných předpisů - nebylo tedy soudce (ani žalobce), jenž by zvážil, co přesně se „těžkým proviněním“ rozumí.

Politické strany pak dostaly zákonné zarámování své existence (v obecné podobě) jen nakrátko v uvolnění šedesátých let. Zákon č. 128/1968 Sb., o Národní frontě (zrušen již v roce 1970 zákonem č. 146/1970 Sb.) v § 2 odst. 2 vymezuje roli politických stran následovně:

*„Politickou stranou nebo organizací plnící její funkci se rozumí organizace, která zejména na základě světového názoru nebo na základě jiného společného politického programu sdružuje členy a stoupence především za tím účelem, aby aktivně politicky působila mezi občany a dosáhla tím podílu na tvorbě politiky a státní moci vykonávané zastupitelskými sbory.“*

Podle předchozího odstavce stejného paragrafu však politické strany (a organizace plnící jejich funkci) mohly působit jen jako členové Národní fronty, a byly to její orgány, které o takovém členství rozhodovaly. Krátký život citovaného zákona ukazuje, že se předlistopadový režim dokázal z pochopitelných důvodů bez vymezení funkce politických stran obejít.

## **2.4 Obnova stranické soutěže po roce 1989**

---

<sup>16</sup> BENEŠ, Edvard - ŠKARVAN, František. *E.B. národu: z projevů presidenta republiky Dr. Edvarda Beneše v letech 1945-46.* uspořádal JUDr. František Škarvan.



Řekli jsme úvodem, že na podobě českého stranického systému, jeho mantinelech a hranicích a rozhodování o nich, se klíčovým způsobem podílely okolnosti, za kterých vznikal. Macurovské „znamení zrodu“ a zejména jeho dopady na právní řád a řeč soudní je však nutné objasnit blíže. Povahu české tranzice dosud nejdetailněji i s největším smyslem pro měnící se jazyk tehdejší politiky popsal (k ostudě zdejší politologie) historik Jiří Suk<sup>17</sup> – z jeho paradigmatického textu proto v této části vycházíme. Zrod politického „diskurzu zakazování“ československé komunistické strany jsme pak podrobněji zkoumali jinde,<sup>18</sup> zde jej proto shrneme jen v základních obrysech.

## 2.4.1 Zrod antikomunistického diskurzu

Aniž bychom odpovídali na otázku po typu české tranzice (tu přenecháváme politologii), je nepochybné, že nejvýznamnějším formátem jednání o proměně politického režimu byly tzv. kulaté stoly, jež se „via facti“<sup>19</sup> - vlastní vahou prosadily a získaly autoritu u opozice i v tehdejší nomenklatuře. Přestože u těchto jednání formálně zasedaly „rozhodující politické síly,“ mezi které patřil i Socialistický svaz mládeže, hlavní slovo měli zástupci KSČ a Občanského fóra (dále také OF), resp. jeho slovenského protějšku, Veřejnosti proti násilí. První politické požadavky opozice, tedy Občanského fóra, pak prováděli právě poslanci KSČ (volba prezidenta, kooptace, příprava na první svobodné volby). Z tohoto sjednaného přechodu k novému uspořádání pak vyplynula i podoba tzv. malého zákona o politických stranách (zákon č. 15/1990 Sb.). Ten obnovil či znovu založil politické sdružovací právo v § 1 odst. 1: „*Občané mají právo se v demokratickém duchu sdružovat v politických stranách. Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě a životě společnosti, zejména na vytváření zastupitelských orgánů státu.*“, právní osobnost stran (§ 4) a způsob jejich vzniku a zániku. Zánik politických stran přitom tento zákon upravil velmi volně (v § 6 jako dobrovolné rozpuštění, rozdělení či sloučení). Vedle toho však

---

<sup>17</sup> SUK, Jiří. *Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize : (od listopadu 1989 do června 1990)*.

<sup>18</sup> CHYTIL, Matěj. *KSČM: Diskurz zakazování*. Praha, 2012.

<sup>19</sup> SUK, Jiří., 2009, s. 160

vyjmenoval v § 9 subjekty, které se považují za již vzniklé – a mezi nimi byly jak komunisté, tak Občanské fórum a Veřejnost proti násilí (dále také VPN). V dobovém politickém jazyce, který se do dikce zákona propsal, šlo o strany a hnutí.<sup>20</sup> V zákoně se tedy neobjevil ani náznak nástrojů, kterými měl stát v úmyslu politické sdružování omezovat, ani důvody, pro které by tak mohl činit. Bylo zřejmé, že komplexnější úprava měla počkat na dobu po prvních svobodných volbách.

Než k nim však došlo, narušil konsensus kulatých stolů dopis pražského městského prokurátora Tomáše Sokola. Ten již v dubnu 1990 adresoval Ústřednímu výboru KSČ výzvu, v níž shrnuje důvody, proč bude činnost strany na území hlavního města od května „posuzována z hlediska možného naplnění skutkové podstaty (...) trestného činu (podpory a propagace fašismu a podobného hnutí ve smyslu § 260 trestního zákona).“<sup>21</sup> V jeho první části Sokol představuje dotčenou skutkovou podstatu trestného činu, v druhé pak shrnuje důvody, pro které lze pod něj i činnost KSČ podřadit. Zmiňuje jeho násilnou povahu, cituje Klementa Gottwalda i V. I. Lenina a uzavírá, že „(p)odobnost s nacistickou ideologií je více než zřejmá.“<sup>22</sup> K argumentaci připomínající koncepcí bránící se demokracii se přibližuje, když uvádí, že je nutné „bránit [se] proti těm, u nichž je dáno minimálně důvodné podezření, že chtějí demokracii likvidovat.“<sup>23</sup>

Klíčovým sdělením nepříliš obsáhlého, zato ve své době zřetelně kontroverzního textu jsou paralela s fašismem/nacismem (srov. i název novinového článku, který o výzvě referuje) a bezprostřední útok na existenci porevoluční KSČ. Při zkoumání právního diskurzu však lze v textu nalézt mnohem více - především elegantně skrytý, avšak fundamentální paradox nesourodého prolnutí trestněprávní a správně-právní argumentace. Sokol, jemuž v dané chvíli nijak nepřísluší posuzovat existenci KSČ jako strany, uzavírá trestněprávní expozé obskurní větou:

---

<sup>20</sup> Diskurz „politiky stran“ proti „nepolitice hnutí“, charakteristický pro listopadový přechod k demokracii, tak zakořenil v českém právním a politickém jazyce. Přestože se po rozpadu OF a neúspěchu Občanského hnutí zanořil pod hladinu, volby do Poslanecké sněmovny v roce 2013 ukázaly, že jeho potenciál nikdy docela nezmižel.

<sup>21</sup> Paralela s fašismem. Dopis městského prokurátora ÚV KSČ. 1990, s. 1.

<sup>22</sup> tamtéž

<sup>23</sup> tamtéž

*„Dále [členy] informujte, že není důvod kohokoli postihovat pro samotné členství v KSC právě vzhledem k silně demagogické ideologii a z toho plynoucího nedostatku subjektivní stránky tr. činu. K objasnění této pravé podstaty Vaší ideologie i vyřešení všech administrativních záležitostí souvisejících s likvidací Vaší expozitury na území hl. m. Prahy byla stanovena lhůta do 30. 4. 1990 včetně.“<sup>24</sup>*

Sokol již nenaznačuje, jak by mělo v rámci trestního řízení dojít k takovému „objasnění“ či kdo by měl řešit „likvidaci expozitury“. Jeho text je tak politickou proklamací skrytou ve výzvě státního prokurátora - nebylo proto překvapením, že reakce byla bouřlivá. Komunističtí poslanci reklamovali „porušení principů, z nichž vzešla vláda národního porozumění“ a opouštěli poslanecké lavice na protest. Hrozili tak zastavením projednávání klíčových transformačních předpisů, a zpátky do sálu je dostal až generální prokurátor České republiky Pavel Rychetský, který se od obsahu dopisu jednoznačně distancoval, označil jej za soukromý názor bez právní závaznosti a oznámil zahájení kárného řízení. Zatímco poslanci KSC tím byli upokojeni, na podporu Tomáše Sokola byly v následujících dnech svolávány demonstrace.

Sokolův text určil jeden z klíčových směrů porevoluční debaty o zakazování politických stran. Přestože jej někteří autoři přecházejí jako nevýznamný,<sup>25</sup> založil trestněprávní argumentaci proti existenci komunistické strany, která se bez ohledu na postupně se měnící znění zákona o politických stranách autonomně odehrávala v české politické debatě. Antikomunistický diskurz, který téma zakazování komunistické strany pravidelně oživoval, pravidelně zacházel nejen s naznačenou (v tomto však nikterak původní) paralelou mezi totalitními režimy, ale i s trestněprávní odpovědností za „podporu a propagaci hnutí.“ Antikomunistický diskurz však zůstal ryze politickým, neboť zákaz komunistické strany se před soud nikdy nedostal. O dvacet let později však bude stejný právník zastupovat vládu v dosud jediném úspěšném soudním jednání o rozpuštění (jiné) politické strany.

---

<sup>24</sup> Paralela s fašismem. Dopis městského prokurátora ÚV KSC. 1990, s. 3

<sup>25</sup> Milan Znoj například v okrajové zmínce o dopisu uvádí, že „*uvedená snaha byla ve veřejnosti, v politice i v médiích nakonec odmítnuta.*“ in ZNOJ, Milan. *Marečkův případ, aneb, Vzestup a pád antikomunistické pravice.* 2005, 50 s.

## 2.4.2 Nová úprava právního postavení politických stran

Sjednaná podoba českého přechodu k demokracii se propsala i do nové právní úpravy, která po prvních svobodných volbách nahradila revoluční „malý zákon o politických stranách.“ Zatímco v části sdělovacích prostředků a u části veřejnosti se postupně začínal etablovat antikomunistický diskurz ovlivněný, jak jsme naznačili, z velké části trestněprávní argumentací pražského městského prokurátora, legislativa se k radikálnímu rozloučení s komunistickou stranou neuchýlila.

V roce 1991 byl schválen zákon č. 424/1991 Sb., O sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který platí po řadě novelizací i dnes. Ten již přišel s výčtem charakteristik, které politické strany naplňovat nesmí. § 4 se zakazují 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.

Strany vzniklé podle „malého zákona o politických stranách“, či strany za ně týmž zákonem považované, se však i v tomto případě kvalifikovaly bez dalšího posuzování (§ 21 odst. 1). Komunistická strana tak zůstala „u stolu“ a debata o jejím zákazu zůstala politickou, byť významně infikovanou trestněprávním diskurzem. Ústavní soud se musel k tématu několikrát vyjádřit, nikdy mu však nebylo dovoleno posoudit jádro věci. Již federální ústavní soud zrušil poslaneckou úpravu trestního zákona, která do citovaného § 260 vsunula do závorky komunismus a fašismus jako příklady hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů:

- (1) Kdo podporuje nebo propaguje hnutí, které prokazatelně směřuje k potlačení práv a svobod občanů nebo hlásá národnostní, rasovou, třídní nebo náboženskou zášť (jako například fašismus nebo komunismus), bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let.

nálezem ÚS ČSFR 93/1992/1 Sb. Ve své argumentaci se ústavní soud však (celkem pochopitelně) meritorně nemohl vypořádat, zda komunismus takovým hnutím je či není. Ústavní soud České republiky pak v průběhu devadesátých let opakovaně rušil obecní vyhlášky, které se stejným způsobem pokoušely o totéž - o postavení „podpory a propagace“ komunismu mimo zákon. V těchto případech však soud odmítal předpisy pro exces ze samostatné působnosti<sup>26</sup> a ani zde se nemohl meritorně vypořádávat s otázkou, zda je činnost komunistické strany v souladu či v rozporu s právním řádem.

Česká judikatura na toto téma nakonec vznikala ve dvou řízeních před Nejvyšším správním soudem, která se týkala docela jiné politické strany. Než však vyložíme kontext, diskurzivní inspirace a vlivy těchto rozhodnutí, následující kapitola vyjasní založení politických stran v českém právním řádu a v politické teorii. Postupné objasňování funkce a účelu stran a jejich specifického postavení na rozhraní soukromého a veřejného práva je nutné pro lepší pochopení problematiky omezování jejich činnosti před soudem. Jednotlivá soudní rozhodnutí pak s některými z těchto charakteristik pracují a jejich pečlivou volbou a interpretací tak dokreslují právní a politický kontext, v němž se soud při rozhodování pohybuje.

---

<sup>26</sup> „Zákaz agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu svou povahou přesahuje meze lokální povahy veřejného pořádku a jeho ochrany“ (Nález Ústavního soudu ÚS 1/1996).

## 3 Politické strany v českém právním řádu

Jak jsme již dříve uvedli, politické strany stojí i podle české Ústavy v „základu“ českého politického systému (čl. 5). Jsou „*považovány za rozhodující subjekty demokratického pluralitního politického systému*“<sup>27</sup> a charakteristické jsou zejména tím, že „*usilují o přímou účast na výkonu moci*“.<sup>28</sup> V řadě evropských zemí byl jejich vznik, postavení a činnost regulován po druhé světové válce, přestože s jejich existencí více či méně implicitně počítaly všechny státy, v nichž bylo s počátkem dvacátého století uzákoněno všeobecné volební právo.<sup>29</sup>

### 3.1 Charakter politických stran

Formulace účelu ochrany práva sdružovat se v politických stranách a politických hnutích zůstala v již citovaném zákoně č. 424/1991 Sb. po všech proběhlých novelizacích nezměněna. Výkon tohoto práva tedy „*slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy*“ (§ 1 odst. 1). Zákon však (zcela správně) nedefinuje, čím politická strana je, ani jaké jsou její společenské funkce, pro jejich pochopení se proto musíme obracet jinam. Klasická pojetí spojují strany zpravidla se shodou (spolčených osob) na stejném „národním zájmu“ (Edmund Burke) či stejné „politické doktríně“ (Benjamin Constant).<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 960 s.

<sup>28</sup> *tamtéž*

<sup>29</sup> *tamtéž*

<sup>30</sup> FIALA, Petr a Maxmilián STRMISKA. *Teorie politických stran*. 2009; srov. JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: Laichter, 1906. s. 118

Mezi nejcitovanější politologické definice politických stran patří čtyři kritéria, která formulovali Američané Joseph La Palombara a Myron Weiner.<sup>31</sup> Těmi jsou:

- 1) Trvalá organizace, tj. organizace, která přežije své zakladatele a své současné vůdce,
- 2) Dobře zařízená a zjevně trvalá místní organizace, udržující pravidelné a rozmanité vztahy na celostátním měřítku,
- 3) Rozhodná vůle celostátních a místních vůdců organizace dosáhnout a vykonávat moc, ať už sami nebo s jinými, a nikoli pouze ovlivňovat,
- 4) Snaha vyhledávat lidovou podporu ve volbách nebo jiným způsobem.

Constantova společná „doktrína“ (či „učení“), v jiných případech ideologický projekt (Hans Kelsen<sup>32</sup>) nebo světonázor, ze seznamu nutných charakteristik politické strany ve dvacátém století často vypadly a byly nahrazeny toliko „vůlí k moci.“ Politologické definice se nevypořádávají explicitně s otázkou, zda politické strany definuje i právní subjektivita či nikoli. S ohledem na shora naznačené však můžeme říci, že se strany - jak jim politologie a státověda běžně rozumí - mohou vyskytovat i v právních systémech, které jim subjektivitu nepřiznávají.

## 3.2 Funkce politických stran

Mezi základní funkce politických stran řadí Ústavní soud „*artikulaci a agregaci společenských zájmů, mobilizaci a socializaci společnosti a případn(ou) participaci na správě věcí veřejných.*“<sup>33</sup> Stručnost a pregnantnost takového shrnutí zvláště vyniká v nepřehledném kontextu snahy současné politologie, základní funkce politických stran přesně vymezit. Co je však v kontextu této práce nutné dodat, jsou společenské důsledky takových funkcí. Politické režimy, lhostejno jakým způsobem jsou založeny a jaké jsou jejich charakteristiky, jsou uchovávány silou své moci a legitimitou své

---

<sup>31</sup> La Palombara, J., Weiner, M. *Political Parties and Political Development*. Princeton 1966, s. 6. cit. podle NOVÁK, Miroslav. *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*. s. 22

<sup>32</sup> K ideovému základu politických stran srov. KELSEN, Hans. *O podstatě a hodnotě demokracie*. 1933

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu 1969/10 Sb. ze dne 27. 12. 2011

vlády (ať již je její zdroj jakýkoli). Legitimita ve weberovském smyslu<sup>34</sup> není vnějším znakem, který se u vlády buď nachází či nikoliv, je tekutou, měnlivou charakteristikou, složenou z mnoha součástí a závislou na společenských procesech. Nárůst sociálních tenzí, který může být založen ekonomickou situací, vnitřním či vnějším konfliktem, náboženským střetem a z mnoha dalších důvodů, vždy ohrožuje legitimitu režimu a nutí jej k obraně, vnitřní přeměně či k oběmu zároveň. Funkce politických stran, jak je výstižně shrnuje Ústavní soud, působí v demokratických systémech jako účinný zdroj snižování společenského pnutí a obnovování jejich legitimacy. Marginalizované skupiny občanů, frustrované nespokojeností s vládnoucí elitou, jsou v takových systémech „agregovány.“ Jejich zájem dříve či později, jakmile jsou dost početné, „artikuluje“ existující či vznikající politická strana nebo hnutí a vytvoří prostor pro mobilizaci takových skupin. V celém tomto procesu jsou lidé, na jejichž otázky a požadavky nemají dominantní strany odpovědi, strháváni obnovenou důvěrou v to, že jejich zájmům někdo rozumí, dokáže je zastoupit a tyto zájmy ve vedení státu prosadit. Dochází tak ke snižování napětí, které by se jinak nutně uvolnilo jiným způsobem.<sup>35</sup>

Toto expoziční do charakteristiky a funkce politických stran není samoučelné - zcela klíčová funkce politické strany totiž výrazně omezuje možnost státu, zasahovat do svobody politického sdružování. Jeden z nejdůležitějších způsobů, jakými je snižována a omezována radikalizace společenských skupin, je právě možnost projekce jejich potřeb do činnosti a rétoriky politické strany. Pokud se státní orgány a soudy uchýlí k pozastavení či zrušení politické strany, zvyšují tím riziko posílení společenského tlaku marginalizovaných skupin a snížení legitimacy celého politického systému (byť optikou dominantních sil jde naopak o posilování jeho legitimacy, jsou-li odstraňována bezprostřední ohrožení jeho základů).

Omezování činnosti politických stran tak nutně oslabuje společenský status quo tím, že jej činí křehkým a nestabilním, zatímco nutnost vypořádávat se na politickém fóru

---

<sup>34</sup> Ke konceptu legitimacy moci blíže srov. WEBER, Max.: *Politika jako povolání*, in: WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. 1998.

<sup>35</sup> S nadsázkou a ve zkratce tak lze shrnout, že po staletí obvyklý nástroj uvolňování sociálního napětí - protižidovské pogromy - nahradil v moderní společnosti fotbal a krajní politické strany.



s krajními silami jej naopak posiluje a udržuje jeho pružnost. Politická i právní věda tak hledají odpověď na otázku, kde jsou meze této pružnosti, za které se již svoboda „agregace a artikulace zájmů“ nemůže vydat.

### 3.3 Oddělení politických stran od státu

Nepominutelnou charakteristiku politických stran pak zdůrazňuje Listina základních práv a svobod v čl. 20 odst. 4: „*Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.*“ Křehký vztah mezi státem, jehož politické „založení“ strany nutně potřebuje, a politickými stranami, které naopak k naplnění svého účelu potřebují stát, představuje nevyhnutelné, nutné napětí. Oba subjekty tohoto vztahu jsou k sobě přirozeně přitahovány expandující mocí a častým personálním propojením. Od sebe je oddělují nejen zákonné brzdy a rovnováhy, ale i válečná (a v Československu rovněž poválečná) zkušenost s politickým řádem, v němž se moc státu a strany stala jednou a toutéž.

Státní zásahy do svobody politického sdružování jsou vedeny snahou manévrovat politický režim mimo dvě hrozby. První z hrozeb představuje posílení strany s ambicí a kvalifikovanou schopností základní charakteristiky demokratického zřízení odstranit či poškodit. Tou druhou je pak omezení svobody sdružovací a stranické plurality, které nepřiměřeně posiluje strany vládnoucí či dominantní (personálně navíc propojené s vládou, která takové omezení navrhuje) a může v důsledku poškodit politický systém obdobným způsobem.

Podobnou dynamiku měl vývoj československého stranického systému mezi lety 1945 a 1948, jak jsme naznačili výše v kapitole druhé. Zástupci dominantních stran nejdříve významně omezili počet stran, které se mohly účastnit voleb. Politický režim omezené soutěže politických stran se pak po třech letech proměnil v systém jedné strany. Rozhodnutí o omezení sdružovacího práva (o zákazu či povolení účastnit se voleb) proto demokratické ústavní systémy nechávají výlučně na rozhodnutí nestranného soudu. Ten by měl být od přirozeně si konkurující dynamiky stranických sil vzdálen, a proto schopen lépe posoudit ohrožení systémových základů či porušení jeho zásadních norem. Rozhoduje tak spor mezi hegemonií (politických stran

reprezentovaných ve vládě) a jejím kontra-hegemonním vyzyvatelem v podobě strany, o jejíž omezení se jedná.

Je nutné dodat, že jakkoli je oddělení stran od státu běžnou charakteristikou demokratických systémů, explicitní ústavní zakotvení tohoto principu je specifikem těch států, v nichž k jeho porušení v nedávné době došlo:

*„Výslovné ústavní zakotvení oddělenosti politických stran a ostatních sdružení od státu není z komparativního hlediska obvyklé a je příznačné především pro ty státy, které v minulosti prodělaly negativní zkušenosti s totalitními režimy. Státy bez této historické zkušenosti totiž tento princip považují za natolik samozřejmý, že není nezbytná jeho ústavní záruka,“<sup>36</sup>*

Takto shrnují autoři komentáře k Listině základních práv a svobod. Je-li tedy „v samotném základu našeho ústavního systému (...) zakotven princip dělby státní moci, princip, vycházející z myšlenky, že v přirozenosti člověka je zakotvena tendence ke koncentraci moci a jejímu zneužití,“<sup>37</sup> pak lze touto dělbou rozumět i oddělení politických stran od státu. A byť je pro řadu voličů státní a stranická politika víceméně totéž a v mediálních výstupech splývají posty předsedů stran a vlád, pro přežití demokratického systému je nezbytné, aby tyto jeho složky zůstaly co nejbezpečněji odděleny a nebyly vystavovány denně nutkavému pokušení hranici překročit.

---

<sup>36</sup> WÁGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 2012, cit. podle MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 2014. s. 350

<sup>37</sup> Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002

## 4 Rozpouštění stran - diskurz soudních rozhodnutí

V této kapitole představíme klíčová soudní rozhodnutí, která se dotýkají rozpouštění politických stran. Jak jsme uvedli, česká judikatura je k tématu rozpouštění politických stran velmi sporá - jedná se v uplynulém čtvrtstoletí toliko o dva rozsudky ve věci Dělnické strany. Rozhodování Nejvyššího správního soudu v této (dvojdílné) věci tak bylo nutně ovlivněno rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva, který:

*„Představuje při (tehdejší) absenci novodobé české judikatury nejdůležitější vodítko k relevantním ustanovením zákona č. 424/1991 Sb., O sdružování v politických stranách a politických hnutích, jež zakotvují podmínky pro rozpouštění politických stran. Tato judikatura je navíc - na rozdíl od rozhodnutí zahraničních soudů, která mohou českým soudům sloužit pouze jako vzor nebo inspirace (tj. jako precedent příkladný) - pro české soudy závazná (přesněji řečeno plní funkci normativního vodítka).“<sup>38</sup>*

Pokusíme se ukázat na několika rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva a na (jejich argumentaci navazujících) rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, jaké důvody dostačují pro omezení činnosti politické strany. V první části kapitoly představíme rozhodnutí českého Nejvyššího správního soudu, v druhé věnujeme prostor vybraným judikátům ESLP, které české judikatuře na toto téma předcházely.

### 4.1 Rozpouštění Dělnické strany I.

První rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o vládním návrhu na rozpouštění Dělnické strany<sup>39</sup> vzbudilo sice u veřejnosti výrazně menší ohlas než rozhodnutí druhé, vymezilo však zásadním způsobem podobu právní debaty na toto téma a dokonce i předznamenalo, jakým způsobem vláda svůj návrh přepracovala. Oba judikáty pak

---

<sup>38</sup> KOSAŘ, David. Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran. 2009, s. 29

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009 (Dělnická strana I.)

společně jedním právním představením o dvou dějstvích vyznačily způsob uvažování o roli politických stran a mantinelech jejich činnosti v porevolučním Česku.

Postupně představíme kontext a diskurz, v němž se oba judikáty pohybují a pokusíme se objasnit právně teoretické ozvěny, které obsahují, jakož i dopady na pojetí politických stran a mantinely jejich činnosti.

### 4.1.1 Kontext vládního návrhu a souvislost s komunistickou stranou

Ministr vnitra Ivan Langer navrhl vládě zrušení Dělnické strany 5. listopadu 2008, v reakci na prohlášení strany z předchozího měsíce, v němž tato vyhlašuje „nulovou toleranci“ k polistopadovému politickému systému v České republice.<sup>40</sup> Reagoval tak na opakované střety ve vyloučených lokalitách severních Čech, kde došlo k opakovaným střetům mezi Romy a členy hlídek „ochranných sborů“ Dělnické strany. Její předseda Tomáš Vandas vyjádřil přesvědčení, že Nejvyšší správní soud „*nepodlehne politickým tlakům a zachová se v rámci skutečné demokracie.*“<sup>41</sup>

Jen o týden dříve, 30. října 2008, Senát projednal Závěrečnou zprávu Dočasně senátní komise pro posouzení ústavnosti KSČM vedené senátorem Jaromírem Štětinou. V přijatém usnesení Senát shledal „*četnost a dlouhodobě opakované indicie porušení Ústavy ČR a nedodržování zákonů ve smyslu Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích č. 424/1991 Sb. Komunistickou stranou Čech a Moravy jako znepokojující a závažné*“ a vyslovil následující domněnku:

*„Nejvyšší správní soud zejména ve smyslu § 3 a § 15 zákona č. 424/1991 Sb. O sdružování v politických stranách a v politických hnutích měl, na základě návrhu podaného vládou, senátním podnětem zabývat, protože existují důvodná podezření, že Komunistická strana Čech a Moravy nemůže vyvíjet činnost, neboť porušuje ústavu a zákony (viz § 4 zákona 424/1991 Sb.)“<sup>42</sup>*

Zpráva představovala výsledek dvouleté činnosti komise, zřízené – jak z názvu vyplývá – za jediným účelem, totiž „posouzení ústavnosti KSČM,“ míněno shromážděním

---

<sup>40</sup> ČT 24. Langer poslal vládě návrh na zrušení Dělnické strany. 2008.

<sup>41</sup> tamtéž

<sup>42</sup> Usnesení Senátu České republiky č. 511 z 30. 10. 2008: *Závěrečná zpráva Dočasně komise Senátu pro posouzení ústavnosti KSČM.*

argumentů pro zrušení této strany.<sup>43</sup> Předseda komise Jaromír Štětina se svým senátním kolegou Martinem Mejstříkem zákaz komunistické strany dlouhodobě prosazovali, toto téma nepochybně patřilo mezi centrální otázky jejich osobního programu, a citovaná Závěrečná zpráva proto představovala přinejmenším jeden z vrcholů jejich úsilí v této věci.

Ministr vnitra Ivan Langer se ve svých veřejných vyjádřeních k věci soustředil pouze na samotný předmět vládního návrhu, tedy na Dělnickou stranu. Sdělovací prostředky však souběh obou témat nepřehlédly.<sup>44</sup> Vláda se následným podáním návrhu na rozpuštění Dělnické strany vyhnula přímé odpovědi na výzvu Senátu a Štětinovy komise a rozhodla se „prozkoumat terén“ rovnou před soudem, ovšem na jiném případě.

Přímou souvislost obou záměrů nelze bohužel z dostupných zdrojů doložit, prozkoumat proto nemůžeme politickou intenci, ale pouze výsledek konkrétního podání k soudu. Z něj, jak ukážeme dále, skutečně vzešla právně relevantní obecná vodítka a kritéria pro omezení činnosti politické strany, a to se silou (a závazností) právní argumentace, jíž se zpráva senátní komise nemohla rovnat.

## 4.1.2 Obecné charakteristiky rozhodnutí Dělnická strana I.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval poprvé v řízení týkajícím se politické strany. V desítkách předchozích rozhodnutí se však až na výjimky vypořádával pouze s problematikou nerespektování povinnosti podávat výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně.<sup>45</sup> Tomu odpovídá i šíře a hloubka, v jaké se v odůvodnění

---

<sup>43</sup> „Cílem práce koordinátorů zprávy (senátor Jaromír Štětina, asistentka senátora Pavlína Hájková a externí spolupracovník Petr Marek) bylo shromáždit a vyhodnotit v jednotlivých kapitolách dokumenty vznášející, respektive dokládající důvodnou pochybnost ústavnosti KSČM.“ Závěrečná zpráva senátní komise pro posouzení ústavnosti KSČM: Kapitola 21 - Závěr a doporučení Komise. 2008.

<sup>44</sup> srov. Ministr vnitra Langer podal návrh na zrušení Dělnické strany. EICHLER, Pavel. 2008.

<sup>45</sup> srov. FILIP, Jan. Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. 2009.

vypořádává s právním kontextem rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, s dosavadní judikaturou Ústavního soudu a s právní doktrínou. Soud se těžko mohl vyhnout vlivu „evropeizace soudního rozhodování v otázkách demokracie, právního státu a základních práv a svobod“<sup>46</sup>, s ohledem na členství České republiky v Radě Evropy a se silou vznikajícího evropského standardu pro rozhodování o rozpuštění či obecně zákazu politických stran, jež judikáty ESLP postupně tvoří. I v této souvislosti je však argumentační šíře rozsudku nebyvalá a odpovídá významu, kterého první judikát v takové věci v novodobých českých dějinách nutně musel nabýt. Ponecháváme stranou relevantní úvahy ke kompetenci Nejvyššího správního soudu (dále také NSS) posuzovat činnost politické strany nikoli obvyklým prizmatem administrativním (rušení „neživotných“ stran, které přestaly řádně plnit formální povinnosti), nýbrž ústavněprávním. Z hlediska systematiky nejvyšších soudů lze vést debatu o tom, zda posuzování souladu činnosti strany s § 4 zákona o politických stranách při jeho jednoznačně ústavněprávním charakteru nemá příslušet Ústavnímu soudu, hledání takové odpovědi však nemůže být v intencích této práce.

Rozhodování nevybočovalo z běžné praxe soudní pouze rozsahem argumentu. Dvě soudem nařízená ústní jednání byla vysílána televizí v přímém přenosu, což není v českém prostředí ani zdaleka obvyklé. Mimořádným byl nejen způsob, jakým se Nejvyšší správní soud k jednání sledovanému tisícovkami lidí postavil, ale také zájem sdělovacích prostředků a veřejnosti o takový přenos, namísto jinak běžného dotazování aktérů před soudní místností před jednáním a po jeho skončení. Ne snad za inovativní, ale za velmi kvalitní lze považovat i systematiku rozsudku, který obsahuje přehledné členění jednotlivých kapitol po stránce procesní i věcné a jenž se tak svou formou vyrovná i řadě akademických prací (aniž by ovšem rezignoval na svůj základní smysl). Těm se však přibližuje nikoli jen formou. Jak poznamenává v již citovaném textu Jan Filip, „v odůvodnění rozsudku provedený rozbor právního rámce přesahuje potřeby konkrétního soudního řízení a má zčásti akademickou povahu.“ Soud tak v rozhodnutí Dělnická strana I s úplností hraničící s možnostmi judikátu vymezil

---

<sup>46</sup> FILIP, J. 2009

hranice a pravidla, podle kterých bude napříště postupovat. „Bohužel je třeba poznamenat, že tento rozbor (bod 37 až 69) nebyl úkolem NSS, nýbrž si jej mělo provést samo ministerstvo vnitra. Pak by ovšem stěžší mohlo návrh v takové podobě předložit,“<sup>47</sup> dodává ve své studii Filip.

### 4.1.3 Diskurz soudního rozhodnutí a jeho teoretické ozvěny

Rozsudek Dělnická strana I. je značně obsáhlý a tento text nemá být jeho anotací ani shrnutím. Zaměřujeme se proto pouze na ty části odůvodnění, v nichž soud vytváří teoretické a judikatorní zázemí pro své rozhodování o omezování činnosti politických stran, včetně rozhodování budoucího. Zajímat nás proto budou především části odůvodnění rozsudku nazvané Ústavněprávní postavení politických stran a Ústavní důvody pro rozpuštění politických stran.

#### Právní postavení stran

V úvodu vlastního posouzení rozsudek Dělnická stran I. charakterizuje ústavněprávní postavení politických stran a v návaznosti na vlastní dřívější judikaturu shledává, že jsou „svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci“<sup>48</sup>. V této funkci a svou rolí při tvorbě politické vůle ve státě se politické strany podílejí na formování státních orgánů.<sup>49</sup> Soud tak rozvíjí již dříve zmiňovaný odkaz na statusovou teorii německého ústavněprávního teoretika K. Hesseho, podle které (ve stručném shrnutí NSS) mají strany „naplňovat status svobody, rovnosti a veřejnosti“<sup>50</sup>. Podstata této teorie vychází z myšlenky, že politické strany se nachází v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah

---

<sup>47</sup> FILIP, J. 2009, s. 20

<sup>48</sup> srov. např. s rozsudkem Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003-69

<sup>49</sup> Dělnická strana I., odst. 37

<sup>50</sup> tamtéž

k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti (transparentnosti).<sup>51</sup> Tímto způsobem se vyrovnává s hraniční povahou subjektů stojících na pomezí soukromého a veřejného práva, na kterou upozornily soudy již v dřívějších rozhodnutích,<sup>52</sup> a může tak lépe oddělovat soudní rozhodování o vnitřních procesech stran od správně-právních a od ústavněprávních prohrěšků.

## Oddělení politických stran od státu

Rozsudek dále zdůrazňuje závislost vzniku a existence demokratických státních orgánů na volné soutěži na státu nezávislých politických stran, opakuje hodnotové implikace čl. 5 Ústavy a shrnuje, že volná soutěž politických stran představuje jeden z úhelných kamenů „demokratického právního státu, samo nezměnitelné jádro jeho politického zřízení (článek 9 odst. 2 Ústavy)“ (odst. 38).

Oddělení stran a státu, jehož explicitní ústavní zakotvení a s ním související centrální význam pro státy zasažené zkušeností s totalitními režimy, soud sice nutně zmiňuje, avšak zároveň zmírňuje jeho myslitelné implikace. I v této věci se opírá o starší rozhodnutí Ústavního soudu a upevňuje tak v odstavci 39 interpretační praxi:

*„Politické strany jsou přes svůj nepochybný veřejnoprávní význam odděleny od státu, nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat (...) jsou largo sensu právníckými osobami soukromého práva [§ 3 odst. 1 zákona o politických stranách, § 18 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku]. (...) 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).“*

## Účel politických stran

Soud si při formulaci účelu politických stran vypomáhá argumentací Evropského soudu pro lidská práva ve věci Refah Partisi,<sup>53</sup> když se snaží vymezit politické strany od ostatních subjektů soukromého práva a formulovat účel jejich založení (odst. 40):

---

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003-69

<sup>52</sup> srov. Nález Pl. ÚS 26/94

<sup>53</sup> Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku, rozsudek velkého senátu ze dne 13. 2. 2003, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, (dále jako Refah Partisi proti Turecku)



*„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).“*

Soud stručně shrnuje poválečný vývoj právního postavení stran po druhé světové válce a v odstavci 41 dovozuje, že dnes:

*„(p)olitické 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.“*

Funkce politických stran tak je v tomto pojetí více státotvorná, strany stojí opět v základu demokratického zřízení, jejich další funkce (agregační, mobilizační) jsou soudem ponechány stranou. Oproti tomu soud stranám přiznává zvýšenou ochranu, kterou opírá i o zákonné zmocnění vrcholného soudu rozhodovat o věci, ve které by v případě jiného sdružení občanů rozhodoval správní orgán (Ministerstvo vnitra).

## **Materiální ohnisko ústavy, změna řádu a brání se demokracie**

Soud v odvolání na čl. 5 Ústavy shledává, že *„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.“* Jan Filip v již citovaném textu kriticky shrnuje zákonem předvídané důvody pro rozpuštění politické strany a dodává, že *„nejen výčet (těchto) důvodů, nýbrž i vlastní návrh ukazuje, jak hluboce naše úprava vězí v minulosti s jejími kaučukovými klauzulemi, protože vše by bylo možné nahradit důvodem sub 4 (porušení Ústavy a zákonů, § 4 zákona o politických stranách), kde se nelze netrefit.“*<sup>54</sup> Rozhodnutí ostatně pracuje s jednotlivými skutkovými podstatami § 4 zákona o politických stranách, ve všech spatřuje *„vztah k ústavnímu požadavku, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy“* (odst. 59) a porušení

---

<sup>54</sup> FILIP, J. 2009. s. 17

každého samostatně tak podle soudu znamená zásah do hodnot chráněných čl. 9 ústavy.

## **Ohlasy teorie bránící se demokracie**

Kde je tedy klíč k legitimitě státu zasáhnout do svobody politického sdružování, narušit zvýšenou ochranu, kterou stát stranám přiznává, a ohrozit „založení“ demokratického zřízení, tedy volnou soutěž stran? Soud odpovědi hledá s odkazem na judikáty ESLP a Ústavního soudu v koncepci „demokracie schopné se bránit.“ Shrnuje, že:

*„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 dovozuje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou“ (odst. 45)*

Ke koncepci „bránící se demokracie“ se soud explicitě odvolává ještě jednou, a to když vykládá, jak posuzovat ohrožení demokracie v měnícím se čase. Zvažování relevantnosti takového ohrožení směrem do minulosti bylo samozřejmě důležité nejen pro posouzení konkrétního vládního návrhu ve věci Dělnické strany. Soud shrnuje, že

*„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.“ (odst. 56)*

V této formulaci se Nejvyšší správní soud mistrně vyhýbá jednoznačné odpovědi na implicitní otázku po protiprávnosti komunistické strany, která samozřejmě předmětem řízení není. Nelze pochopitelně s jistotou určit, do jaké míry měli soudci v patrnosti kontext veřejné debaty o zákazu KSČM. Rozsudek se o ní pochopitelně

nezmiňuje a soudci NSS byli po vyhlášení rozsudku velmi zdrženliví při odpovídání na dotazy vedené tímto směrem.<sup>55</sup> Argument je veden po tenké hraně - rozpouštění tedy nemůže reagovat pouze na „chování v minulosti“ a musí být preventivním aktem namířeným do budoucnosti. Minulá jednání strany však mohou být relevantní. „Distancování se“ od dřívějších činů implicitně odkazuje na slovník, který se vyrovnávání s komunistickou stranou bezprostředně týká.

## Ústavní důvody pro rozpuštění strany a jejich algoritmus

V odst. 43-58 pak soud shrnuje nejdůležitější podmínky, bez jejichž naplnění není možné politickou stranu zakázat. Všechny vycházejí zároveň z judikatury ESLP, na kterou soud v této části odkazuje. Podle něj je tedy předně zapotřebí zkoumat, zda je jednání politické straně přičitatelné (nejde jen o excesy jednotlivců, od kterých se strana distancovala) a zda je protiprávní, a tedy v tomto smyslu neslučitelné se základními principy fungování demokratického systému. Taková hrozba musí pak být bezprostřední (k časovému hledisku viz výše) a případný zásah státu musí být přiměřený významu chráněného zájmu i intenzitě jeho ohrožení - byť není vždy nutné, aby stát vyčerpал všechny mírnější prostředky omezení svobody politického sdružování předtím, než stranu soud rozpustí. Nejvyšší správní soud pak popsané ústavní důvody pro rozpuštění strany pak shrnuje v závěru tohoto oddílu stručně těmito čtyřmi podmínkami, jež musí být splněny kumulativně:

*„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.“*  
(odst. 68)

Soud považuje tento argument za natolik centrální, že jej doslova opakuje znovu v závěru (odst. 106). Zatímco někteří autoři argumentační jádro rozsudku chválí (v textu Pavla Molka<sup>56</sup> si vysloužil označení „přehledný algoritmus“), Jan Filip v již citovaném textu ironicky poznamenává, že tyto formulace „budou jistě předmětem

---

<sup>55</sup> Jak ukážeme dále, viz oddíl Ohlasy rozhodnutí.

<sup>56</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 2014, s. 379

*diskuse již s ohledem na fascinaci některých soudců hledáním a konstruováním různých testů a algoritmů, které mohou být sice návodem, nikoli však zárukou řešení problému.*“ Formulované podmínky pro rozpuštění strany jsou ve svém odůvodnění založeny v rozhodovacích pravidlech, jimiž se řídí Evropský soud pro lidská práva, a jsou skutečně přehledné a srozumitelné. Lze však snad poznamenat, že očíslovaný taxativní seznam důvodů kritického čtenáře odradí zvláště tehdy, používá-li se pro jeho označení pojmu „algoritmus,“ který má svůj původ v matematice a nejčastěji se dnes používá v diskurzu programovacích jazyků. Předpokládáme-li, že rozhodování soudů o politických právech nemůže podléhat exaktnímu výpočtu, může v nás v této souvislosti užití pojmu „algoritmus“ vzbuzovat nedůvěru. Nutno však zdůraznit, že soud sám jej v rozhodnutí nepoužívá a přehlednosti jeho argumentace toto shrnutí nepochybně prospělo - i jako orientační bod pro rozhodování příští.

## **Poučení pro budoucí návrhy**

V posouzení samotného vládního návrhu se soud nezdržel řady doporučení, u kterých lze zvažovat, zda nepřekračují žánrové meze soudního rozhodnutí. Nejprve v odst. 77 vytkl vládnímu návrhu, že jeho tvrzení nejsou podložena téměř žádnými důkazy, a s těžko přehlednutelnou přísností shrnul, že *„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.“* V celém oddíle „Aplikace právního rámce na skutková zjištění“ často dokončuje argumentaci způsobem zjevně návodným (viz např. odst. 86 *„Jiná situace by mohla nastat, kdyby vláda přesvědčivě prokázala...“*) a judikát je tak uzavřen přehledem nepředložených důkazů, který tak zároveň tvoří podklad pro nové podání ve stejné věci. V jeho samotném návrhu soud předem upozorňuje, že *„zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevyklučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany v budoucnu“* (odst. 108). Soud navrhovateli nevyhověl a připravil svým rozhodnutím jasně vymezený prostor pro další dějství.

## 4.2 Rozpouštění Dělnické strany II.

Pokud bylo rozhodnutí ve věci Dělnická strana I. ve svém hodnocení vládního návrhu příkré a návodné zároveň, lze říci, že se vláda rozhodla tento návod vzít vážně a postupovat podle něj co nejzodpovědněji. Podání vypracované interním týmem ministerstva (na starosti jej měl ředitel sekce všeobecné správy Václav Henych) u soudu neuspělo, vláda se po argumentačním výprasku rozhodla najmout soukromého advokáta. Její druhé podání proto připravil renomovaný advokát Tomáš Sokol, někdejší ministr vnitra a zároveň bývalý městský prokurátor, autor dopisu citovaného v úvodu této práce. Mluvčí vlády záležitost komentoval s tím, že je „*velmi důležitá a vláda má zájem, aby podání soudu bylo v maximální kvalitě.*“<sup>57</sup> Vládní podání bylo tentokrát skutečně mnohem rozsáhlejší, argumentačně i důkazně propracovanější, a na jeho základě soud 17. února 2010 v rozhodnutí Dělnická strana II<sup>58</sup> tuto stranu rozpustil.

### 4.2.1 Charakteristika rozhodnutí

Rozhodnutí Dělnická strana II. patří svým rozsahem k nejobsáhlejším judikátům Nejvyššího správního soudu. 122 stran textu je opatřeno obsahem, členěno do přehledné struktury kapitol ve čtyřech úrovních, jeho součástí jsou i obrazové přílohy týkající se posouzení grafického loga strany. Předseda senátu Vojtěch Šimíček zvolenou formou neskrývá svou akademickou kvalifikaci, rozsudek je však zároveň prostý jakéhokoli planého teoretizování. Zatímco Dělnická strana I. pečlivě vytyčovala vlastní teoreticko-právní, ústavněprávní a judikatorní prostor, v němž se soud při rozpouštění stran může pohybovat, obsáhlejší rozhodnutí druhé obsahuje především detailní posouzení kvalitně zpracovaného předkladu a zvážení všech jednotlivých argumentů ve vzájemné provázanosti.

---

<sup>57</sup> Vláda najme na zrušení Dělnické strany advokáta, ve hře je Tomáš Sokol. *IDnes.cz: Zprávy*. 2009

<sup>58</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2010, č.j. Pst 1/2009 - 348 (Dělnická strana II.)

Vládní návrh obsahoval podrobnou argumentaci včetně rozsáhlého důkazního materiálu, v němž vláda namítá programové přihlášení Dělnické strany k národnímu socialismu (odst. 5-11) i zřízení tzv. ochranných sborů (odst. 23-29). Strana je propojena s řadou neonacistických skupin, a to jak názorově či prostřednictvím společné účasti na akcích, ale též personálně (odst. 30-58). Vláda rovněž dokládá účast na násilných akcích s rasistickým a antisemitským podtextem, na kterých dochází ke střetům s obyvateli i policejními složkami. Podle návrhu strana svým zaměřením ohrožuje materiální jádro ústavy (odst. 167).

Dělnická strana se hájila mimo jiné odkazy na řádně registrované stanovy schválené ministerstvem a také odkazem na existenci komunistické strany, která je zákonem „výslovně označena za zločinnou organizaci“ (odst. 194).

Nejvyšší správní soud se zprvu vypořádává s během jednání namítanou překážkou věci rozhodnuté (odst. 203-221), k níž však zaujal stručné a jasné stanovisko již ve svém předchozím rozhodnutí (viz shora cit. odst. 108 rozsudku Dělnická strana I.) Při posuzování a hodnocení právního kontextu se soud odvolává na rozsudek Dělnická strana I. a doplňuje jej o argumenty nového rozhodnutí ESLP<sup>59</sup> ve věci Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku, které představíme dále.

Při posuzování programu strany soud shrnuje:

*„Dělnickou stranu je možné na základě jejího programu označit jako populistickou, xenofobní, homofobní, šovinistickou, případně i vykazují rasistické rysy. Jak ovšem Soud opakovaně zmínil, tyto charakteristiky, vyplývající z programu DS, vedou k pochybnostem a obavám, ale samy o sobě neumožňují učinit závěr o naplnění důvodů pro rozpuštění této strany. Jen na okraj lze přitom poznamenat, že řada témat, jichž se tato strana chopila, souvisí s reálnými společenskými problémy, je na ně poukazováno zcela důvodně a jejich řešení, resp. neřešení, vytváří prostor pro mnohdy radikální společenskou diskusi. Obdobně Dělnická strana v některých případech správně upozornila na skutečnost, že se určitá probíraná témata vyskytují i v programech nebo rétorice jiných politických subjektů. Zde je třeba připustit, že ne vždy nalézá program politických subjektů odraz i v jejich reálném konání, a že v řadě případů se lze také u silných politických subjektů setkat spíše s populistickým zaměřením na relativně marginální byt viditelný společenský*

---

<sup>59</sup> H. Batasuna a Batasuna proti Španělsku. Rozsudek velkého senátu ze dne 30. 6. 2009, stížnosti č. 25803/04 a 2581/04 (dále jako Herri Batasuna proti Španělsku, cit. dále podle neoficiálního českého překladu zveřejněného v Přehledu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, č. 4/2009)

*problém, než s koncepčním uplatňováním vyprazdňujícího se stranického programu.“ (odst. 262)*

Mezi odbornými právními texty, v nichž jsou klíčové argumenty od sebe začasť odděleny bezvýznamným balastem slov, vyčnívá (nejen shora citovaná) formulace NSS zvlášť přesvědčivě. Všechny vytknuté rysy soud v rámci dokazování přezkoumal, opřel o svoje dřívější rozhodnutí a judikaturu, ESLP však dovozuje, že samotná programová orientace strany - jakkoli zavrženíhodná - nemůže vést k jejímu rozpuštění. Odkaz na reálné společenské problémy, které vytváří prostor pro radikální - „ke kořenům jdoucí“ - diskuzi, je důležitou výhradou k jinak v rozsudku přijímanému prizmatu, že ohrožování „kořene“ demokracie má vést k odstranění takového ohrožení. Soud tak přiznává i Dělnické straně klíčovou agregační a artikulační funkci, byť se v rozhodnutí přikloní k jejímu rozpuštění. Na konci se opět dopouští návodného vykročení z mantinelů posuzované věci, ale činí tak s nenápadnou elegancí, která případným kritikům neposkytne mnoho opory. Odkaz na jiné, „silné politické subjekty“ se nepochybně týká komunistické strany, na jejíž „zločinnou“ činnost Dělnická strana v průběhu jednání opakovaně odkazovala. Soud tak implicitně shrnuje, že v případě činnosti KSČM se jedná o politický populismus a nikoli o „koncepční uplatňování“ programu komunistické internacionály. Činí to ovšem způsobem, při kterém jej lze jen těžko usvědčit z překračování hranice žánru a posuzování věci jiné, než mu byla předložena.

V textu postupně soud detailně posuzuje splnění všech čtyř podmínek, které v přechozím rozsudku formuloval. Není v možnostech této práce argumentaci v detailu popsat a není to ani naším cílem, neboť teoretické a judikatorní vymezení problému, které sledujeme, proběhlo téměř v úplnosti v rozsudku Dělnická strana I. Dopad rozhodnutí (zejména shora citovaných částí) na veřejnou a politickou debatu o zakazování komunistické strany popíšeme dále.

## 4.2.2 Ohlasy rozsudku a jeho vliv na debatu o zákazu KSČM

Argumentační sílu a přesvědčivost rozsudku nebylo snadné popřít, jakkoli ne všichni laičtí i odborní komentátoři souhlasili s rozhodnutím či všemi klíčovými body odůvodnění<sup>60</sup>, Hned po jeho vynesení se ohlasy samotného posouzení Dělnické strany prolínaly s otázkami po dopadu na debatu o zákazu KSČM. Přispěl do ní i předseda Nejvyššího správního soudu Josef Baxa, který v rozhovoru pro Hospodářské noviny bezprostředně navazujícím na finále celé kauzy mimo jiné říká:

*„U Dělnické strany a projevů neonacismu bylo rozhodnutí jednodušší, protože od nacismu máme dějinný odstup, historickou přestávku. Kdežto komunismus je s námi svým způsobem pořád. Rozhlédneme se a vidíme ho všude kolem sebe. Vidíme ho na lidech, na věcech, na budovách. Pořád je tady. Rozhodování je tak mnohem složitější. Ale ještě k neonacismu: Je dobře, že jsme řekli jasně ne už teď. Jinak by reálně hrozilo, že by se u nás mohl etablovat, stát se živou součástí společnosti a pak bychom se potýkali se stejným problémem jako u komunismu.“<sup>61</sup>*

Přestože se v rozhovoru pochopitelně vyhýbá přímé otázce, jak by soud ve věci rozhodoval, mimo bezpečné vody pečlivě připravovaného judikátu jsou jeho odpovědi poměrně přímé a jejich sdělení výstižně shrnuje název vedeného rozhovoru.

Pochopení věci širokou veřejností usnadnilo přímé vyjádření soudce, komentátorům s vzhledem do diskurzu soudních rozhodnutí však postačil rozsudek sám. Ondřej Ručka tak pro Deník Referendum shrnuje jeho význam takto:

*„Největším tématem okolo celého rozhodnutí je diskuze, zdali se dá rozhodnutí DS II aplikovat i pro případné rozpuštění KSČM. Názory v této debatě se formují spíše podle politického přesvědčení, než podle toho, nakolik jsou podpořeny znalostí soudního rozhodnutí.“*

*NSS si byl při formulaci svého postoje dobře vědom toho, že diskuse o zákazu Dělnické strany s sebou implicitně nese i diskusi o případném zákazu komunistů. Svým způsobem tak judikoval dvě věci naráz – jednak se jasně vyjádřil k DS a jednak se vyjádřil (byť skrytějším způsobem) k tomu, jakým způsobem vnímá v rámci současného ústavního systému KSČM. Ačkoliv by si to*

---

<sup>60</sup> srov. např. KOMÁREK, Martin. *Dva potrestaní: Náckové a svoboda*. MF DNES 18. 2. 2010, s. 12

<sup>61</sup> Josef Baxa: Zakázat neonacisty je lehčí než rozpustit komunisty. SOTONOVÁ, Jana. *Hospodářské noviny*. 2010, s. 2



*mnozí přáli naopak, NSS nepovažuje (s největší pravděpodobností) současnou KSČM za ohrožení ústavního systému, a proto ani v současné chvíli nehrozí její zákaz.*<sup>62</sup>

„Skrytost způsobu,“ jakým se Nejvyšší správní soud vymezil k otázce po zákazu komunistické strany, tak postupně vyšla najevo ve vyjádřeních soudců i v komentářích, které se s obsahem rozhodnutí vypořádávaly.

Rok poté zadala vláda Ministerstvu vnitra úkol zpracovat analýzu, která měla odpovědět na otázku, zda lze (ve změněném kontextu) KSČM rozpustit či její činnost pozastavit. Tým oslovených expertů (ve složení Pavel Uhl, Michal Mazel, Miroslav Mareš, Ivo Svoboda) představil samostatně čtyři analýzy (v různé míře detailu i přesvědčivosti argumentace) na toto téma. Všechny obsahovaly přímé i nepřímé odkazy na rozhodnutí Dělnická strana II, žádný nedoporučil podání návrhu. Autoři se z různých perspektiv shodli na tom, že v kontextu české judikatury po rozpuštění Dělnické strany nemá takový návrh relevantní šanci na úspěch. Ministerské shrnutí všech čtyř analýz uzavírá: *„Vzhledem k tomu, že žádný z externích materiálů podání návrhu na pozastavení činnosti KSČM nedoporučuje a nepřináší ani žádné nové podklady, které by bylo možno k tomuto postupu reálně využít, nemá Ministerstvo v tuto chvíli žádné relevantní podklady, na základě nichž by bylo možné návrh vytvořit a které by vůbec odůvodňovaly takový postup vlády.*<sup>63</sup>

Tomáš Sokol na dotaz novinářů, jak na možnost pozastavení činnosti komunistické strany nahlíží zástupce vlády ve věci Dělnická strana II., odpovídá: *„Nejdříve bych musel klienta poučit o nevelké, či spíše minimální šanci na úspěch. Neznám obsah analýzy, ale i bez ní bych klientovi doporučil, aby žalobu nepodával.*<sup>64</sup> Tímto shrnutím věci se tak uzavřel pomyslný kruh debaty o zákazu komunistické strany, který stejný právník otevřel o jednadvacet let dříve stanovením lhůty pro *„objasnění pravé podstaty [komunistické] ideologie i vyřešení všech administrativních záležitostí souvisejících s likvidací [komunistické] expozitury na území hl. m. Prahy.*“ Pravá podstata ideologie

---

<sup>62</sup> Rozsudek "Dělnická strana II" a zrušení KSČM. RUČKA, Ondřej. *Deník Referendum: Domov.*

<sup>63</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. Podání návrhu na pozastavení činnosti Komunistické strany Čech a Moravy: Závěry expertních analýz a další postup [online]. Praha, 2011.

<sup>64</sup> Vnitro dokončuje analýzu, která může přispět k zákazu KSČM. ŠTASTNÝ, Jiří. *IDnes.cz: Zprávy* 2011.

objasněna nebyla, k likvidaci komunistických expozitur však zřejmě s definitivní platností nedošlo. Jeden z charakteristických diskurzů české polistopadové veřejné debaty tak skončil nikoli vlastním vyčerpáním, ale závazným rozhodnutím soudu v jiné kauze.

### 4.3 Judikatura Evropského soudu pro lidská práva - normativní vodítko právního diskurzu

Při rozhodování ve věci Dělnická strana I. neměl soud k dispozici žádnou novodobou českou judikaturu na toto téma. Ve svém obšírném vytyčování mantinelů pro možné rozpuštění politické strany se proto rozhodl využít jako normativní inspirace dřívějších rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Nebudeme zevrubněji analyzovat, nakolik mohou tato rozhodnutí posloužit pouze jako příklady a do jaké míry je národní soud musí respektovat. Zdeněk Kühn k tomuto shrnuje:

*„Rozhodnutí ESLP (...) nelze považovat za rozhodnutí precedentně (nebo obecně) závazná, a to zejména z toho důvodu, že ESLP není součástí domácí soudní hierarchie, ani není na domácí justici napojen specifickou formou typu např. předběžné otázky, jak je tomu v případě ESD v Lucemburku. Na druhou stranu je nutno při aplikaci Úmluvy k rozhodnutím ESLP pravidelně přihlížet, neboť co je významem Úmluvy, se dozvíme zejména z judikatury ESLP.“<sup>65</sup>*

Je pravděpodobné, že chtěl-li by se Nejvyšší správní soud významně odchýlit od judikatury ESLP, obšírněji by zdůvodnil, do jaké míry nebo v jakém smyslu považuje jeho rozhodování toliko za inspiraci a nakolik se cítí být jeho interpretací čl. 11. odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>66</sup> (dále jako Úmluva či EÚLP) vázán.

---

<sup>65</sup> KÜHN, Zdeněk. *K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví*. 2005, s. 7

<sup>66</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992. Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

V následující části práce shrneme argumentaci Evropského soudu pro lidská práva ve třech věcech, které významně ovlivnily rozhodování Nejvyššího správního soudu o rozpuštění Dělnické strany.

### 4.3.1 Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku

Strana prosperity vznikla v Turecku v roce 1983 a během deseti let se stala jednou z nejsilnějších tureckých stran. Po volbách v roce 1996, v nichž získala 22 procent hlasů, se stala součástí vládní koalice a její předseda Necmettin Erbakan získal premiérský post. Po roce vládnutí jej z pozice sesadil zásah armády a „postmoderní puč,<sup>67</sup>“ při kterém došlo pouze ke změnám v exekutivě, nicméně nebyl rozpuštěn parlament ani suspendována turecká ústava. V roce 1998 pak byla strana rozpuštěna ústavním soudem, a to pro rozpor se sekulárním charakterem tureckého ústavního zřízení. Refah Partisi prosazovala oddělení právního systému podle víry a zavedení islámského práva šaría.<sup>68</sup>

Při přezkumu rozhodnutí před ESLP tento soud při odůvodňování rozsudku Refah Partisi proti Turecku navázal na svou rozhodovací praxi<sup>69</sup> a dokončil přehled otázek, které při posuzování zásahů do svobody politického sdružování zodpovídá. Pro zjednodušení je David Kosař<sup>70</sup> shrnuje takto:

- 1) Spadá projednávaný případ pod rozsah namítaného článku EÚLP?
- 2) Šlo o „zásah“ do lidských práv stěžovatele?
- 3) Byl tento zásah „v souladu se zákonem?“
- 4) Sleduje tento zásah alespoň jeden z legitimních cílů?
- 5) je tento zásah „nezbytný v demokratické společnosti?“

---

<sup>67</sup> podrobněji viz CANDAR, Cengiz. Redefining Turkey's Political Center. *Journal of Democracy* 1999

<sup>68</sup> podrobněji viz též MOLEK, P. 2014, s. 394

<sup>69</sup> zejména rozsudek Spojená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku, Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 30. 1. 1998 ve věci Spojená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku, č. stížnosti 19392/92 a Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 8. 12. 1999 ve věci Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku, č. stížnosti 23885/94

<sup>70</sup> Refah Partisi proti Turecku, bod 87, cit. podle KOSAŘ, D., 2009, s. 31

Právě v rozhodnutí Refah Partisi proti Turecku Evropský soud pro lidská práva dovozuje, že „vzhledem k roli, kterou politické strany hrají, jakékoliv opatření vůči nim se současně dotýká svobody sdružování a potažmo i stavu demokracie v dané zemi,<sup>71</sup> a našel tedy obecnou odpověď na otázku č. 2. Soud v rozsudku dále vytkl posuzované straně směřování k násilí, v tomto bodě se na jeho závěry odvolává i Nejvyšší správní soud ve věci Dělnická strana I.<sup>72</sup>

Z představených otázek, na které ESLP hledá v důkazním materiálu odpovědi, se spor láme především u té poslední, tedy otázky proporcionality. Ukázali jsme výše (viz kapitola 4.1 Rozpuštění Dělnické strany I.), že algoritmus čtyř kroků, který využívá Nejvyšší správní soud, odpovídá otázkám kladeným ESLP a obsahuje rovněž tázání po přiměřenosti a nezbytnosti zásahu. „Zásah musí být nevyhnutelný pro ochranu demokratické společnosti a přiměřený sledovaným cílům, resp. odpovídat zásadě proporcionality“.<sup>73</sup> I v této formulaci se NSS výslovně odkazuje na rozhodnutí ve věci Refah Partisi proti Turecku a v tomto judikátu spatřuje přímou inspiraci pro posuzování proporcionality ingerence státu do svobody politického sdružování.

Právní síla a především přenositelnost argumentace soudu v této věci na jiné případy omezování činnosti politických stran je však odbornou kritikou zpochybňována. Již citovaní Pavel Molek a David Kosař ve svých textech pochybují,<sup>74</sup> zda je možné závěry soudu v této věci zobecnit i při rozhodování v jiných zemích.

Proporcionalitu zásahu zpochybňují i další autoři, kteří zároveň poukazují na skutečnost, že se v této věci ESLP významně odchýlil od své předchozí judikatury – například nezkoumal stanovky strany, jako tomu učinil ve věci *Spojená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku*.<sup>75</sup> Specifika turecké ústavy (zejm. v ní zakotvený

---

<sup>71</sup> KOSAŘ, D., 2009, s. 31

<sup>72</sup> Dělnická strana I., odst. 46

<sup>73</sup> Dělnická strana I., odst. 50

<sup>74</sup> „Je otázka, do jaké míry lze závěry tohoto rozsudku aplikovat i na jiné země“ in MOLEK, P. in KOSAŘ, D. 2009, s. 40: „lze shrnout, že důvody pro rozpuštění Refah Partisi byly v mnoha ohledech velmi specifické a pro ostatní evropské státy z nich nelze dovozovat dalekosáhlé závěry, neboť podobnou historickou zkušenost jako Turecko nemají.“

<sup>75</sup> k tomu podrobněji viz SCHILLING, David. European Islamophobia and Turkey - Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey. *Loyola of Los Angeles international and comparative law journal*. 2004.

sekularismus), tureckého politického uspořádání, ve kterém hraje na evropské poměry nadstandardní roli armáda, i role islámu a islamistických tendencí v turecké politice odlišují tento spor významnou měrou od ostatních rozhodnutí ESLP v podobných věcech. Zároveň se však shora popisovaná argumentace soudu stala oporou pro „algoritmus“ posuzování rozpuštění politické strany s Úmluvou.

Ať již byl soud při rozhodování ve věci Refah Partisi proti Turecku motivován jakkoli, specifické okolnosti věci zpochybňují založení stabilního postupu při rozhodování na tomto případu.

### 4.3.2 Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku

Španělská právní úprava do roku 2002 neumožňovala rozpuštění politické strany. Politické subjekty spojené s baskickým separatismem však dlouhodobě čelily snahám o omezení jejich činnosti, střídavě měnily právní subjekty reprezentující jejich zájmy tak, aby se vyhnuly případnému postihu. Strana Herri Batasuna byla původně založena již v roce 1978, jiná strana s podobným názvem „Batasuna“ však vznikla až v roce 2001. Pro propojení s organizací Euskadi Ta Askatasuna (ETA) a podporu a schvalování teroristických akcí spáchaných jejími členy byly tyto strany vytlačovány na okraj politického spektra, a poté, co nový zákon umožnil jejich rozpuštění, byla jejich činnost soudem zakázána.

Zakazování stran v západní Evropě, o němž soudy na národních úrovních opakovaně rozhodovaly (Belgie, Francie, Rakousko), se zpravidla nedostalo před Evropský soud pro lidská práva. Jedná se proto teprve o druhou kauzu v historii ESLP, kde bylo shledáno rozpuštění politické strany v souladu s Úmluvou.<sup>76</sup> Centrálním argumentem, o který je opřeno rozhodnutí, je propojení strany s organizací ETA, která používá násilí k dosažení politických cílů. ESLP věc přezkoumával až po vynesení rozsudku ve věci Dělnická strana I., v něm tedy nemůžeme najít hodnocení ani přímé odkazy na věc Herri Batasuna proti Španělsku. Nejvyšší správní soud se nicméně na ni odkazuje v rozhodnutí Dělnická strana II., pro které představuje tento judikát ESLP „výkladové

---

<sup>76</sup> srov. též KOSAŘ, D. 2009.

*vodítka, které je relevantní při aplikaci právního rámce nastíněného Soudem v rozsudku Dělnická strana I.*<sup>77</sup>

ESLP vychází z obecných principů, které založil svou předchozí rozhodovací praxí (viz výše). Jádrem sporu byla „nezbytnost v demokratické společnosti,“ tedy podmínka „naléhavé společenské potřeby,“ a „přiměřenost sledovaným legitimním cílům.“ Soud jádro své argumentace předložil v odst. 85-92 právě jako objasnění naléhavé společenské potřeby, a objasňuje spojení s organizací ETA takto:

*„Soud upozorňuje, že při rozhodování o rozpuštění se Nejvyšší soud neomezil pouze na poznámku o nedostatku odsouzení atentátů provedených organizací ETA ze strany stěžovatelů, nýbrž vyjmenoval skutky umožňující dovodit, že stěžující si politické strany působily jako nástroj teroristické strategie ETY. Podle názoru Soudu bylo možno tyto důkazy rozdělit do dvou skupin: na ty, které podporovaly konfrontační sociální prostředí a na ty, které tvořily činnosti tiše podporující terorismus vedený organizací ETA.“*

Důsledná snaha soudu podložit propojení hlouběji, než jen programovou shodou či „neodsouzením“ subjektu využívajícího násilí ke svým cílům, se v podobné míře objevila i v rozhodnutí Dělnická strana II., které je v tomto ohledu zcela kongeniální s rámcem narýsovaným Evropským soudem pro lidská práva.

Problematictěji však vyznívá závěr této argumentace, přestřžený ESLP v odst. 90 takto:

*„Podle názoru Soudu je potřeba tvrzení Nejvyššího soudu brát z mezinárodního kontextu odsouzení obhajoby terorismu, jak to dokazuje na evropské úrovni rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu přijaté Radou Evropské unie ze dne 13. 6. 2002, jež ve svém článku 4 upravuje návod k terorismu; společný postoj Evropské unie ze dne 27. 12. 2001 o boji proti terorismu přijatý brzy po atentátech ze dne 11. září, jež státy zavazuje k přijetí opatření k odstranění „aktivní a pasivní podpory“ teroristů a teroristických organizací; a konečně Rezoluce č. 1308 (2002) Parlamentního shromáždění Rady Evropy o omezeních týkajících se politických stran v členských státech Rady Evropy, stejně jako Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu, účinná od 1. 6. 2007, Španělskem podepsaná i ratifikovaná, která ve svém článku 5 předpokládá trestní postih pro „veřejnou výzvu ke spáchání teroristického trestného činu“. Dále posledně jmenovaný předpis v článku 10 uznává odpovědnost právnických osob účastnících se teroristických trestných činů uvedených v úmluvě a článek 9 trestá přispění ke spáchání některého z těchto trestných činů.“*

---

<sup>77</sup> Dělnická strana II., odst. 233

Ukazuje se tak, podobně jako ve věci Refah Partisi proti Turecku, že zatímco obecné právně-teoretické vymezení rozpouštění politických stran soudu je konzistentní a aplikovatelné na všechny projednávané kauzy, konkrétní okolnosti jednotlivých případů jsou jen s obtížemi přenositelné do kontextů jiných zemí v jiném čase.

Rozhodnutí Herri Batasuna proti Španělsku je pevně vklíněno do dvojího kontextu – politického diskurzu boje proti terorismu, který převládl v západních zemích v letech následujících po útocích z 11. září 2001 (časové hledisko), a zároveň do místně specifických projevů baskického separatismu, jejichž výlučnost soud explicitně potvrzuje v předchozím odstavci: „Navíc s ohledem na situaci týkající se teroristických atentátů existujících ve Španělsku již mnoho let, obzvláště v „politicky citlivém regionu“ jako je Baskicko (...), lze tyto vztahy objektivně považovat za hrozbu demokracie.“ (odst. 89)

Je tak nutné znovu promýšlet, nakolik jsou okolnosti tohoto případu zobecnitelné pro rozhodování o omezování politického sdružovacího práva. David Kosař k tomu poznamenává, že „argumentace ESLP ve věci Batasuna je opět značně kontroverzní“<sup>78</sup> a shrnuje, že rozsudek lze vykládat právě s ohledem na specifické historicko-politické zkušenosti Španělska s baskickým terorismem. Viděno ze širší perspektivy Evropy jako celku, lze snahu soudů omezit činnost stran propojených s násilnými subjekty nahlížet v kontextu specifické historicko-politické zkušenosti celého kontinentu. Američtí autoři připomínají i v této souvislosti krizi Výmarské republiky a často obhajují evropský koncept „bránící se demokracie“<sup>79</sup> zejména v kontextu západního protiteroristického diskurzu.

Na rozhodnutí ESLP ve věci Herri Batasuna proti Španělsku obsahově navazuje také rozsudek EAE-ANV proti Španělsku.<sup>80</sup> Strana vznikla již ve třicátých letech, její stíhání začalo v roce 2008 poté, co převzala řadu aktivit rozpuštěných stran Herri Batasuna a Batasuna a v obdobném způsobu jako tyto spolupracovala s organizací ETA. ESLP při rozhodování v této věci vychází z výše popisovaného rozsudku, nevěnujeme se jí proto v této práci detailněji.

---

<sup>78</sup> KOSAŘ, D. 2009, s. 41

<sup>79</sup> SAWYER, Katherine A. Rejection of Weimarian Politics or Betrayal of Democracy?: Spain's Proscription of Batasuna Under the European Convention on Human Rights. 2003.

<sup>80</sup> Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) proti Španělsku, rozsudek Velkého senátu ze dne 15. 1. 2013 stížnost č. 40959/09

### 4.3.3 Síla normativního vodítka

Ukázali jsme, že obecné předpoklady Evropského soudu pro lidská práva rámuující možnost omezování volné soutěže politických stran, ovlivnily významně rozhodování NSS ve věci Dělnické strany. Zároveň je ale z jediných judikátů ESLP, v nichž došlo k potvrzení rozpuštění politické strany, patrné, že reagují často na velmi specifický politický kontext, ať již místní či časový. Závěry judikátů v kauze tureckých islamistů, kteří zvítězili ve volbách a získali premiérský post, nejsou přijímány jednomyslně, což ostatně ukázaly i disenty soudců malého senátu ESLP. V případech baskických separatistických stran, které byly rozpouštěny krátce po teroristických útocích z 11. září 2001 (a jejich „nástupnická“ EAE-ANV pak nedlouho po bombových útocích v Madridu), nebyla kritika rozhodnutí tak silná, lze však shrnout, že na přijetí rozsudku měl významný vliv kontext protiteroristické doktríny západních zemích v tomto období. Nejvyšší správní soud však z rozhodovací praxe ESLP vybral především obsírně diskutované obecné předpoklady pro omezení činnosti politických stran (formulované ve výše popisovaném algoritmu) a v případě *Herri Batasuna proti Španělsku* pak argumentaci prokazatelného propojení se subjekty využívajícími násilí k prosazování politických cílů.

Než se však pokusíme úsilí soudu zhodnotit, naznačíme v krátkosti teoretické zdůvodnění „legitimního cíle,“ který tato rozhodnutí sledují. Při popisování historického rozhodování československých soudů, protikomunistického diskurzu devadesátých let i při analýze rozhodnutí NSS jsme v předchozích kapitolách již několikrát narazili na koncept „bránící se demokracie,“ který někde nevědomky, jinde zcela přiznaně obhajuje myšlenkový základ, ze kterého zakazování politických stran v liberálních demokraciích čerpá svou legitimitu.



## 5 Bránící se demokracie

Teoretické zdůvodnění omezování politických stran soudy je založeno (ne vždy zcela konzistentně) v konceptu bránící se demokracie. Je proto nutné alespoň v krátkosti ukázat, kde má toto pojetí své kořeny. Český Ústavní soud se na „demokracii schopnou bránit se“ odvolává výslovně jednou<sup>81</sup> v rozhodnutí o ústavnosti prodloužení lustračního zákona<sup>82</sup>, kde konstatuje, že

*„odůvodněnost idey ‚demokracie schopné bránit se‘ (wehrhafte Demokratie, démocratie apte à se défendre, democracy capable of defending itself) opakovaně uznal Evropský soud ve svých rozhodnutích. Evropský soud považuje její realizaci za ‚legitimní cíl‘, jehož naplňování dovoluje v přiměřených mezích státům omezit práva zaručená v Evropské úmluvě. (...)“*

*Z obou judikátů Evropského soudu tak plyne v dané otázce několik závěrů:*

*1) Prosazování idey ‚demokracie schopné se bránit‘ je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu, a to v kterékoli fázi jeho vývoje.*

*2) Požadavek politické loajality osob ve státní správě a veřejných službách se považuje za nepochybnou součást konceptu ‚demokracie schopné se bránit.‘“*

Zmínka o tomto konceptu se objevuje i v separátním votu Elišky Wagnerové k nálezu ÚS<sup>83</sup>, kterým soud vrátil mandát senátoru Nádvorníkovi, kde se soudkyně odvolává především na judikaturu a historickou zkušenost německých soudů.

*„Tato zkušenost přispěla k rozpoznání a uznání ústavního principu nazývaného ‚militantní demokracie‘ (streitbare Demokratie, viz např. rozhodnutí BVerfG z 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01), který je konceptem takové demokracie, jež je oprávněna, resp. povinna bránit samu sebe proti ohrožení, která jsou přítomna uvnitř jí samé. Politická vůle utvářená v politických procesech je proto přezkoumatelná soudy a v posledku Ústavním soudem.“*

---

<sup>81</sup> srv. WINTR, Jan. Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, in: *Elektronický sborník. Výstupy ze semináře „Politická práva a bránící se demokracie - dochází v ČR k nepřiměřenému omezování politických práv?“* konaného dne 13. 5. 2010 v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/01 ze dne 5.12.2001

<sup>83</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 73/04 ze dne 26.1.2005, cit. podle WINTR, Jan. 2010

V judikatuře německého ústavního soudu se s konceptem pracuje od rozpuštění komunistické strany v roce 1956, v němž jej charakterizuje takto: „Protivníci svobodného demokratického řádu nesmějí usilovat o odstranění tohoto řádu, a to ani ústavními prostředky, naopak, při překročení jistých mezí budou podléhat obranným a ochranným opatřením státu.“<sup>84</sup> Právně filosofické kořeny tohoto konceptu lze přitom nalézt v textech především dvou německých autorů, Karla Loewensteina a Carla Schmitta.

## 5.1 Loewensteinova militantní demokracie

„Militantní demokracie“ je pojem překládaný z anglického názvu článku „Militant Democracy and Fundamental Rights“<sup>85</sup> německého právníka a politologa Karla Loewensteina. Text byl publikován v první polovině roku 1937 a patří mezi nejcitovanější texty věnované pádu Výmarské republiky, nástupu fašistických hnutí v Evropě a především způsobům, jakými by, podle Loewensteina, mohly evropské demokracie tomuto nástupu čelit. Loewenstein popisuje fašismus nikoli jako politickou ideologii, nýbrž jako „techniku“<sup>86</sup> zaměřenou toliko na uchopení moci, jejíž ideové programy se jeden od druhého významně liší, nebo zcela absentují. Podle Loewensteina může tato technika:

*„zvítězit pouze za mimořádných podmínek, nabídnutých jí demokratickými institucemi. Její úspěch je založen na dokonalém přizpůsobení se demokracii. Demokracie a demokratická tolerance byly využity k vlastnímu zničení. Pod ochranou základních práv a právního státu mohl být antidemokratický stroj vybudován a legálně uveden v pohyb. Fašisté obratně vyšli z předpokladu, že demokracie bez popření sebe samé nemůže upřít žádnému subjektu plného práva na svobodu projevu, tisku, shromáždění či účasti na parlamentní formě vlády. Systematicky tím diskreditují demokratický řád, a vyřazují jej z provozu paralyzou jeho funkcí, až zavládne chaos.“<sup>87</sup>*

Loewenstein již v úvodu svého textu kritizuje demokratická zřízení pro jejich neschopnost čelit politickým uskupením, která se je skrze tradiční demokratické

---

<sup>84</sup> podle WINTR, Jan: *Principy českého ústavního práva*, 3. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2015, s. 31-2

<sup>85</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I. 1937a

<sup>86</sup> tamtéž, s. 423

<sup>87</sup> LOEWENSTEIN, Karl. 1937a, s. 423

instituce pokouší omezit či nahradit. Demokratické mechanismy Loewenstein považuje za „trojského koně, skrze nějž nepřítel vchází do města.“<sup>88</sup>

### 5.1.1 Význam pojmu

Jakým způsobem Loewenstein pracuje s pojmem „militantní demokracie,“ lze z textu vyčíst toliko interpretací jeho závěrů – přestože vévodí názvu samotného článku, v textu se téměř neobjevuje a vysvětlován není vůbec.

Důležitým kontextem pro uchopení pojmu je tehdejší politická situace v Evropě. Autor nepředkládá statický návod pro zvládání politických krizí skrze institucionalizaci bojovnější podoby demokracie, nýbrž reaguje na dynamický vývoj kontinentu a přesvědčuje, aby se režimy vypořádávaly důrazněji se systémovým nebezpečím v momentech krize. Podle Loewensteina jsou demokratické ústavy „*dynamickými do té míry, že umožňují mírovou změnu vlády běžnými metodami, ale musí být zpřísněny a posíleny, čelí-li hnutím určeným k jejich zničení.*“ Evropská situace v době, kdy svůj text píše, přesně takovou je: „*Fašismus vyhlásil demokracii válku. Evropské demokracie čelí fakticky stavu obležení.*“<sup>89</sup> Otázka proporcionality přijímaných opatření je v textu vypořádána vcelku jasně – jsou-li demokratické řády vystaveny „stavu obležení,“ je bojovný přístup k řešení problému na místě.

### 5.1.2 Subversivní strany a organizace nepřátelské státu

V druhé části textu srovnává Loewenstein přístupy jednotlivých evropských zemí,<sup>90</sup> jimiž se s nástupem fašismu a autoritářských hnutí vypořádávají. Společným rysem těch legislativních postupů, které vedou k zákazu celých politických stran a hnutí, je, že se až na výjimky „*vztahují bez rozdílu na všechna politická uskupení, která spadají do*

---

<sup>88</sup> LOEWENSTEIN, Karl. 1937a, s. 424

<sup>89</sup> tamtéž, s. 432

<sup>90</sup> Nejlépe v tomto srovnání vychází Československá republika, o které říká, že představuje „*bezpochyby nejvýraznější příklad demokratické země, jež si zachovává svou základní strukturu navzdory zdrcující nepříteli.*“ LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*, II. 1937b, s. 641

*kategorie subversivní strany, nezákonného sdružení či organizace nepřátelské státu. Konkrétnějším právním definicím charakteristik, podle kterých lze rozoznat subversivní stranu či organizaci, se však legislativa vyhýbá.*<sup>91</sup> Rozhodnutí, zda konkrétní politická strana stojí mimo zákon, náleží v některých režimech vládě, jinde soudům, avšak detailní návod, jak subversivní politické formace identifikovat, zkoumané legislativy – a nakonec ani Loewensteinův text – nedávají.

V závěru textu autor pochopitelně připouští, že zákony „jsou pouze podpůrnými prostředky bojovné vůle k sebezáchově. Nejdokonaleji navržené zákony nemají ani hodnotu papíru, na kterém jsou sepsány, pokud je nepodporuje nezlomná vůle přežít.“<sup>92</sup> Tuto „vůli“ lze v demokratických zřízeních hledat na různých místech – v neposlední řadě ovšem v soudních rozhodnutích, která s pomocí „podpůrných prostředků“ v podobě zákonů hledají proporci mezi omezováním základních demokratických práv a institucí a nebezpečím, které představuje jejich zneužití zaměřené proti samotné povaze demokratických států.

### 5.1.3 Shrnutí

Loewensteinův text expresivně shrnuje nejen stav evropské legislativy, ale i situaci evropských zemí čelících nástupu fašismu. O „militantní demokracii“ mluví v kontextu nutné, nezdolné vůle k přežití, se kterou mají systémy čelit „subversivním stranám“. Bližší prozkoumání povah těchto stran a jasnou identifikaci konceptu, který označil v názvu, však nechává otevřenými. Není proto překvapivé, že pozdější autoři odborných textů i soudních rozhodnutí, stejně jako ministři, poslanci i novináři, přetvářeli koncept do různých podob a pro zcela odlišné kontexty.

Historický kontext Loewensteinovy úvahy je mimořádně důležitý. V o dva roky mladším textu stejný autor konstatuje, že „dnes převažuje dříve než kdy jindy obava, že nakažlivé rozšiřování diktatur nelze zastavit. Je proti nákaze diktatury obrany? Nebo musíme považovat za nevyhnutelné, že v průběhu příštích let více evropských demokracií, či

---

<sup>91</sup> LOEWENSTEIN, K. 1937b, s. 646

<sup>92</sup> LOEWENSTEIN, K. 1937b, s. 657

*dokonce všechny, v nichž dnes panuje vláda zákona, postupně podlehnou nástupu fašismu?*<sup>93</sup> Autor v tomto textu a v odpovědi na svou centrální otázku vyzdvihuje způsob, jakým Československo udržuje demokratickou vládu. Popisuje Henleinovo volební vítězství jako promyšlený způsob, jak se vyhnout přímým protistátním a protiústavním prohlášením (a tedy rozpuštění strany) a zároveň hojně odkazovat na národněsocialistické symboly a východiska jeho politických idejí.

Loewensteinův text patří mezi ty klíčové ze dvou důvodů: 1) Ve svém názvu obsahuje slovní spojení „militantní demokracie,“ které se v následujících letech v různých obměnách používalo a používá pro liberálně demokratickou variantu demokratických obranných mechanismů;<sup>94</sup> 2) Patří mezi první, které v době postupného ústupu demokracie ve třicátých letech prosazovaly vnitřní „militantní“ opatření proti přeměně demokratických zřízení na autoritářská.

Citované texty tedy slouží nejen coby připomenutí časů, kdy byly antiliberální tlaky mimořádně silné, a také jako výzva k akci. Nepomáhají nicméně nikterak v podrobném rozlišování toho, kde hledat meze svobody sdružování v politických stranách, které v dnešní nepoměrně klidnější době vyžadují mnohem pečlivější zkoumání.

## 5.2 Stát a nepřítel podle Carla Schmitta

V pozadí úvah soudů, které se jen stručně odvolávají na koncept bránící se demokracie (jinak také „militantní“ či „obranyschopné“), stojí i úvahy německého právního teoretika Carla Schmitta. *„Zmínky o obranyschopné demokracii se v nedávné době staly relativně běžnou součástí jazyka soudů, jednak jazyka publikací věnujících se problematice rozpouštění antidemokratických politických stran,“* shrnuje ve svém článku<sup>95</sup> Tomáš Blažek a dodává:

*„Při bližším studiu těchto rozhodnutí však zjistíme, že soudy v nich vypořádávají otázku, zda je takovým opatřením sledován legitimní cíl, spíše stručně a zdrženlivě. Naopak poměrně velký prostor věnují konstrukci*

<sup>93</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Autocracy Versus Democracy in Contemporary Europe*, I. 1935. s. 574

<sup>94</sup> K tomu podrobněji MAREŠ, Miroslav. *Obrana demokracie a analýza politiky*. 2001, s. 321

<sup>95</sup> BLAŽEK, Tomáš. *Schmittovské kořeny konceptu obranyschopné demokracie?* 2009.

*sofistikovaných testů přiměřenosti opatření či nezbytnosti omezení shromažďovacího (případně jiného) práva v demokratické společnosti. Soudy jako by se snažily vyvolat dojem, že rozpuštění politické strany je ryze právně-technická záležitost. Tak tomu ale, dle mého názoru, z povahy věci být nikdy nemůže. I za složitými právními texty budou vždy v pozadí zřetelná dilemata, jejichž povaha je převážně politicko-filosofická.“*

ESLP obecně přijímá koncept bránící se demokracie, byť je podle některých autorů jeho použití ne zcela předvídatelné,<sup>96</sup> ale hlouběji se jeho vysvětlení či objasnění nevěnuje. Je otázkou, nakolik takové objasňování soudu vůbec přísluší. Podle § 4 odst. 1 zákona o politických stranách „vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.“

## 5.2.1 Legalita a legitimita, Pojem politična

Ukázali jsme teoretickou obhajobu takové úpravy v textech Karla Loewensteina, řada autorů však upozorňuje na významný vklad Schmittův.<sup>97</sup> Jeho dva zcela klíčové texty *Legalität und Legitimität* (Legalita a legitimita, nepřeloženo) a *Pojem politična*, sloužící jako základ kurzů politického myšlení dvacátého století, obsahují kritiku ústavněprávního pozitivismu Výmarské republiky a doktrínu „rovných šancí,“ podle které „každá strana ochotná přizpůsobit se procedurálním pravidlům demokracie by měla dostat stejnou příležitost účastnit se voleb, bez ohledu na její poměr k tomuto uspořádání.“<sup>98</sup>

V prvním zmíněném textu Schmitt kritizuje hodnotově neutrální způsob interpretace ústavních pravidel a říká, že takový výklad podřívá samotný politický řád tím, že je neutrálním i při rozlišení spravedlnosti a nespravedlnosti. Důraz na substantivní principy obsažené v ústavě, které na rozdíl od procedurálních pravidel nemají a nemohou být měněny ani způsobem předpokládaným v právním řádu (novelizace), tak rozvíjí doktrínu nazývanou dnes „teorií materiálního jádra ústavy.“<sup>99</sup> Tato doktrína je

---

<sup>96</sup> srov. KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 2012 nebo podobně KOSAŘ, D. 2009.

<sup>97</sup> zejm. DYZENHAUS, David. *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. 2003 srov. též BLAŽEK, T. 2009.

<sup>98</sup> BLAŽEK, T. s. 7

<sup>99</sup> podrobněji BLAŽEK, T. 2009

pak s konceptem bránící se demokracie přímo propojena – omezování činnosti stran je totiž v této představě legitimováno především ochranou nezměnitelného jádra ústavy, zatímco legální úsilí o změnu ostatních ústavních pravidel demokraticky konformní cestou nemůže být postihováno zásahy do sdružovacího práva.

## 5.2.2 Nomos der Erde

V české právní a politické filosofii představuje nemalý problém skutečnost, že výše zmiňované zásadní schmittovské texty, totiž *Legalität und Legitimität* a *Nomos der Erde* nebyly dosud přeloženy do češtiny a zejména s druhým z nich tak většina zdejších autorů nepracuje buď vůbec, nebo pouze okrajově. Schmittovo pojetí státu je totiž úzce provázáno jak s jeho politickou filosofií, tak i s úvahami o mezinárodním právu, přičemž klíčové koncepty volně procházejí mezi jednotlivými jeho texty.

Schmitt tak v knize *Pojem politična* vymezuje „to politické“ jako předcházející státoprávním úvahám. „Pojem státu předpokládá pojem politična,“<sup>100</sup> shrnuje, a zakládá jej na klíčové bipolaritě přítel-nepřítel. Zásadní hranici této bipolarity tvoří situace, ve které je nutné „*nepřítele současně degradovat v morálních i dalších kategoriích a učinit z něho nelidské monstrum, jež musí být nejen odraženo, nýbrž definitivně zničeno; není to tedy už jen nepřítel, který musí být odkázán zpět do svých hranic.*“<sup>101</sup> Schmitt se vymezuje proti depolitizaci politických témat proto, že jejich přesun do kategorií ekonomie a etiky je ve svých důsledcích ničivý – s morálně nepřijatelným nepřítelem „jiné kategorie“ v důsledku zacházíme hůře než s protivníkem. Toto rozlišení je v textu *Nomos der Erde* popsáno na dualitě modalit *hostis* a *inimicus* ve starém Římě, které autor přebírá a interpretuje jako „spravedlivého nepřítele“ ve smyslu politického soupeře na straně jedné a nepřítele jiného morálního řádu, odsouzeného ke zničení na straně druhé. Právě z nedostatku tohoto odlišení, z nepochopení autonomie politické sféry soupeření protivníků, která je nezávislá na morálních a jiných kategoriích, ale představuje vždy jen rámeček vymezený „materiálním jádrem“ konkrétní polis, viní Schmitt liberalismus.

---

<sup>100</sup> SCHMITT, Carl. *Pojem politična: text z r. 1932 s předmlouvou a se třemi korolárii*. 2007, s. 19

<sup>101</sup> tamtéž, s. 37

### 5.2.3 Shrnutí

Schmittovské úvahy představují sice kontroverzní a složitou, ale mimořádně myšlenkově plodnou půdu pro analýzu mezí politických práv a svobod. Ukazuje se v nich mimo jiné, že doktrína materiálního jádra ústavy je s konceptem bránící se demokracie velmi pevně propojena a že jejich politicko-filosofické založení vychází z podobných zdrojů i premis. Nelze vyčíst soudům, že se do takových úvah nepouštějí ve formulaci svých rozhodnutí, o to důležitější je však úloha právní teorie, která může jejich rozhodování podložit bytelnějším filosofickým a politickým založením.



## 6 Závěr

Tato práce se ptá po teoretickém založení zakazování politických stran, po jeho historickém kontextu a jeho uplatnění v politickém diskurzu i soudní praxi. Rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci Dělnická strana I. a II. dokázalo s neobyčejnou pečlivostí vyřešit hned několik důležitých otázek a zároveň se vyhnout nutným, byť ne zcela dobře viditelným úskalím. Založilo tak doktrínu bránící se demokracie do českého právního jazyka s přesvědčivostí, která překryje i řadu nedostatků v jeho filosofickém založení.

V úvodu práce jsme ukázali, že situace československého a českého práva politických stran je odvislá i od historických specifik. Předválečné rozpouštění stran reagovalo na celoevropský nástup autoritářských režimů a bylo kongeniální s rodícími se představami o nutnosti demokratické sebeobrany, jak ji představoval Karl Loewenstein. Dlouhé období vlády jedné strany se pak při proměně režimu v roce 1989 promítlo do zrodu antikomunistického politického diskurzu, požadujícího vyloučení komunistické strany z demokratické soutěže. Povaha přechodu k demokracii však neumožnila komunisty vyloučit na počátku, instrumentalita politického soupeření pak s vylučováním strany pracovala bez toho, aby vládnoucí strany přistoupily k návrhu na přímý zákaz činnosti KSČM. V situaci, kdy Nejvyšší správní soud rozhodoval o věci Dělnické strany, odpovídal tak nutně mezi řádky na množství otázek, které s konkrétní kauzou přímo nesouvisely. Jak se má demokracie bránit před vnitřním nepřítelem? Má se vůbec bránit? Kdo je takový nepřítel? Do jaké míry je přenositelný specifický kontext třicátých let? A jak naložit s komunistickou stranou, „zločinnou organizací“ účastnící se svobodných voleb? Lze tyto otázky zodpovídat v českém kontextu souladně s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva? A je možné tuto vůbec brát vážně, když jediné rozpuštěné strany pocházejí z politických kontextů (islamismus, baskický separatismus), které nám jsou tolik vzdálené?

Jiné otázky s projednávanou věcí souvisely přímo a představovaly další úskalí. Jak se vypořádat s vládním návrhem, který sice míří pro soud přijatelným směrem, ale jehož zpracování je zoufale nedostatečné a obsahuje minimum důkazního materiálu? Jak odmítnout ledabylý návrh, aniž by soud poškodil případné snahy o podání propracovanější?

Senát Nejvyššího správního soudu vedený soudcem Vojtěchem Šimíčkem dokázal proplout mezi těmito nástrahami způsobem, který je v české judikatuře zcela výjimečný a který snese i v evropském kontextu nejpřísnější srovnání.

Předně, soud přijal koncepci bránící se demokracie s odkazem na rozhodování Ústavního soudu (a doktrínu materiálního ohniska Ústavy) a Evropského soudu pro lidská práva. Přejal základ algoritmu pro posuzování ústavnosti politických stran, který vychází z judikatury ESLP, a dokázal se ve svých formulacích citlivě vypořádat s historickým odkazem svého předválečného předchůdce. V nenápadných, ale přesto čitelných odkazech (jak jsme je popsali výše) dokázal formulovat své stanovisko k zakazování strany pouze na základě pohledu do minulosti, podle jejího názvu či odkazu na ideologii, byť násilnou.

Nemusíme s názorem soudu souhlasit a můžeme být v pojetí „militantní demokracie“ přísnější, nicméně argumentační síla rozsudku, který nenarazil v odborné veřejnosti na významnější kritiku, dokázala této otázce vymezit dostatečně pevné mantinely a zjednat respekt, který v následných analýzách a politických rozhodováních ovlivnil i (ne)jednání ministerstva, vlády, a dokonce i veřejnou politickou debatu. „Zakazování komunistů“ tak bylo – bez ohledu na to, zda to čtenáře těší či nikoliv – v české politické debatě ukončeno rozhodnutím soudu v úplně jiné věci. *Inimicus*, ve schmittovském jazyce morálně nepřijatelný soupeř zasluhující zničení, se v českém pojetí otevřené soutěže politických stran definitivně proměnil ve spravedlivého nepřítele (*justus hostis*), jehož je třeba porážet ve všeobecných, rovných a přímých volbách.

Soud dokázal navázat na rozhodování Evropského soudu pro lidská práva, a při formulování obecných pravidel pro rozpouštění politických stran nezabředl do detailu, který by v souladnosti tohoto přístupu odhalil mezery. Proporcionalita zásahu, kámen úrazu každého takového rozhodnutí, v němž stojí na jedné straně sebedůvěra

demokratického řádu a na druhé jeho případné vážné ohrožení, není spočitatelná žádným algoritmem a její posuzování se mění s časem i konkrétním národním kontextem. Dělnická strana však svým propojením s Národním odporem přesáhla mez, kterou NSS vytyčil jako nepřekročitelnou. Přestože hned po verdiktu vznikl nástupnický subjekt, Dělnická strana sociální spravedlnosti, vyhýbají se její představitelé mnohem důsledněji právě této mezi, aby se vyhnuli dalšímu postihu.

Při rozhodování ve dvou dějstvích navíc soud dokázal vypořádat i zcela nedostatečný vládní návrh. Přestože v návodnosti, s níž vládu vyzývá k „opravnému termínu,“ může být právem kritizován, lze si jen obtížně představit jiný způsob, jak z nastražené pasti mohl senát NSS vyjít se ctí. Rozpuštění strany na základě prvního návrhu by se zcela nepochybně setkalo se silnou kritikou a soud by musel zcela upozadit kontradiktorní povahu řízení. Nerozpuštění bez dalšího by mohlo posílit postavení Dělnické strany a odradit vládu od dalšího úsilí ve snaze upevnit politickou soutěž bez stran s paramilitantními odnožemi. I mezi těmito skalisky dokázal soud proplout způsobem, který dokládá přinejmenším mimořádnou obratnost jeho právní argumentace.

Nejvyšší správní soud tak posunul českou debatu o soutěži politických stran z postkomunistického diskurzu směrem k současné evropské praxi. Byť základy konceptu bránící se demokracie nejsou nejpevnější a budou i v budoucnu předmětem liberální kritiky, sdílí je nyní evropská i česká judikatura a vytváří tak relativně bezrozporný obraz, který je možné dále promýšlet. Postkomunistické obracení se do minulosti bylo upozaděno před současnými hrozbami, představovanými v předmětném sporu Dělnickou stranou. Soud tak dokázal kategoricky a s nebyvalou poctivostí v odůvodnění odpovědět na otázky, které nedokázal zodpovědět veřejný ani politický diskurz. A pokud v něčem spatřovat jeho slabinu, tak právě zde – ve své návodnosti dělá práci za ostatní a vykračuje tak z mezí svého jazyka. Je tedy úkolem politickým i filosofickým, vyjít z postkomunismu k promýšlení budoucnosti české demokracie i na poli filosofickém a politickém.

## Seznam použitých zkratk

ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (baskická separatistická teroristická organizace)
EAE-ANV	Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (baskická politická strana)
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
NSS	Nejvyšší správní soud
OF	Občanské fórum
ÚS	Ústavní soud
VPN	Veřejnost proti násilí

# Seznam použité literatury a pramenů

## Knižní díla:

BENEŠ, Edvard - ŠKARVAN, František. *E.B. národu: z projevů presidenta republiky Dr. Edvarda Beneše v letech 1945-46.* uspořádal JUDr. František Škarvan. 1. vyd. V Praze : Zemská rada osvětová, 1946 (v Železném Brodě :.126-[VI] s. ; 8°

BLAŽEK, Tomáš. Schmittovské kořeny konceptu obranyschopné demokracie? *Jurisprudence.* Praha: ASPI, 2009, 12(7): 6-15. ISSN 1802-3843.

DYZENHAUS, David. *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar.* Oxford: Oxford University Press, 2003, 298 s. ISBN 978-019-8298-465.

FILIP, Jan. Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. *Jurisprudence.* Praha: ASPI, 2009, 12(7): 14-20. ISSN 1802-3843.

HAVEL, Václav a Karel HVÍŽĎALA. *Prosím stručně: rozhovor s Karlem Hviždálou, poznámky, dokumenty.* Vyd. 1. Praha: Gallery, 2006, 254 s. ISBN 80-869-9000-1.

CHYTIL, Matěj. *KSČM: Diskurz zakazování.* Praha, 2012, 66 s. Diplomová. Filosofická fakulta Univerzity Karlovy. Vedoucí práce Prof. Pavel Barša, Ph.D.

KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář.* 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxvii, 1660 s. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

KOSAŘ, David. Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran. *Jurisprudence.* Praha: Wolters Kluwer, 2009, 12(7): 31-45. ISSN 1802-3843.

*Košický vládní program: program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků : podle podepsaného originálu doplněného a schváleného na 1. zasedání vlády 5. dubna 1945 v Košicích.* 3. vyd. (ve Svobodě 1.). Praha: Svoboda, 1974, 35 s.

KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví. Praha: Právní rozhledy, 2005, 13(1). ISSN 1210-6410. s. 1-9.

MOLEK, Pavel. *Politická práva.* Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 613 s. Lidská práva. ISBN 978-80-7478-502-3.

NOVÁK, Miroslav. *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia.* Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997, 275 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-858-5022-2.

PEHR, Michal. *České politické strany 1945-1946.* Praha, 2006, 301 s. Disertační. Filosofická fakulta Univerzity Karlovy. Vedoucí práce Doc. PhDr. Jiří Kocián, CSc.

ROZTOČIL, Aleš. Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v I. republice. *Jurisprudence*. Praha: ASPI, 2009, 12(7): 43-59. ISSN 1802-3843.

SCHMITT, Carl. *Pojem politična: text z r. 1932 s předmluvou a se třemi korolárii*. Vyd. 1. Praha: OIKOYMENH, 2007, 124 s. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 978-80-7325-107-9.

SUK, Jiří. *Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize : (od listopadu 1989 do června 1990)*. Vyd. 2. Praha: Prostor, 2009, 507 s., [12] s. obr. příl. Obzor (Prostor). ISBN 978-80-7260-219-3.

WÁGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv, 906 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

WEBER, Max. *Metodologie, sociologie a politika*. Vyd. 1. Praha: Oikoymenh, 1998, 354 s. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 80-860-0548-8.

WINTR, Jan: *Principy českého ústavního práva*, 3. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2015, 272 s. ISBN 978-80-7380-564-7

ZNOJ, Milan. *Marečkův případ, aneb, Vzestup a pád antikomunistické pravice*. 1. vyd. Brno: Marek Konečný, 2005, 50 s. ISBN 80-903-5162-X.

## Elektronické zdroje

CANDAR, Cengiz. Redefining Turkey's Political Center. *Journal of Democracy* [online]. 1999, 10(4): 129-141 [cit. 2015-10-16]. DOI: 10.1353/jod.1999.0059. ISSN 1086-3214. Dostupné z: [http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal\\_of\\_democracy/v010/10.4candar.html](http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v010/10.4candar.html)

LOEWENSTEIN, Karl. Autocracy Versus Democracy in Contemporary Europe, I. *The American Political Science Review* [online]. 1935, 29(4): 571-593 [cit. 2015-10-17]. DOI: 10.2307/1947789. ISSN 00030554. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1947789?origin=crossref>

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review* [online]. 1937a, 31(3): 417-432 [cit. 2015-10-17]. DOI: 10.2307/1948164. ISSN 00030554. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1948164?origin=crossref>

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights, II. *The American Political Science Review* [online]. 1937b, 31(4): 638-658 [cit. 2015-10-17]. DOI: 10.2307/1948103. ISSN 00030554. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1948103?origin=crossref>

MAREŠ, Miroslav. Obrana demokracie a analýza politiky. *Politologický časopis* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 8(4): 317-331 [cit. 2015-10-17]. ISSN 1211-3247. Dostupné z: <http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2001/4/2001-4-1-Mare%C3%81-Obrana%20demokracie%20a%20anal%C5%BEza%20politiky.pdf>

SAWYER, Katherine A. *Rejection of Weimarian Politics or Betrayal of Democracy?: Spain's Proscription of Batasuna Under the European Convention on Human Rights* [online]. American University Law Review, 2003, 52(6) [cit. 2015-10-17]. ISSN 1531-1581. Dostupné z: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/aulr/vol52/iss6/11/>

SCHILLING, David. European Islamophobia and Turkey - Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey. *Loyola of Los Angeles international and comparative law journal* [online]. Los Angeles, Calif.: Loyola Law School, 2004, 26(3): 501-515 [cit. 2015-10-17]. Dostupné z: <http://digitalcommons.lmu.edu/ilr/vol26/iss3/8/>

WINTR, Jan. Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, in: *Elektronický sborník. Výstupy ze semináře „Politická práva a bránící se demokracie - dochází v ČR k nepřiměřenému omezování politických práv?“ konaného dne 13. 5. 2010 v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky*

### *Usnesení a zprávy Senátu České republiky*

Usnesení Senátu České republiky č. 511 z 30. 10. 2008: *Závěrečná zpráva Dočasné komise Senátu pro posouzení ústavnosti KSČM*. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=2352>

*Závěrečná zpráva senátní komise pro posouzení ústavnosti KSČM: Kapitola 21 - Závěr a doporučení Komise* [online]. 2008 [cit. 2015-10-11]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=48219>

## **Judikatura**

### *Ústavní soud*

Nález II. Ústavního soudu 1969/2010 Sb. ze dne 27. 12. 2011

Nález Ústavního soudu ČSFR Pl. ÚS 93/1992/1 Sb. ze dne 15. 10. 1992

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/1994 ze dne 18. 10. 1995

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/1996 ze dne 19.11.1996

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/01 ze dne 5.12.2001

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 73/04 ze dne 26.1.2005

### *Nejvyšší správní soud*

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. Pst 2/2003-69 (Strana svobodných severu)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009-329 (Dělnická strana II.)

## *Evropský soud pro lidská práva*

*Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku*, rozsudek velkého senátu ze dne 13. 2. 2003, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98

*H. Batasuna a Batasuna proti Španělsku*. Rozsudek velkého senátu ze dne 30. 6. 2009, stížnosti č. 25803/04 a 2581/04.

*Spojená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku*, rozsudek Velkého senátu ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92

*Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku*, rozsudek Velkého senátu ze dne 8. 12. 1999, stížnost č. 23885/94

*Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) proti Španělsku*, rozsudek Velkého senátu ze dne 15. 1. 2013 stížnost č. 40959/09

## **Právní předpisy**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*

Usnesení č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky*

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., *o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících*

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., *Ústava Československé socialistické republiky*

Zákon 134/1867, Sb. *O právě spolčovacím.*

Zákon č. 201/1933 Sb., *O zastavování činnosti a rozpouštění politických stran.*

Důvodová zpráva k zákonu č. 201/1933. In: *Digitální depozitář Poslanecké sněmovny parlamentu ČR*. 1935. Dostupné také z:  
[http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2355\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2355_00.htm)

Zákon č. 65/1946 Sb., *O ústavodárném Národním shromáždění*

Zákon č. 67/1946 Sb., *O volbě ústavodárného Národního shromáždění*

Zákon č. 128/1967 Sb., *O Národní frontě*

Zákon č. 15/1990, Sb., *O politických stranách*

Zákon č. 424/1991 Sb., *O sdružování v politických stranách a v politických hnutích*

## **Webové odkazy**

Josef Baxa: Zakázat neonacisty je lehčí než rozpustit komunisty. SOTONOVÁ, Jana. *Hospodářské noviny*[online]. Rozhovor. 2010 [cit. 2015-10-12]. Dostupné z:  
<http://archiv.ihned.cz/c1-40626350-josef-baxa-zakazat-neonacisty-je-lehci-nez-rozpustit-komunisty>, 19. 2., s. 2



ČT 24. Langer poslal vládě návrh na zrušení Dělnické strany. *Česká televize* [online]. 2008 [cit. 2015-10-11]. Dostupné z: <http://archive.is/xAe8a#selection-597.0-597.52>

KOMÁREK, Martin. *Dva potrestaní: Náckové a svoboda*. MF DNES 18. 2. 2010, s. 12, cit. podle a dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/02/novinove-ohlasy-nad-kauzou-delnicke.html>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. Podání návrhu na pozastavení činnosti Komunistické strany Čech a Moravy: Závěry expertních analýz a další postup [online]. Praha, 2011, 16 s. [cit. 2015-10-12]. Dostupné z: [http://data.idnes.cz/soubory/domaci/15A120229\\_JAV\\_PODNNVRHUNAPOZASTAVENK.PDF](http://data.idnes.cz/soubory/domaci/15A120229_JAV_PODNNVRHUNAPOZASTAVENK.PDF)

Ministr vnitra Langer podal návrh na zrušení Dělnické strany. EICHLER, Pavel. *IDnes.cz: Zprávy* [online]. 2008 [cit. 2015-10-11]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/ministr-vnitra-langer-podal-navrh-na-zruseni-delnicke-strany-ptb-/domaci.aspx?c=A081105\\_121956\\_domaci\\_jba](http://zpravy.idnes.cz/ministr-vnitra-langer-podal-navrh-na-zruseni-delnicke-strany-ptb-/domaci.aspx?c=A081105_121956_domaci_jba)

Rozsudek "Dělnická strana II" a zrušení KSČM. RUČKA, Ondřej. *Deník Referendum: Domov* [online]. 2010 [cit. 2015-10-12]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/1911-rozsudek-delnicka-strana-ii-a-zruseni-kscm>

Vláda najme na zrušení Dělnické strany advokáta, ve hře je Tomáš Sokol. *IDnes.cz: Zprávy* [online]. 2009 [cit. 2015-10-12]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/vlada-najme-na-zruseni-delnicke-strany-advokata-ve-hre-je-tomas-sokol-1iy-/domaci.aspx?c=A090910\\_132544\\_domaci\\_jba](http://zpravy.idnes.cz/vlada-najme-na-zruseni-delnicke-strany-advokata-ve-hre-je-tomas-sokol-1iy-/domaci.aspx?c=A090910_132544_domaci_jba)

Vnitro dokončuje analýzu, která může přispět k zákazu KSČM. ŠŤASTNÝ, Jiří. *IDnes.cz: Zprávy* [online]. 2011 [cit. 2015-10-12]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/vnitro-dokoncuje-analyzu-ktera-muze-prispet-k-zakazu-kscm-pae-/domaci.aspx?c=A110503\\_150950\\_domaci\\_js](http://zpravy.idnes.cz/vnitro-dokoncuje-analyzu-ktera-muze-prispet-k-zakazu-kscm-pae-/domaci.aspx?c=A110503_150950_domaci_js)

# Resumé

## Zakazování politických stran - teorie a diskurz

Obnova stranického systému po změně režimu v roce 1989 vnesla do české politiky a práva otázku, na něž do té doby nebylo nutné odpovídat. Svobodná soutěž politických stran ve všeobecných volbách byla od počátku provázena spory o legitimitu fungování komunistické strany. Při absenci relevantní judikatury tak byl Nejvyšší správní soud postaven v roce 2010 při rozhodování v kauze Dělnické strany před řadu otázek, jejichž řešení dosud žádný soud v novodobé české historii nehledal. Některé návodně vyřešil Evropský soud pro lidská práva, jiné vykračovaly mimo diskurz práva a zasahovaly do politických a filosofických otázek. Do rozhodování vstoupil i historický kontext a zkušenost první republiky s nástupem nacismu a s rozpouštěním stran, které jej reprezentovaly.

Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím proměnil českou debatu o soutěži politických stran a posunul ji z postkomunistického diskurzu směrem k současné evropské praxi. Opřel se o původem německý koncept bránící se demokracie, který je uplatňován i v rozhodovací praxi ESLP, a byť tento koncept není nezpochybnitelný a i nadále bude předmětem liberální kritiky, sdílí je nyní evropská i česká judikatura a vytváří tak relativně bezrozporný obraz, který je možné dále promýšlet. Postkomunistické obracení se do minulosti bylo upozaděno před současnými hrozbami, představovanými v předmětném sporu Dělnickou stranou. Soud tak dokázal kategoricky a s nebyvalou poctivostí v odůvodnění odpovědět na otázky, které nedokázal zodpovědět veřejný ani politický diskurz. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se tak stalo inspirací pro politickou filosofii i pro českou politiku, které se o jeho argumentaci budou nutně v budoucích úvahách na toto téma opírat.

### *Klíčová slova:*

politické strany, rozpouštění

# Summary

## Banning Political Parties - Theory and Discourse

The political regime change of the Velvet revolution in 1989 brought to light many questions, that the Czech politics and law had not to answer until then. Arguments about the legitimacy of the post-revolutionary Czech communist party marked the early years of the free competition of political parties. There being no precedent in the decision-making of Czech courts, the Supreme Administrative Court had to decide many substantial questions when dealing with the case of Dělnická strana (The Workers' Party) in 2010. Some of those were elaborated by the European Court of Human Rights, other were more of a political and philosophical nature. The history and experience of pre-war Czechoslovakia and dissolution of German national-socialist parties in 1933 also influenced the debate.

The Supreme Administrative Court of the Czech Republic changed in the decision of Dělnická strana the nature of Czech political discourse and brought it out of the post-communist context to the contemporary European level. Using the concept of self-defending or military democracy, that is also used by the ECHR, it created a shared framework of both Czech and European debate on the limits of political rights and freedoms of association. The concept will be contested in the future, but its foundations within the boundaries of Czech law are now solid. The post-communist focus on the past gave way to the evaluation of contemporary threats to democracy, presented by Dělnická strana. The court was able to produce a solid and deep argumentation, as well as categorical answers to questions that the public and politics could not effectively address. It inspired Czech political thought to further analyse the boundaries of modern democracies and its party systems.

### *Keywords*

political parties, dissolution