

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Marie Kučerová

PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ POLITICKÝCH STRAN V ČR

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Jirásková, CSc.

Katedra: ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): březen 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 9. května 2011

Marie Kučerová

Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce JUDr. Věře Jiráskové, CSc. za podnětné připomínky při vzniku této práce.

Obsah

Obsah	4
Úvod.....	5
1. Vztah občan – politická strana – stát	7
1.1 Stát a občan: legitimita státní moci.....	7
1.2 Politické strany v reprezentativní demokracii	9
1.2.1 Pojem politická strana.....	9
1.2.2 Funkce politických stran.....	12
1.2.3 Politické strany v judikatuře Ústavního soudu	15
1.3 Kritika stran a význam právní úpravy.....	17
2. Vývoj právní úpravy postavení politických stran	22
3. Právo politických stran	27
4. Zákon č. 424/1991 Sb. – vývojové trendy	29
4.1 Změny oproti předchozí právní úpravě.....	29
4.2 Hospodaření politických stran	31
5. Podmínky existence a činnosti politických stran	38
5.1 Vznik politických stran	38
5.2 Pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany	42
5.2.1 Podmínky omezení působení politických stran	42
5.2.2 Procesní otázky a důsledky zásahu	45
5.2.3 Judikatura – rozpuštění Dělnické strany	50
5.3 Zánik politických stran	58
Závěr	60
Seznam zkratk	63
Použitá literatura	64
Články.....	66
Elektronické zdroje	67
Příloha.....	68

Úvod

Politické strany jako interdisciplinární fenomén jsou předmětem studia nejen z hlediska právní úpravy jejich postavení, ale také na příklad z hlediska politologického, sociologického, historického nebo psychologického. Právě spojitost s politologií, kterou paralelně studuji na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, z velké části ovlivnila výběr tématu této diplomové práce, jejímž úkolem je na základě ústavní a zvláštní zákonné právní úpravy zhodnotit postavení politických stran v ČR. K volbě uvedeného tématu přispěla také zřejmá souvislost s problematikou financování politických stran, které je podle některých kritických názorů zásadním aspektem současné české politiky, nebo aktuálnost problematiky nuceného ukončení činnosti politických stran vzhledem k nedávnému a svou povahou výjimečnému případu rozpuštění Dělnické strany. Těmto dílčím otázkám je proto v rámci rozboru příslušné právní úpravy věnován zvláštní prostor. Předkládaná práce má za cíl zejména zhodnotit význam instituce politických stran v demokratickém státě a dále v rámci vymezení postavení politických stran z hlediska relevantní právní úpravy rovněž upozornit na případné nedostatky této právní úpravy.

Text směřuje od obecného ke konkrétnímu. Nejprve se zaměřuje na ústavněprávní postavení politických stran v České republice jako demokratickém státě (kap. 1), které ovlivňuje právní úpravu základních aspektů existence politických stran (vznik, podmínky činnosti, zánik) následně podrobněji analyzovanou v další části textu (kap. 5). Obecné zhodnocení postavení politických stran v rámci demokratického státu a jednotlivé statusové otázky představují základní pilíře práce. Třetím pilířem je více „technická“ část zabývající se strukturou této právní materie (kap. 3) a především vývojem relevantní právní úpravy (kap. 2 a 4).

Předmětem první kapitoly je zmiňované postavení politických stran v politickém systému demokratického státu, které je odvozeno od jejich vztahu ke státu a společnosti. Kromě pojmového a funkčního vymezení politických stran vycházejícího z ústavní a zákonné právní úpravy a doplněného příslušnou judikaturou Ústavního soudu je zmíněn také typický kritický pohled na instituci stran, a to ve vazbě na právní regulaci jako možný prostředek nápravy některých uvedených negativních jevů. Druhá kapitola je věnována zejména stručnému nastínění historického vývoje právní úpravy politických stran na území dnešní ČR. Kapitola třetí nazvaná „Právo politických stran“ strukturuje

soubor pramenů práva vztahujících se k tématu politických stran a odkazuje na konkrétní právní úpravu. Další části práce obsahují podrobnější rozbor zákonné úpravy (zák. č. 424/1991 Sb.). Zákon je nejprve posuzován z hlediska vývojových trendů. V této souvislosti je zvláštní pozornost věnována především tématu hospodaření politických stran. Následuje zpracování právní úpravy podmínek existence a činnosti politických stran. Dílčími tématy zde jsou vznik, pozastavení činnosti a rozpuštění strany, zánik politických stran. Kapitola týkající se problematiky omezení působení stran je přitom členěna na část shrnující hmotněprávní podmínky pro pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany, dále část zaměřující se na procesní rámec a důsledky zásahu a posléze uvádí konkrétní případ aplikace této právní úpravy.

Při rozboru právní úpravy postavení politických stran v ČR je zvláštní důraz kladen na judikaturu Ústavního soudu, v rámci páté kapitoly je pak značný prostor věnován také judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu.

Předkládaná diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 23. března 2011.

1. Vztah občan – politická strana – stát

1.1 Stát a občan: legitimita státní moci

Politické strany jsou neodmyslitelnou součástí politického systému moderního demokratického státu. Účelem této zvláštní formy sdružování je zprostředkování účasti občanů na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (§ 1 odst. 1 ZPS). Politické strany spojují občany se státem, reprezentují jednotlivé části veřejnosti a snaží se v rámci svobodné soutěže získat politickou moc k uskutečnění svých představ (politického programu). Předpokladem vzniku politických stran plnících zmíněnou úlohu byl posun ve vztahu státu a jednotlivce, ke kterému docházelo od konce 18. století prosazováním myšlenky suverenity lidu. Ideovým zdrojem proměny postavení jednotlivce v politické rovině se mj. stal výklad vzniku státu pomocí teorie společenské smlouvy, podle kterého je legitimní státní autorita odvozena od rozhodnutí lidu.¹ Právo lidu vytvářet stát (moc ustavující), ale i možnost podílet se na výkonu ustavené státní moci prosazovaly od konce 18. století tzv. demokratické revoluce. V kontextu společenského vývoje směřovaly k omezení absolutní moci panovníka prostřednictvím ústavy (konstitucionalismus).

Změna v poměru státu a jednotlivce byla spojena s proměnou legitimačních vzorců. Potřeba legitimacy státní moci obecně souvisí se zvláštní povahou této moci. Samotný pojem moci podle klasické definice politického sociologa Maxe Webera znamená „*možnost prosadit vlastní vůli uvnitř nějakého sociálního vztahu i navzdory odporu, nezávisle od toho, v čem tato možnost spočívá*“.² Moc státní jako jeden z definičních znaků státu má navíc zvláštní charakteristickou vlastnost – je mocí na daném území nejvyšší, na jiné moci nezávislou, tj. suverénní. Skutečnost, že stát je nadán schopností, případně i pomocí prostředků donucení prosadit svou vůli vůči obyvatelstvu na svém území, vyvolává hrozbu napětí ve vztahu ovládaní – vládnoucí. Nadřazenost postavení vyplývající z pojmu státní suverenity se projevuje v autoritativním rozhodování orgánu veřejné moci o právech a povinnostech subjektů ve formě obecně nebo individuálně

¹ Přes rozdílná východiska týkající se lidské přirozenosti a rozdílné závěry o podobě ospravedlnitelné vlády spojuje představitel společenskosmluvní teorie (Thomas Hobbes, John Locke a Jean J. Rousseau) základní myšlenka, podle níž k překonání přirozeného anarchického stavu a konstituování státní moci dochází na základě smlouvy uzavřené mezi svobodnými a sobě rovnými jedinci.

² Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde, Praha, 1998, s. 67.

závazných právních aktů, kdy tyto subjekty s daným mocenským orgánem nejsou v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí nezávisí na jejich vůli.³ Tento stav vyžaduje ospravedlnění i ve státě právním, v němž je uplatňování státní moci omezeno přísnými limity (princip legality státní moci v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny, respektování základních lidských práv a svobod). Legitimizace moci přispívá k tomu, „aby rozhodnutí byla dobrovolně akceptována adresáty a aby minimálně potenciální mocenský monopol nutící určité rozhodnutí akceptovat ustupoval co nejvíce do pozadí.“⁴

Vlastní hledisko, jímž je zdůvodněno uznání moci za legitimní, může být v průběhu času různé. Souvisí s proměnou představ společnosti o tom, který model panství lze obecně hodnotit jako oprávněný. Myšlenka suverenity lidu zcela redefinovala zdroj státní moci. V předchozí etapě formování moderních evropských států se s přispěním teorie státní suverenity francouzského filozofa Jeana Bodina prosadila forma absolutní monarchie, v níž se označení „suverén“ pojilo pouze s jedinou osobou ve státě – neomezeným panovníkem. Konstrukce legitimacy jeho moci se přitom opírala o pravidla dědičnosti a odkazovala na boží vůli (panovník „z boží milosti“). Opuštění pojetí legitimacy moci založeného na náboženském základě v návaznosti na nové vnímání postavení jednotlivce ve vztahu ke státu v období velkých revolucí shrnul právní historik, profesor Bohumil Baxa těmito slovy: „... *popírala se absolutní moc panovníkova a tvrdilo se, že zdrojem a pramenem veškeré moci ve státu není panovník, nýbrž národ sám. Oproti svrchovanosti panovníkově stavěla se svrchovanost národa. Zásada svrchovanosti panovníkovy totiž učila, že veškerá moc ve státu vychází od panovníka, který prý ji přijímá zase od boha (...). Naproti tomu zásada svrchovanosti národa hájila náhled, že veškerá moc ve státu prýští z národa, že panovník jest pouze zmocněncem národa. (...) Na stát se přestalo pohlížeti jako na svazek poddaných ovládaných jednotnou vůlí svrchovaného vládce. Naopak ve státu byl nyní spatřován svazek státních občanů nadaný jednotnou vůlí a jednotnou mocí nejvyšší.*“⁵

Idea suverenity lidu, na jejímž základě byl pojem suverén přenesen z absolutního monarchy na abstraktní masu mnohých, se stala klíčovou pro vývoj moderní

³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

⁴ Skála, J.: Politické strany v zastupitelské demokracii. Právník 9/1990, s. 787.

⁵ Baxa, B.: Stát a občan. Nakladatelské družstvo Máje, Praha, 1922, s. 22 a 26.

demokracie. Uznáním, že zdrojem veškeré státní moci je lid (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR),⁶ dochází ve svrchovaném demokratickém státě k propojení suverenity státu se suverenitou lidu a tím k legitimizaci moci. Vlastní účast občanů na výkonu státní moci v podmínkách teritoriálně rozlehlých států probíhá ve formě zastupitelské, která zpravidla bývá doplněna o různé formy bezprostřední participace (čl. 21 odst. 1 Listiny, čl. 2 odst. 1 a 2 Ústavy ČR). V reprezentativní demokracii zajišťují zprostředkování podílu na politické moci občanům především politické strany. Jejich prostřednictvím se občané účastní politického života společnosti, zejména při vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (čl. 5 Ústavy ČR, § 1 odst. 1 ZPS). Touto úlohou se politické strany výrazně podílejí na fungování demokratického státu.

1.2 Politické strany v reprezentativní demokracii

1.2.1 Pojem politická strana

Právní řád České republiky obdobně jako jiné právní řády legální definici politické strany neobsahuje.⁷ V rámci ústavněprávní, sociologické a zejména politické vědy jich ale existuje značné množství. Zřejmě nejčastějším pojmovým znakem politického stranictví je mocenská ambice, k dalším patří zejména společné zájmy, ideologická zakotvenost, organizovanost nebo účast ve volbách. G. Jellinek strany vymezil jako *„skupiny, které jsou sloučeny společnými přesvědčeními, nesoucími se za určitými státními cíli, a které hledí tyto cíle uskutečnit. (...) Přirozenou snahou každé politické*

⁶ Pojem „lid“ je v ústavněprávní rovině České republiky spojován, shodně jako v uvedeném Baxově pojetí, kde splývá s pojmem národ v politickém smyslu, se státním občanstvím, právním svazkem fyzické osoby a státu. Dokládá to zejména text Preambule a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR nebo čl. 21 a 23 Listiny.

⁷ Často uváděnou výjimkou je čl. 21 Základního zákona SRN ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o politických stranách ze dne 24. 7. 1967, ve znění pozdějších předpisů: *„Strany jsou sdruženími občanů, jež trvale či delší dobu mají vliv na utváření politické vůle pro spolek či jednu zemi a chtějí spolupůsobit na zastoupení lidu v německém Spolkovém sněmu či v jednom ze zemských sněmů, za předpokladu, že podle celkového obrazu skutečných poměrů, zejména pak podle rozsahu a pevnosti, podle počtu svých členů a jejich vystupování na veřejnosti poskytují dostatečnou záruku, že tyto cíle berou vážně.“* (Šimíček, V.: Politické strany v ústavním pořádku České republiky. In: Kysela, J. (ed.): Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy. Eurolex Bohemia, Praha, 2003, s. 245).

strany jest, aby se dostala k vládě nebo aby ji udržela.“⁸ Klasická definice M. Webera rovněž zdůrazňuje mocenský faktor: „Stranami budtež nazývána sdružení spočívající na (formálně) svobodném získávání členů s účelem opatřiti svým vůdcům uvnitř svazku moc a tím i pro své aktivní účastníky ideální nebo materiální chance (na prosazení věcných cílů nebo dosažení osobních prospěchů nebo obojího).“⁹ V českém prostředí pojem moderní strany obdobně vymezili B. Baxa nebo sociolog politiky Jan Mertl.¹⁰

Obecně lze rozlišit dvojí základní pojetí politické strany. Podle prvního přístupu jsou strany pouhou součástí mechanismu výběru reprezentantů: „Strana je skupina, jejíž členové navrhuji jednat společně v rámci *soutěživého boje o politickou moc*“.¹¹ Zastánci normativního přístupu naproti tomu vyzdvihují vlastní pozitivní hodnotu politických stran vyjádřenou v definici britského politického filozofa 18. století Edmunda Burka: „Politická strana je seskupení lidí, kteří se spojují, aby společnými silami prosazovali *národní zájem*, a to na základě nějakého konkrétního principu, na němž se všichni shodují“.¹² Normativní pojetí stran vychází z jejich zakotvení ve společnosti – jako části (z lat. „pars“, např. ang. party, něm. Partei, fr. parti) pluralitního celku při svém jednání vždy zohledňují zájem širšího celku (obecný zájem), tím se odlišují od uskupení sledujících pouze vlastní sobecké zájmy na funkcích a ziscích, vládnoucích pro sebe bez ohledu na veřejnost (frakce – „faction“). Přestože se i uvnitř politických stran vyskytují čistě sobecké motivace, jsou-li omezení systému, v němž strany spojují lid s vládou, účinná, musí se chování stranického politika od takové motivace odchýlit. I pokud by došlo k frakcionářské degeneraci strany, zasluhuje podle normativní koncepce stran kritiku pouze tento stav, nikoli instituce politických stran jako taková.¹³ Neurčitým pojmem „obecný zájem“ nelze s ohledem na mnohost a konfliktnost zájmů ve

⁸ Jellinek, G.: Všeobecná státověda. Jan Laichter, Praha, 1906, s. 118.

⁹ Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. I., s. 167, cit. dle Mertl, J.: Politické strany, jejich základy a typy v dnešním světě. Orbis, Praha, 1931, s. 17.

¹⁰ „Každá politická strana usiluje o to, aby se uplatnila v životě veřejném, aby nabyla moci ve státu. (...) Takto politický život ve státu není v podstatě nic jiného než boj politických stran o stát.“ (Baxa, B.: Stát a občan. Nakladatelské družstvo Máje, Praha, 1922, s. 47). „Máme-li nějakou stranu označit za politickou, je třeba, aby její činnost spočívala především v úsilí o dosažení nebo udržení moci ve státě, nebo jiném veřejnoprávním svazku (obci, okresu a pod.).“ (Mertl, J.: Politické strany, jejich základy a typy v dnešním světě. Orbis, Praha, 1931, s. 16-17).

¹¹ Schumpeter, J. A.: Capitalism, Socialism and Democracy. Harper and Brothers, 1942, s. 283, cit. dle Sartori, G.: Strany a stranické systémy. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2005, s. 67-68 (tamtéž příklady dalších definic politických stran).

¹² Fiala, P., Strmiska, M.: Teorie politických stran. Barrister & Principal, Brno, 1998, s. 18-19 (tamtéž příklady dalších definic politických stran).

¹³ Sartori, G.: Strany a stranické systémy. CDK, Brno, 2005, s. 43-45.

společnosti zřejmě rozumět objektivně poznatelný stav. Jednotlivé strany mají o obecném prospěchu zpravidla svou vlastní představu, s níž soutěží o hlasy voličů. Závěry o pozitivní hodnotě stran lze ale uznat za platné i tehdy, pokud realizace politického programu strany, stranou zpravidla prezentovaná jako zájem celé společnosti, přináší užitek pouze části veřejnosti (stranou reprezentované).

Přes absenci legální definice politické strany je z právního hlediska okruh daných subjektů dostatečně vymezen prostřednictvím určení způsobu jejich právního vzniku a zániku. Tyto právní skutečnosti se projevují v rejstříku politických stran a hnutí, veřejném seznamu vedeném Ministerstvem vnitra.¹⁴ Z ústavní a zákonné právní úpravy lze také odvodit základní znaky politických stran. Politická strana je právnickou osobou typu korporace, sdružením fyzických osob (§ 2 odst. 2 ZPS) se způsobilostí mít práva a povinnosti (právní subjektivitou), která může být omezena pouze zákonem a vlastní povahou tohoto subjektu (§ 18 a násl. OZ, § 3 odst. 1 ZPS). Jedná se o zvláštní projev sdružovací svobody (čl. 20 odst. 2 Listiny, § 1 odst. 3 ZPS) občanů ČR (§ 2 odst. 3 ZPS), jejich svobodné a dobrovolné sdružení (čl. 5 Ústavy ČR, § 3 odst. 2 a 3 ZPS) se specifickým cílem činnosti, významným z hlediska fungování demokratického státu (čl. 5 Ústavy ČR, § 1 odst. 1 ZPS). „Politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí“ (rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003 – 69, www.nssoud.cz).

Zákon vylučuje členství cizinců (stejně jako právnických osob). Stanovuje, že členem stran může být občan starší 18 let, což odráží konstrukci, podle níž výkon práva sdružovat se v politických stranách slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména v souvislosti s jejich volebním právem. Toto omezení se ovšem zdá neudržitelné za situace, kdy česká právní úprava na základě evropského práva přiznává aktivní a pasivní volební právo občanům ostatních členských států ve volbách do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu (§ 4 odst. 1, § 5 odst. 1 ZVO, § 5 odst. 1, § 6 odst. 1 ZVEP).

¹⁴ K 17. 1. 2011 bylo v České republice zaregistrováno 172 politických stran a hnutí, z toho se 32 subjektů nacházelo v režimu pozastavení činnosti nebo zrušení. Zdroj: <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politickych-stran/>.

1.2.2 Funkce politických stran

Model reprezentativní demokracie je založen na soutěživém výběru prostředníků, který se uskutečňuje pomocí svobodných, pravidelně se opakujících voleb. Lid aktem volby svých zástupců legitimizuje výkon veřejné moci orgány, které jsou z volených reprezentantů složeny, nebo které od nich svou existenci odvozují. Institucionální struktura moderního státu je vystavěna pomocí legitimačního řetězce, podle kterého všechny státní orgány přímo (např. volba členů parlamentu) nebo zprostředkovaně (např. volba hlavy státu parlamentem) odvozují své postavení od moci lidu.¹⁵ Politické strany přitom plní roli hlavního prostředníka mezi občany a demokratickým státem, účastní se na propojení roviny vůle lidu a roviny státní vůle a tím napomáhají legitimizaci státní moci založené na principu suverenity lidu. „*Mezi stát a mezi jednotlivce jakožto státního občana se staví politická strana jako prostředek, kterým se občan uplatňuje v životě veřejném a vykonává svůj podíl na výkonu moci státní.*“¹⁶

Pozice zprostředkovatele zakládá dvojí postavení politických stran. Ve vztahu k občanům představují předně prostředek výkonu jejich subjektivního veřejného práva zakotveného v čl. 20 odst. 2 Listiny, podle kterého mají občané právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich, a prostředek výkonu dalších politických práv. Právo aktivně se zapojit do věcí veřejných prostřednictvím svého členství ve straně nicméně jedinec v současné době využívá spíše ojediněle, vztah ke straně tak odvozuje zejména z pozice jejího voliče. Důležitým pilířem tohoto vztahu by měla být také veřejná kontrola činnosti stran. Na jedné straně tedy politické strany představují soukromá uskupení, která reprezentují různorodé názory a zájmy uvnitř pluralitní společnosti, pojí se s nimi funkce artikulování a agregace zájmů, funkce politické socializace a mobilizace. Navzdory tomuto zakotvení v občanské společnosti jsou zároveň v těsném vztahu se státem. Zpravidla na podkladě svých politických programů nakonec fakticky formulují státní politiku tvořenou nejvyššími orgány státu (orgány moci výkonné a zákonodárné), na jejichž kreování se právě politické strany nejvýrazněji podílejí. Z hlediska vztahu ke státu jsou proto politickým stranám nejčastěji přisuzovány funkce organizace parlamentu a vlády a obecně funkce výběru politických elit.

¹⁵ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde, Praha, 1998, s. 181.

¹⁶ Baxa, B.: Stát a občan. Nakladatelské družstvo Máje, Praha, 1922, s. 47.

Zvláštní význam politických stran potvrzuje jejich explicitní zakotvení v ústavním systému ČR, které značí celospolečenský konsensus o tom, že politické strany patří k základním podmínkám existence demokratického právního státu.¹⁷ Článek 5 jako jedno ze základních ustanovení Ústavy ČR ohledně funkce politických stran stanovuje, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran. Předně tím deklaruje faktické výsadní postavení stran v politickém mechanismu tvořeném množstvím aktérů a jejich vzájemnými interakcemi. Z principu volné soutěže vyplývá zákaz zvýhodňování, resp. diskriminace některých stran ze strany státu. Požadavek rovného postavení („rovnosti šancí“) se týká zejména nastavení podmínek soutěže, státního financování, pravidel volební kampaně nebo překážek účasti v soutěži politických stran.¹⁸ Svobodná politická soutěž je výrazem politického pluralismu, který je demokratické společnosti vlastní, náleží jí proto zvláštní ústavní ochrana.

Politické strany ale nejsou výlučným prostředkem organizace různorodé masy jednotlivců. Volná soutěž politických stran představuje pouze jednu z forem svobodné soutěže politických sil chráněné čl. 22 Listiny, přesto formu základní. Občané jsou zapojováni do věcí veřejných a jejich zájmy organizovány mj. prostřednictvím občanských sdružení, zájmových organizací i různých ad hoc uskupení (demonstrace, petice), tyto nátlakové skupiny a akce ale na rozdíl od politických stran, které usilují o vlastní přímý podíl na výkonu politické moci, mají zpravidla za cíl pouze působit na politickou moc a ovlivnit ji zamýšleným způsobem. Politické strany mají schopnost nejen podepřít konkrétní zájmy tlakem, převádějí zároveň dané požadavky do sféry veřejné politiky, kde je mohou samy zrealizovat. Jejich postavení hlavních aktérů politického systému (čl. 5 Ústavy ČR) se promítá především do platné zákonné úpravy voleb. V některých případech jsou oprávněny předkládat varianty programů a reprezentace, která je má po získání politické moci uskutečnit, výlučně politické strany (resp. politická hnutí, pro která v současné době platí totožný právní režim, a jejich koalice).

¹⁷ Šimíček, V.: Politické strany v ústavním pořádku České republiky. In: Kysela, J. (ed.): Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy. Eurolex Bohemia, Praha, 2003, s. 236.

¹⁸ Viz např. nález ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, publikovaný pod č. 243/1999 Sb., nález ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, publikovaný pod č. 64/2001 Sb. (podmínky pro získání státního příspěvku na úhradu volebních nákladů, volební kauce).

Státními a samosprávnými zastupitelskými orgány lidem přímo volenými jsou komory Parlamentu a zastupitelstva územních samosprávných celků. Podrobnější podmínky výkonu volebního práva a organizace voleb upravují volební zákony (čl. 16 až 20 a čl. 102 Ústavy ČR, čl. 21 odst. 3 Listiny). Pro volby do Poslanecké sněmovny a zastupitelstev krajů mohou kandidátní listiny podávat pouze registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a jejich koalice. Výhradně tyto subjekty zákon opravňuje předkládat prostřednictvím zmocněnce kandidátní listiny také pro volby do Evropského parlamentu.¹⁹ Obdobně mohou své kandidáty přihlašovat pro volby do Senátu, ale již nikoli výlučně. Kromě nich ale může přihlášku k registraci podat také nezávislý kandidát, musí k ní ovšem navíc připojit petici podporující jeho kandidaturu podepsanou alespoň tisícem voličů z volebního obvodu, v němž kandiduje.²⁰ Širší okruh subjektů oprávněných navrhnout kandidáty existuje také v případě voleb do zastupitelstev obcí. Kandidátní listiny mohou podávat volební strany, kterými se podle tohoto zákona rozumí registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, jejich koalice a dále nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, vyžaduje zákon od ní navíc opět přiložení petice s potřebným počtem podpisů voličů podporujících její kandidaturu.²¹

Volby jsou hlavní formou svobodné soutěže politických sil (zejména politických stran), na jejímž základě dochází k personálnímu formování orgánů státu založeného na reprezentativní demokracii. Vztah politických stran a státu je vymezen zvláštním postavením politických stran – přes svůj původ v občanské společnosti současně plní funkce nezbytné z hlediska fungování demokratického státu, na základě výsledků jejich vzájemné soutěže o hlasy občanů personálně obsazují státní instituce a podílejí se na činnosti státních orgánů (moci zákonodárné a výkonné), z jejich soukromoprávní povahy a funkce ale zároveň vyplývá ústavní princip o jejich oddělení od státu. Jeho explicitní vyjádření v čl. 20 odst. 4 Listiny odráží nedávnou historickou zkušenost s působením „státostrany“, které se vyznačovalo splýváním stranického a státního

¹⁹ Ustanovení § 31 odst. 1 ZVP, § 20 odst. 1 ZVK, § 21 odst. 1 ZVEP.

²⁰ Ustanovení § 60 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. d) ZVP. Ve vztahu k politickým stranám se obdobný požadavek petice pravděpodobně z důvodu minimální reprezentativnosti subjektů účastnících se politické soutěže objevuje již ve fázi jejich vzniku [§ 6 odst. 2 písm. a) ZPS].

²¹ Ustanovení § 20 odst. 1 a § 21 odst. 1 a 4 ZVO.

aparátu. Princip oddělení stran od státu blíže interpretuje ustanovení § 5 odst. 1 ZPS, podle kterého politické strany nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat, nesmějí řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy. Tato zásada ale neslouží pouze k ochraně parlamentní demokracie před systémem jediné vládnoucí strany, zaručuje rovněž ochranu autonomie politických stran a tím ochranu jejich volné soutěže. S oddělením stran od státu souvisí ustanovení, podle kterých mohou státní orgány do jejich postavení a činnosti zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích (§ 3 odst. 1 ZPS), strany mohou činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny), jejich vznik je svobodný, nepodléhá povolení státního orgánu (čl. 5 Ústavy ČR, § 1 odst. 2 ZPS). Z hlediska zachování oddělení politických stran od státu by měla být posuzována rovněž výše podílu státního financování politických stran na jejich celkových příjmech.²²

Z uvedeného vyplývá, že postavení politických stran v základních vztazích, v nichž se s ohledem na svou společenskou funkci nacházejí, je založeno na principech svobody (vztah ke státu), rovnosti (vztah k ostatním politickým stranám) a transparentnosti (vztah ke společnosti).²³

1.2.3 Politické strany v judikatuře Ústavního soudu

Ústavní soud se k pojmu a úloze politických stran v demokratickém státě založeném na reprezentativní demokracii vyjadřoval zpravidla v souvislosti s jejich hospodařením, zejména financováním jejich činnosti státem a posuzováním zachování ústavních principů oddělení politických stran od státu a svobodné soutěže politických sil za

²² „...finanční podpora politických stran a hnutí nesmí překročit míru respektující generelní hranici čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (...) Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více, než na podporu občanů.“ (Nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, vyhl. pod č. 296/1995 Sb.). „Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti, a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání.“ (Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, 1 AfS 147/2005 – 107, www.nssoud.cz).

²³ Rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003 – 69, www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud ve svém závěru vycházel z tzv. statusové teorie politických stran zformulované německým konstitucionalistou K. Hessem.

rovných podmínek.²⁴ Obecně se Ústavní soud tématu politických stran věnoval zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94. Vymezil základní funkci politického stranictví: „*Strany působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem: slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů, a orgánů samosprávy (...). Politické strany předcházejí formaci státních orgánů svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě. Tomu, aby vůbec vznikly demokratické státní orgány, musí předcházet volná soutěž autonomních, na státu nezávislých politických stran, neboť teprve ve výsledcích této soutěže se formují politické kontury a proporce státu.*“

Vyslovil se také k ambivalentní povaze politických stran. Přes jejich oddělení od státu a soukromoprávní základ konstatoval, že „*ústavněprávní postavení politických stran nemůže být definováno pouze jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut státního orgánu a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromými spolky*“. Podstatným aspektem postavení politických stran je jejich veřejná úloha, která byla v některých poválečných ústavách výslovně deklarována: „*... snahám po jejich "zveřejnoprávnění" vyšlo v některých západoevropských zemích vstříc uznání jistého statutu veřejnosti, tj. role, kterou mají strany ve státě a vůči státu, aniž by však samy byly státem (měly státní, veřejnoprávní povahu). (...) politické strany plní v souladu s ústavou určité veřejné úkoly, nezbytné pro život státu, založeného na reprezentativní demokracii. Veřejnou povahu má nepochybně zájem společnosti na tom, aby stát, který je dle ústavy demokratickým právním státem, byl také demokratickým způsobem, tj. ve volbách, založených na soutěži politických stran, legitimován.*“

K postavení politických stran v demokratickém státě se Ústavní soud vyjádřil také v usnesení ze dne 14. 8. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98, kterým odmítl ústavní stížnost proti „*Smlouvě o vytvoření stabilního politického prostředí v ČR*“ (tzv. opoziční smlouvě uzavřené dne 9. 7. 1998 mezi dvěma nejsilnějšími politickými stranami, na jejímž základě vznikla menšinová vláda ČSSD) s odůvodněním, že smlouvu politických stran, obsahující pouze politické normy, nelze považovat za zásah orgánu veřejné moci, a tudíž stěžovatel je osobou zjevně neoprávněnou k podání ústavní stížnosti. V rozhodnutí mj. konstatoval: „*Představuje-li demokracie pojmově vládu lidu a sleduje-li lid ve svých sociálních seskupeních různorodé, dokonce i protichůdné zájmy, potom skutečnost, že*

²⁴ Např. nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, vyhl. pod č. 296/1995 Sb., nález ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, vyhl. pod č. 243/1999 Sb., nález ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, vyhl. pod č. 98/2001 Sb.

tyto zájmy jsou organizovány prostřednictvím jednotlivých, svými programy a cíli buď podobných nebo naopak odlišných, stran, ukazuje se jako zcela přirozený a také nevyhnutelný důsledek etablování demokratického politického systému. Jinými slovy, existuje-li ve společnosti heterogenita zájmů a potřeb, potom jedním ze základních způsobů, jak tyto zájmy a potřeby uspokojit a institucionalizovat tak vůli lidu, je konstituování politických stran, a to přirozeně s vědomím, že té či oné straně se dostane většího či menšího podílu na politické moci. (...) Politické strany získávají tedy v každém politickém systému určitý rozsah politické moci, v demokratickém politickém systému však v žádném případě nepředstavují ani nemohou představovat orgán veřejné moci.“

1.3 Kritika stran a význam právní úpravy

Politické strany jsou od počátku svého vývoje podrobovány kritice, která v některých případech zasahuje také ideální konstrukci vztahu *občan* (suverenita lidu) – *politická strana* (volby) – *stát* (ustavení státní moci) představenou v předchozích kapitolách, podle níž politické strany fakticky umožňují fungování demokracie jako vlády lidu. Upozorňováno je také na limity možnosti zprostředkování vůle lidu. V zastupitelské demokracii dochází oproti přímé vládě lidu k několikerému zprostředkování, během kterého se představy a požadavky jednotlivců deformují tím, jak jsou buď zadržovány či propouštěny přes různě konstruované filtry: „*Filtrem vůle lidu je sama idea reprezentace – přeměna suverenity všech na moc několika.*“²⁵

V souvislosti s touto problematikou např. nelze vyloučit iracionální výběr (nedostatek relevantních informací, vliv médií, obsahově vyprázdněná volební kampaň, zástupné téma) politické strany ve volbách do parlamentu, které jsou základem zmíněného procesu převodu vůle lidu do politické sféry rozhodování. Program občanem volené strany pak ve skutečnosti nereprezentuje jeho zájmy.²⁶ Za nastavené „filtry“ lze označit zejména princip většiny, věkový cenzus pro aktivní i pasivní volební právo

²⁵ Krejčí, O.: *Kniha o volbách*. Victoria Publishing, Praha, 1994, s. 19-21.

²⁶ Krajním případem vyvrácení domněnky, že volební výsledek odpovídá nezávislé vůli voličů, je kupování hlasů uplácením voličů, které se vyskytlo při volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud označil obchodně tržní pojetí voleb i vzhledem ke smyslu voleb za nepřijatelné pro rozpor s principy demokratického právního státu (nález ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10).

občanů, skutečnou účast (hlasující voliči, účastníci se kandidáti, resp. politické strany) nebo volební systém, který výsledné složení zákonodárního sboru ovlivňuje spíše než reálné rozložení zájmů ve společnosti. Vůle lidu vede ke vzniku mandátu poslance, který jej vykonává jako volný, tj. svobodně, reprezentující lid jako celek nikoli pouze voliče politické strany, za jejíž politický program byl zvolen (politický problém tzv. „přeběhlictví“). Vládní strany opírající se v parlamentní formě vlády o důvěru těchto reprezentantů pak často ze svých původních programových požadavků ustupují (koaliční kompromis, změna postoje). Není-li výsledkem procesu založeného na převodních mechanismech zastupitelské demokracie naplnění představ a požadavků občanů, z jejichž rozhodnutí politické strany získaly politickou moc, odcizují se politické strany veřejnosti, v níž mají svůj původ. Ve spojení s negativně působícími aférami a projevy jejich mocenského boje vzrůstá ze strany občanů nedůvěra k instituci politických stran a přesvědčení, že stranou deklarovaný zájem celku není účelem, ale pouze prostředkem k vlastnímu cíli strany, jímž je získání politické moci.

Vazbu mezi stranou hlášenými idejemi, pro něž jako zástupce získává své voliče, a praktickou politikou strany zpochybnil sociolog Robert Michels, který na základě zkoumání vnitrostranických rozhodovacích mechanismů uvnitř německé sociální demokracie vyvodil železný zákon oligarchizace struktury, jíž byla masová politická strana. Varoval, že namísto prostředku, s jehož pomocí lid realizuje svou vládu, se strana stává účelem pro sebe: „*Strana má býti toliko prostředkem k vyššímu cíli. Stane-li se cílem pro sebe, s vlastními samostatnými cíli a zájmy, odlišuje se teleologicky od třídy, kterou zastupuje. Ve straně nemusejí zájmy mas, které jsou v ní organizovány nikterak býti identické se zájmy úřednického tělesa, jež zastupuje organismus strany.*“²⁷

Edvard Beneš, věnující se tématu politických stran v sociologických pracích v českém prostředí, spojoval politické stranictví s problémy demokracie. Psychologie strany a straníka ovládaná bojem o hlasy je založena na sklonech k nesnášenlivosti až fanatismu, kdy na jedné straně dochází k vlastnímu přeceňování a přehlížení nebo omlouvání chyb, na druhé straně ke snižování a nedocení: „...*duch stranictví odnaučuje střízlivému a samostatnému myšlení. Vše oceňuje se ze zorného úhlu stranictví. Vše musí projíti stranickým sítem; teprve pak může se tomu dát uznání nebo*

²⁷ Michels, R.: Strany a vůdcové, Praha, Orbis, 1931, s. 346, cit. dle Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde, Praha, 1998, s. 189.

to zavrhnouti.“ Vzájemná štvavá a lživá agitace stran navíc podle něj způsobuje, že lid vnímá veškerou veřejnou činnost a ideály jako předstírané a pokrytecké.²⁸

Kritika masových stran jako organizací opírajících se o početnou členskou základnu, vlastní tisk a pomocné spolky sílila v období první československé republiky spolu s obavami z nahrazení parlamentní republiky státem stran. B. Baxa přestože uznával význam stran pro demokratický stát, varoval před jeho přeceňováním: „*Jsou hybnou silou veškerého veřejného života, jimi probíhá politický život ve státu. (...) Politická strana nikdy nemůže dělati prostředníka mezi státem a občanem do té míry výhradního, že by občan státní klesl na pouhou součástku politické strany. Nikdy nesluší zapomínati, že politická strana jest pouze dobrovolnou organizací a že národ jest v pravé své podstatě souhrn plnoprávných občanů státních a nikoli souhrn politických stran.*“ V této souvislosti kritizoval zejména institut (přísně) vázaných kandidátních listin jako rozporný s ústavním principem suverenity lidu, umožňující straně činit z občana jen její nástroj.²⁹ Sociolog J. Mertl zařadil mezi obecné znaky masového stranictví protidemokratické tendence: oligarchizaci a centralismus, přísnou stranickou disciplínu potlačující osobní přesvědčení jednotlivce a tendenci nahradit parlamentní demokracii stranickou oligarchií. Upozornil i na sblížování zájmů hospodářských a politických podporované rostoucími zásahy moderního státu do hospodářského života a zvyšujícími se finančními potřebami stran.³⁰

Soudobá kritika politických stran směřuje proti provázanosti politického a soukromého hospodářského sektoru především. Politolog Michal Klíma hovoří o „klientelisticko-korupčních sítích“, systému služeb a protislužeb, v němž zvláštní typ české politické strany tzv. „klientelistická strana“ nabízí svůj vliv, tj. využití svých

²⁸ Beneš, E.: Povaha politického stranictví. Praha, 1920, s. 19 a 28.

²⁹ Baxa, B.: Stát a občan. Nakladatelské družstvo Máje, Praha, 1922, s. 47-49. Podle Baxy systém vázaných kandidátních listin znamená výrazné omezení volební svobody občana. „*Kdyby volba skutečně záležela jen ve formálním, obsahově bezvýznamném, odevzdání hlasovacího lístku, pak celý národ byl by snižen na pouhý hlasovací stroj, a stěžejní zásada všech moderních demokracií, že základem a zdrojem veškeré moci ve státu jest národ sám, byla by zvrácena v pouhé heslo bez skutečného obsahu a bez jakékoli vnitřní pravdy.*“ Naproti tomu ústavní právník F. Weyr kritizované jevy spojoval s volebním systémem poměrného zastoupení: „*Žehrá se na všemocnost politických stran, na „zotročení voličů“ (vázané listiny!) a žádá se, aby volič byl opět „svobodný státní občan“, jenž může si voliti, koho mu libo atd. Stesky ty ve věci jsou sice oprávněny, jenže adresa, na kterou jsou řízeny – politické strany, instituce vázaných listin – jest chybná. Zmíněné důsledky má totiž nutně v zápětí soustava poměrného zastoupení a je tudíž toliko otázka, zdali u srovnání se soustavou majoritního volebního práva mají převahu důsledky milé či nemilé.*“ (Weyr, F.: Soustava československého práva státního, 2. vyd., Fr. Borový, nakladatelství v Praze, 1924, s. 126).

³⁰ Mertl, J.: Politické strany, jejich základy a typy v dnešním světě, Orbis, Praha, 1931, s. 21-23, 237-249.

zastupitelských mandátů a exekutivních pozic ve významných rozhodovacích institucích a orgánech. Veřejná činnost členů strany na místní, regionální i celostátní úrovni se tak podle autora stává zvláštním politickým zbožím, které strany směňují na skrytém politicko-ekonomickém trhu.³¹ Popsané jednání klientelistické strany „reprezentující stále více spřízněné podnikatelské subjekty spíše než zájmy občanské společnosti“ připomíná Sartoriho terminologií jednání frakce a zcela deformuje v úvodních kapitolách vymezenou konstrukci zastupitelské funkce strany v rámci vztahu občan – politická strana – stát s vazbou na princip suverenity lidu a legitimitu moci.

Přes často oprávněnou kritiku politických stran není zpochybňována nevyhnutelnost jejich existence pro fungování reprezentativního zřízení.³² Přispívat k zamezení negativním jevům spojovaným s politickým stranictvím by v demokratickém systému měla zejména veřejná kontrola a zpětná vazba vytvářená prostřednictvím pravidelně se opakujících voleb, podstatná je ale také úroveň politické kultury a aktivního zapojení občanské společnosti do věcí veřejných i v období mezi volbami.³³ Hlavním prostředkem regulace činnosti politických stran se stala právní úprava jejich postavení, která se v komplexnější podobě začala rozvíjet po druhé světové válce. Právní uznání reálného významu stran v politickém systému je spojeno se stanovením základních principů jejich existence a vymezením rámce jejich činnosti včetně možnosti nuceného ukončení činnosti rozpuštěním. Úkolem právní úpravy se stala především ochrana principů demokratického zřízení zvláště vzhledem k negativní historické zkušenosti se systémem vlády jedné strany. Vedle určitých omezení a kontroly politických stran ale

³¹ Klíma, M.: Politické strany v Česku – dvacet let po listopadu, in: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): Vladimír Klokočka: LIBER AMICORUM, Linde, Praha, 2009, s. 77-83.

³² Britský státovědec James Bryce vystihl přínos funkce strany jako reprezentanta určitých idejí a zájmů při popisu voleb do orgánů čtvrtí Londýna v roce 1897, které se konaly bez jejich účasti: „...málokterý z obyvatelů měl možnost posoudit způsobilost kandidátů, nabízejících se pro volby. Ti kdož je navrhovali, nebyli většinou voličů vůbec známi a jelikož se volby nedály podle politických stran, nebylo možno, i kdybychom si toho byli přáli, voliti muže proto, že byl Tory nebo Liberál. Pamatuji se, že jsem při jedné takové volbě (ve čtvrti s 300.000 obyvateli) zkoumal listiny kandidátů a nenalezl jsem vůbec žádného vodítka, až jsem objevil jméno učeného klasického filologa. Bez rozpaků jsem pro něj hlasoval a protože jsem předpokládal, že muž jeho rázu si dobře vybere svou společnost, hlasoval jsem i pro většinu těch, kteří s ním byli na společné listině.“ (Bryce, J.: Moderní demokracie, díl 1., Orbis, Praha, 1926, kap. XI.: Politická strana, s. 131).

³³ Východiskem není rezignace na postavení občana v demokratickém státě, např.: „Vliv různých ekonomicko-lobbistických skupin v pozadí politiky, jež zpravidla nemají daleko k organizovanému zločinu, narůstá a je tak velký, že pomalu přestává mít smysl chodit k volbám“ (citace politologa J. Mlejníka z: Klíma, M.: Politické strany v Česku – dvacet let po listopadu, in: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): Vladimír Klokočka: LIBER AMICORUM, Linde, Praha, 2009, s. 82).

právní úprava zavedla také záruky a zvláštní, v mnohém privilegované postavení stran ve vazbě na jejich funkci ve svobodné politické soutěži.

Z posouzení výše uvedených kritických výhrad vůči instituci politických stran z pohledu platné právní úpravy předně vyplývá, že zakotvení požadavku demokratické vnitřní organizace a činnosti stran (čl. 5 Ústavy ČR, § 4 ZPS) zamezuje případným sklonům stran k nedemokratičnosti a oligarchizaci struktury. Tendence k potlačování osobního přesvědčení jednotlivce v rámci stranické disciplíny limituje institut volného mandátu (čl. 26 Ústavy ČR), který zaručuje, že vzepření se stranickým instrukcím zůstane bez právních následků. Současná právní úprava volebního systému poměrného zastoupení oslabuje námitky B. Baxy proti omezení volební svobody občana (přísně vázané kandidátní listiny). Umožňuje občanům ovlivnit pořadí kandidátů na dané kandidátní listině prostřednictvím přednostních hlasů (§ 39 ZVP, § 32 odst. 1 ZVK, § 37 odst. 1 ZVEP), při volbách do zastupitelstev obcí poskytuje ještě širší možnost úpravy hlasovacího lístku (§ 34 ZVO). Omezení korupčního prostředí a vlivu silných podnikatelských subjektů na jednání politických stran sleduje právní regulace pravidel hospodaření politických stran založená na omezené možnosti účasti stran na podnikání, výčtu druhů příjmů, zákazu přijímání darů od vyjmenovaných subjektů, povinnosti předkládat Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu, na jejím zveřejnění a na státním financování odůvodněným zájmem státu na činnosti stran (§ 17 až 20b ZPS).

Přes snahu o transparentnost ohledně financování stran ze soukromých zdrojů patří k hlavním nedostatkům této právní úpravy absence efektivní kontroly stranou předkládaných údajů (Poslanecká sněmovna zkoumá pouze úplnost ve smyslu stanovených náležitostí), od níž se odvíjí případné sankce (pozastavení činnosti § 14 ZPS, pokuta při nevrácení peněžitého daru přijatého v rozporu se zákonem § 19a ZPS, pozastavení výplaty příspěvku na činnost § 20a odst. 2 ZPS). Trend rostoucích výdajů na volební kampaň a připuštění určité závislosti mezi mírou takto vynaložených prostředků a volebním úspěchem strany také vyvolává otázku, zda de lege ferenda nezavést limit výše výdajů na volební kampaň, v zájmu omezení netransparentního financování stran a podpory rovnosti šancí v politické soutěži. Pochybnosti lze vyjádřit také k současné úpravě přímého státního financování politických stran (blíže kap. 4.2).

2. Vývoj právní úpravy postavení politických stran

Moderní politické strany se vyvinuly jako formy získání politické moci v podmínkách konstituování parlamentů a postupného rozšiřování volebního práva. Demokratizace politiky probíhající v 19. století vedla k zapojení obrovských mas občanů do politického procesu, které bylo třeba organizovat. Existence a činnost politických stran jako výsledek politické reality, v níž se rozvíjí zastupitelská forma demokracie, nebyly po dlouhou dobu vůbec předmětem právní úpravy. Obecně lze ale pozorovat trend rozšiřování právní regulace politických stran. Po etapě dílčích úprav v oblastech, kde se jejich působení střetávalo se zájmem státu (volební zákony, jednací řády parlamentů, formálně rovné podmínky v soutěži, financování volebních kampaní, limity na ochranu demokracie), došlo v právních řádech mnohých evropských států k reflexi faktické úlohy politických stran v politickém systému, k jejich ústavní institucionalizaci i komplexní právní úpravě ve zvláštních zákonech.

V ústavách vzniklých po druhé světové válce se úprava politických stran zpravidla objevuje ve dvou formách. Jedná se o výslovnou garanci veřejného subjektivního práva sdružovat se v politických stranách jako zvláštního sdružovacího práva, lze nalézt ale i obsahově širší ustanovení ústav věnovaná přímo politickým stranám. V těchto případech se příslušná úprava zpravidla nachází v úvodní části ústavy stanovující základní hodnoty a zásady státního uspořádání a stranám se v ní přiznává určitá veřejná úloha nejčastěji v souvislosti s vytvářením a vyjadřováním vůle lidu.³⁴ Kromě základních hodnot politického pluralismu a soutěže politických sil je instituce stran v ústavní úpravě obvykle spojována se svobodným vznikem a demokratickým způsobem vnitřní organizace a činnosti, stanoveny bývají ale i obecné podmínky možného omezení její činnosti nebo neslučitelnost členství s výkonem některých povolání.

Vývoj právní regulace politických stran na území dnešní České republiky v podstatě

³⁴ Např. čl. 21 odst. 1 Základního zákona SRN z 23. 5. 1949 („*Strany spolupůsobí při tvorbě politické vůle lidu.*“), čl. 4 francouzské ústavy ze 4. 10. 1958 („*Politické strany a skupiny soutěží ve volbách.*“), čl. 10 odst. 2 portugalské ústavy z 2. 4. 1976 („*Politické strany soutěží při účtě k zásadám národní nezávislosti a politické demokracie cestou organizace a vyjádření vůle lidu.*“) nebo čl. 6 španělské ústavy z 29. 12. 1978 („*Politické strany jsou výrazem politického pluralismu, spolupůsobí při tvorbě a projevu vůle lidu a jsou hlavními nástroji politické účasti.*“).

odpovídá uvedeným obecným trendům.³⁵ Prvotní rakouská úprava svým charakterem reagovala na společensko-politický kontext doby svého vzniku. Spolkový zákon z roku 1852 (císařský patent č. 253/1852 ř. z.) ve svém § 3 zakazoval zřizování spolků, „*jež kladou si úkoly spadající v obor zákonodárství nebo veřejné správy*“. Zákon č. 134/1867 ř. z., o právu spolčovacím, který byl zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n. recipován i do československého právního řádu, již sice obsahoval zvláštní ustanovení o politických spolicích (§ 29 až 35), podroboval je ale velmi restriktivnímu režimu, politické strany proto touto formou organizovány nebyly. Po dlouhou dobu existovaly pouze jako faktické útvary, jejichž vznik a organizace nebyly právem upraveny, tzn. bez právní subjektivity. Tento převládající názor zastával ve své judikatuře i prvorepublikový Nejvyšší správní soud.³⁶ Daný stav ale znesnadňoval sankční postih stran, který se zejména v souvislosti s činností některých německých nacionalistických stran ukazoval nezbytným v zájmu ochrany demokratického státu. Důsledkem toho bylo i kontroverzní rozhodnutí, v němž Nejvyšší správní soud připustil zákaz politické strany pro porušení ustanovení spolkového zákona o vzniku spolku.³⁷

Jako mimořádné opatření na omezenou dobu byl proto přijat zvláštní zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran. Stanovil pravomoc vlády zastavit činnost politické strany nebo ji rozpustit, byla-li její činností zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost Československé republiky, a upravil následky těchto vládních zásahů.³⁸

³⁵ Blíže k tématu např. Adamus, V.: Politické strany v československém právu, Správní právo 4/1991, s. 193-201, Mikule, V.: K vývoji právní subjektivity politických stran, Časopis pro právní vědu a praxi 3/1997, s. 370-378, Roztočil, A.: Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice, Jurisprudence 7/2009, s. 21-28.

³⁶ Nejvyšší správní soud s ohledem na stav, kdy některé zákony zejména volební určitá práva a povinnosti politickým stranám přiznávaly, v judikátu č. 18055/26, Boh. A 6684/27 konstatoval: „*Z předpisů těch je zřejmo, že dnešní zákonodárství směřuje sice k tomu, aby politickým stranám přiznán byl charakter právnických 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 být přiznán. Předpisy dosavadních zákonů dlužno vykládati jen tak, jak znějí, t.j., že se politickým stranám jako útvarům existujícím v zásadě jen fakticky, přiznávají jen ona práva a ukládají jen ony závazky, jež zákon sám stanoví, takže ve všech ostatních relacích zůstávají i nadále nezpůsobilými státi se subjekty práv a závazků.*“

³⁷ Problémem této argumentace (nález č. 18603/35, Boh. A 12094/35) bylo, že mohla být vznesena nejen proti dotčené Deutsche Nationalpartei, ale prakticky všem stranám.

³⁸ Z důvodu přetrvávající potřeby ochrany demokracie bylo zmocnění vlády prodlouženo, ve vztahu k rozpouštění stran až do 1. 1. 1938 (zákony č. 269/1934 Sb. z. a n., č. 132/1936 Sb. z. a n. a č. 317/1936 Sb. z. a n.). Následkem zákazu politické strany bylo mj. zabavení majetku, který sloužil pro účely strany, ztráta specifikovaných veřejných funkcí, v případě rozpuštění strany i pozbytí mandátu poslance a

Obsáhlejší úprava právního postavení politických stran, jejich vzniku, zániku a některých práv a povinností pochází z období tzv. druhé republiky. Vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách, vydané na základě zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n. s mocí zákona, stranám výslovně přiznalo právní subjektivitu. Vznik nové strany byl podmíněn povolením vlády, jehož udělení záleželo na její volné úvaze (koncesní systém, § 1). Snaha podřídit politické stranictví kontrole vlády byla zřejmá i z ustanovení o možném rozpuštění strany, uzná-li vláda, že její činnost ohrožuje veřejný zájem (§ 8 odst. 1). Použitelnost tohoto právního předpisu byla zrušena zákonem č. 195/1946 Sb., o použitelnosti předpisů z doby nesvobody vydaným v návaznosti na ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku.

Opětná absence právní úpravy politických stran nebyla v poválečném období odstraněna. Nezrealizovány zůstaly i úvahy o zakotvení právního postavení politických stran v nové ústavě. Ústava schválená 9. května 1948 pouze v rámci úpravy spolčovacního práva v čl. IV stanovovala možnost lidu vytvářet *k obstarávání věcí veřejných a k uplatňování demokratických práv* mj. „politické dobrovolné organizace“. Zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, rušící původem rakouské předpisy spolkového a shromažďovacího práva z roku 1867, se ale o nich již nezmiňuje. Tak jako v meziválečném období vyznačujícím se rozvinutým stranictvím právní stav, kdy existence a činnost stran zůstávaly neupraveny, do značné míry vyhovoval politickým stranám samým (absence zákonných povinností), byl z politického hlediska výhodný i při změnách společensko-politických podmínkách po únoru 1948 pro systém vlády jedné strany (absence právních záruk pro nekomunistické strany). Přes formální zachování stranického pluralismu nekomunistické strany fakticky neplnily funkce politických stran. Politická moc KSČ nepodléhající v nedemokratickém systému soutěži s jinými subjekty byla ústavněprávně deklarována v tzv. socialistické ústavě z roku 1960.³⁹

Se zákonem č. 128/1968 Sb., o Národní frontě, je spojen v historii právního vývoje na území dnešní ČR ojedinělý pokus o definici politické strany. Zákon, který

senátora zvolených za danou politickou stranu, postih ale směřoval i proti spolkům podporujícím činnost strany a dotýkal se některých základních práv nejen členů, ale i přívrženců strany.

³⁹ Čl. 4 Ústavy ČSSR: Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.

podmiňoval existenci strany členstvím v Národní frontě pod sankcí zákazu činnosti, vymezil institut politické strany jako *organizaci, 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 na státní moci vykonávané zastupitelskými sbory* (§ 2 odst. 2). Úprava byla záhy zrušena zákonem č. 146/1970 Sb.

Následný právní vývoj postavení politických stran je spjat až s revoluční změnou politických poměrů po listopadu 1989. Předpokladem demokratizace, resp. obnovení politické plurality se v oblasti právního řádu stala změna Ústavy ČSSR provedená ústavním zákonem č. 135/1989 Sb., odstraňující mocenskou dominanci KSČ. V případě právní úpravy politických stran byla zvolena forma zvláštního zákona. Měla vyjadřovat posun směrem k politicky pluralitnímu vývoji společnosti a v době přirozeného výrazného nárůstu počtu politických subjektů zajistit i s ohledem na konání demokratických voleb regulaci vzniku politických stran. První takovou úpravou se stal zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, přijatý Federálním shromážděním již 23. ledna 1990. Jeho zřejmá nekomplexnost a stručnost je dokladem toho, že byl zamýšlen spíše jako prozatímní řešení aktuálních potřeb.

Kromě zakotvení práva občanů sdružovat se v politických stranách a stanovení podmínek vzniku a zániku stran jako právnických osob, zákon reflektoval společenskou realitu v úpravě institutu politických hnutí.⁴⁰ Podle ustanovení § 8 zákona č. 15/1990 Sb. vznikala politická hnutí jako právnické osoby k volebním a jiným politickým účelům, přičemž se v nich mohly kromě občanů seskupovat politické strany a společenské organizace. V ostatním pro ně přiměřeně platila ustanovení o politických stranách. Z existujících politických subjektů zákon za politická hnutí výslovně označil Občanské fórum a Veřejnost proti násilí. Za politické strany již vzniklé prohlásil Československou stranu lidovou, Československou stranu socialistickou, Demokratickou stranu, Komunistickou stranu Československa a Stranu svobody (§ 9

⁴⁰ Fenomén širokých sociálních hnutí se v řadě zemí střední a východní Evropy stal hybatelem společenských změn na konci 80. let 20. století. Tato uskupení se často záměrně distancovala od politických stran, dokladem je volební heslo Občanského fóra: „Strany jsou pro straníky, OF je pro všechny“. Odlišovala se od nich mj. svým výrazně heterogenním složením. Různé názorové proudy zprvu sjednocoval antirežimní postoj, což mělo nezastupitelný význam při přechodu k demokracii, ale poté, co byl „společný nepřítel“ poražen, došlo i vzhledem k vnitřní heterogenitě k jejich poměrně rychlému rozpadu – zánik Občanského fóra, suverénního vítěze prvních svobodných voleb, nastal v březnu 1991. V další fázi se postupně strukturoval stranický systém na socioekonomické linii levice/pravice.

odst. 1). Ostatní politické strany vznikaly dnem zápisu do evidence politických stran vedené ministerstvy vnitra republik. Ministerstvo vnitra přitom bylo povinno stranu do evidence zapsat nejpozději do tří dnů po obdržení oznámení pro evidenci podaného přípravným výborem strany, mělo-li zákonem požadované náležitosti. Podmínkou bylo připojení petice nejméně jednoho tisíce občanů požadujících vznik strany a stanov, které obsahovaly mj. programové cíle nerozporné s ústavou a zákony a způsob demokratického ustavování orgánů (§ 2-4). Zánik politické strany nastával dnem vyjmutí z evidence na základě jediné skutečnosti – oznámení vlastního rozhodnutí strany o dobrovolném rozpuštění, rozdělení nebo sloučení s jinou organizací (§ 6). Zákon č. 15/1990 Sb. neobsahoval ustanovení o možnosti zastavení činnosti strany nebo jejího rozpuštění.

V ústavněprávní rovině se problematika politických stran a hnutí objevila zejména v souvislosti s vymezením postavení jednotlivce, v Listině základních práv a svobod přijaté Federálním shromážděním 9. ledna 1991. Právo občanů zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich bylo garantováno v čl. 20 odst. 2 Listiny jako jedno ze základních politických práv a jako zvláštní projev práva svobodně se sdružovat. Ústavní podmínky umožňující omezit výkon práva sdružovacího stanovil odst. 3 téhož článku Listiny odkazem na zákonnou úpravu a výčtem nezbytně zasažených hodnot. Vzhledem ke zkušenostem před listopadem 1989 zakotvil čl. 20 odst. 4 výslovně zásadu oddělení všech sdružení včetně politických stran a hnutí od státu.⁴¹ Vazbu na čl. 20 má obecné ustanovení čl. 22 zakládající ústavní limit pro zákonnou úpravu všech politických práv a svobod, její výklad a používání, jímž je umožnění a ochrana svobodné soutěže politických sil,⁴² a také čl. 44 Listiny, který taxativně jmenuje povolání, pro něž zákonodárce dle své úvahy může omezit mj. právě subjektivní právo sdružovat se v politických stranách a hnutích.

V říjnu 1991 byla schválena nová, již komplexní právní úprava postavení

⁴¹ Čl. 20 Listiny:

(1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

(2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

(3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

(4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.

⁴² Čl. 22 Listiny: Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

politických stran zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, která nahradila zákon č. 15/1990 Sb. Po rozpadu československé federace byl tento právní předpis v souladu s principem právní kontinuity recipován do právního řádu České republiky na základě ústavního zákona č. 4/1993 Sb. a je dosud platnou základní právní úpravou politických stran.

Vývoj od absence právní regulace směrem k ústavní institucionalizaci politických stran završuje ustanovení čl. 5 Ústavy ČR.⁴³ Kromě dalších ústavních požadavků, které vznášejí na jejich činnost, výslovně uznává faktický význam instituce politických stran v politickém systému ČR. S ohledem na tuto roli poskytuje Ústava ČR politickým stranám rovněž zvýšené záruky existence a působení, v podobě pravomoci Ústavního soudu rozhodovat o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění strany nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti není protiústavní nebo nezákonné [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR].

3. Právo politických stran

Postavení a činnost politických stran v ČR jsou regulovány prostředky právními i mimoprávními. Prameny práva vztahující se k politickým stranám nalezneme na všech stupních hierarchického systému právních předpisů, na rovině ústavní, zákonné i podzákonné. Jak dokládají předcházející kapitoly, nejedná se v případě ústavněprávních norem přitom pouze o ustanovení výslovně o politických stranách pojednávající (čl. 5 Ústavy ČR, čl. 20 Listiny) a ustanovení na tuto přímo navazující (čl. 22, čl. 44 Listiny), významná zejména z hlediska úlohy politických stran jsou také základní ustanovení vymezující ČR jako demokratický stát založený na principu suverenity lidu a reprezentativní formě uskutečňování veřejné moci (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, čl. 21 Listiny).

V mezinárodních smlouvách o lidských právech, kterými je ČR vázána, není právo sdružovat se v politických stranách výslovně garantováno. Ve věci politických stran je

⁴³ Čl. 5 Ústavy ČR: Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

nicméně možné aplikovat obecnou úpravu svobody sdružovací v čl. 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo v čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.⁴⁴

Základem zákonné úpravy politických stran je zvláštní zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Specifický účel výkonu práva sdružovat se v politických stranách, jímž je účast občanů na politickém životě společnosti, odráží zejména úprava ve volebních zákonech a jednacích řádech komor Parlamentu. Tyto zákony upravují i některé dílčí aspekty politického stranictví, např. pravidla volební kampaně nebo financování stran.⁴⁵ Jiné právní předpisy naopak uvedené politické právo omezují. Jedná se zejména o využití možnosti dané zákonodárci článkem 44 Listiny, na základě kterého se stanovuje neslučitelnost členství nebo funkcí ve stranách s vymezenými povoláními.⁴⁶ Omezení se dále týkají zákazu organizování stran na výrobním principu, resp. v určitých prostředích.⁴⁷

Právní vztahy politických stran nicméně reguluje množství dalších právních předpisů z různých právních odvětví (práva občanského, obchodního, správního nebo finančního práva) včetně předpisů práva procesního. Vedle výše uvedené právní úpravy vztahující se k jejich zvláštnímu postavení, které mají především pro svou funkci v demokratické společnosti, jsou totiž politické strany zároveň subjektem práv a povinností, včetně základních práv zaručených Listinou, nevylučuje-li to povaha věci, jako každá jiná právnická osoba.⁴⁸

Kromě obecně závazných právních norem ovlivňuje působení politických stran také řada faktorů mimoprávních. Jsou to předně vnitrostranické normy v podobě stanov závazných pro všechny členy strany. Zákon pod sankcí státního zásahu poskytuje ochranu zachování pravidel daných stanovami (čl. 14, čl. 16a ZPS). Tato autonomní

⁴⁴ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁴⁵ Pravidla volební kampaně vymezují ustanovení § 16 ZVP, § 59 ZVEP, § 30 ZVO, § 57 až 58 ZVK. K financování politických stran se vztahují § 85 ZVP, § 65 ZVEP, § 78 JŘPS, § 22 JŘS.

⁴⁶ Např. § 4 odst. 4 ZÚS, § 13 odst. 1 písm. h) a § 47 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, § 3 odst. 1 písm. c) a § 45 odst. 1 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, § 110 odst. 6 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, § 69 odst. 4 zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, § 3 odst. 3 zák. č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

⁴⁷ Kromě § 5 odst. 3 ZPS viz zejména § 4 zák. č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, § 2 odst. 10 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

⁴⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94, vyhl. pod č. 296/1995 Sb.: „*Politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, (...) a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby.*“

úprava vnitřních poměrů nesmí odporovat úpravě právní. Činnost strany dále ovlivňují i normy politické, které jsou součástí politických dohod nebo politických programů.

4. Zákon č. 424/1991 Sb. – vývojové trendy

4.1 Změny oproti předchozí právní úpravě

Na novém zákoně nahrazujícím rámcovou úpravu zákona o politických stranách z roku 1990 původně pracovala federální vláda. Návrh zákona vycházející z vládního návrhu byl ale Federálnímu shromáždění předložen skupinou čtyř poslanců (tisk č. 503 VI. volebního období FS). Ústavněprávní výbory komor FS navrhly v rámci legislativního procesu po projednání návrhu ve výborech a po zohlednění stanovisek vlády ČSFR, České národní rady a Slovenské národní rady schválit předložený návrh v upraveném znění (tisk č. 878 VI. volebního období FS). Ze značného počtu pozměňovacích návrhů, které se nejčastěji vztahovaly k důvodům zákazu politických stran a k hospodaření zejména státnímu financování stran, byly přijaty pouze dva.⁴⁹ Právní předpis komplexně regulující postavení politických stran schválilo FS na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů dne 2. října 1991. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 424/1991 Sb., nabyl účinnosti dne 1. listopadu 1991.

K hlavním změnám, které oproti předchozí zaváděla nová právní úprava patřilo ztotožnění právního režimu obou forem politického sdružování. Vůli zákonodárce postavit politická hnutí na roveň politickým stranám zřejmě ovlivnil mj. politický vývoj institutu politického hnutí probíhající mezi těsně porevolučním obdobím směřujícím k prvním svobodným volbám, kdy byl připravován zákon č. 15/1990 Sb., a říjnem 1991, kdy byla přijata nová úprava. Přes jednotný právní režim obou forem politického organizování zůstalo jejich rozdílné označení v nové zákonné úpravě zachováno, a to s ohledem na znění čl. 20 odst. 2 Listiny garantující právo zakládat „politické strany“ a „politická hnutí“ a sdružovat se v nich. Zákon dále v § 4 a 5 blíže specifikoval

⁴⁹ Zdroj: Digitální knihovna – stenoprotokol ze 17. společné schůze SL a SN z 1. a 2. října 1991, <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/017schuz/s017042.htm>.

podmínky existence politické strany a ústavní princip oddělení politických stran od státu. Podrobněji vymežil i proces konstituování politických stran. V zákoně byl výslovně odmítnut povolovací režim (§ 1 odst. 2 ZPS), známý z úpravy vládního nařízení o politických stranách z období druhé republiky, podmiňující vznik schválením státním orgánem. Evidence politických stran zavedená zákonem č. 15/1990 Sb. byla sice nahrazena registrací, ke změně v základním principu vzniku stran ale nedošlo. Také předchozí úprava, jejímž cílem bylo vznik nových politických subjektů maximálně usnadnit, k provedení zápisu do evidence politických stran vyžadovala splnění stanovených zákonných podmínek,⁵⁰ výslovně ale také jmenovala subjekty zákonem považované za již vzniklé politické strany a existující politická hnutí (viz výše).

Ke zrušení strany může oproti předchozí právní úpravě dojít i rozhodnutím soudu o jejím rozpuštění (§ 13 ZPS). Nově zákon zavedl i institut pozastavení činnosti politické strany (§ 14 ZPS). Do formální struktury zákona byla začleněna část týkající se hospodaření politických stran (§ 17 a násl. ZPS), která mj. určovala podmínky účasti strany na podnikání jiných právnických osob, stanovovala povinnost předkládat každoročně národní radě republiky, v níž strana byla registrována, výroční finanční zprávu mj. i s přehledem dárců v případě poskytnutí daru nad příslušnou výší⁵¹ a v neposlední řadě v této části zákona nová právní úprava zaváděla přímé státní financování stran ve formě „státního příspěvku“. Záměrem zmiňované regulace bylo, jak vyplývá z důvodové zprávy a diskuze ve FS při projednávání návrhu zákona, zejména zamezit možnému zneužití postavení stran a omezit vliv ekonomicky silných subjektů na jejich činnost. Z následných četných politických afér spojených s financováním stran i z opakované snahy zákonodárce pomocí novely zasáhnout do části zákona věnované hospodaření stran vyplývá, že se daný cíl nepodařilo naplnit.

⁵⁰ Proces vzniku politických stran podle zák. č. 15/1990 Sb. nelze ztotožňovat s evidenčním režimem uplatňovaným při vzniku odborových organizací a organizací zaměstnavatelů (§ 9a zák. č. 83/1990 Sb.).

⁵¹ Povinná identifikace dárce ve výroční finanční zprávě byla spojena s hodnotou daru převyšující 10 000 Kčs nebo v součtu od jednoho dárce za jeden rok 50 000 Kčs (§ 18 odst. 3 ZPS).

4.2 Hospodaření politických stran

Zánik československé federace si vyžádal odpovídající formulační úpravy zákona a přizpůsobení textu existenci samostatné České republiky.⁵² Obdobně bylo nutné zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích novelizovat v souvislosti s přijetím některých zákonů.⁵³ Většina změn právní úpravy politických stran, včetně zásahů provedených v rámci abstraktní kontroly ústavnosti Ústavním soudem, se ale vztahovala k hospodaření stran. První změny byly dílčí, týkaly se zúžení rozsahu možností stran účastnit se na podnikání a výše příspěvku ze státního rozpočtu pro roky 1993 až 1995.⁵⁴

Rozsáhlejší novelou zákona provedenou zákonem č. 117/1994 Sb. byla zakázána nejen vlastní podnikatelská činnost strany, ale nově i její účast na podnikatelské činnosti jiné právnické osoby. Na toto opatření navazoval taxativní výčet možných příjmů stran a nová úprava státního financování politických stran. S navýšením objemu příspěvků ze státního rozpočtu, které zřejmě mělo představovat kompenzaci za omezení příjmů stran v důsledku absolutního zákazu podnikání, zákonodárce spojil nový systém státní kontroly hospodaření politických stran. Výroční finanční zpráva měla být kromě Poslanecké sněmovny předkládána také Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, jehož zjištění o nepředložení výroční finanční zprávy ve stanovené lhůtě, její neúplnosti nebo nepravdivosti, se stávalo, nebyly-li nedostatky odstraněny, podnětem k návrhu na rozpuštění strany nebo pozastavení její činnosti. Zákon s těmito nedostatky spojoval i sankce finanční v podobě nevyplacení, resp. pozastavení výplaty státního příspěvku na činnost.⁵⁵

Podstatnou část zmíněné úpravy provedené zákonem č. 117/1994 Sb. zrušil na návrh skupiny poslanců Ústavní soud nálezem ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, uveřejněným pod č. 296/1995 Sb. Pro generální zákaz účasti politických stran na

⁵² Zákon č. 68/1993 Sb.

⁵³ Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, zákon č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony, zákon č. 296/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony v souvislosti s jeho přijetím a zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.

⁵⁴ Zákony č. 468/1991 Sb., č. 189/1993 Sb.

⁵⁵ Zákon č. 117/1994 Sb. kromě změn týkajících se hospodaření stran, mj. výslovně vyloučil možnost kolektivního členství, zavedl výlučné členství v jediné politické straně a přiznal soudní ochranu členům strany proti některým rozhodnutím stranického orgánu.

podnikání Ústavní soud nenalezl v Ústavě ČR ani Listině oporu, navíc jej označil za zásah odporující principu proporcionality. Za ústavně nepřijatelný označil také výše uvedený důvod rozpuštění strany resp. pozastavení její činnosti spočívající v pouze obecně vymezených nedostatcích týkajících se výroční finanční zprávy. V ústavněprávním přezkoumání neobstála ani působnost přiznaná NKÚ v rámci kontrolního systému hospodaření stran. Ústavní soud odkázal na jednoznačné ústavní vymezení činnosti tohoto státního úřadu v čl. 97 Ústavy ČR a na skutečnost, že provedené „postátnění“ kontroly hospodaření stran je zásahem ohrožujícím princip oddělení politických stran od státu. Ve spojitosti s výkladem ambivalentního postavení stran jako soukromoprávních korporací plnících určité veřejné úkoly, kdy obecným zájmem je především legitimace moci demokratického státu provedená prostřednictvím voleb založených na volné soutěži politických stran (kap. 1.2.3), tak Ústavní soud poukázal na hranici, kterou stát při stále podrobnější regulaci politických stran jako soukromoprávních subjektů musí respektovat. Princip zakotvený v čl. 20 odst. 4 Listiny Ústavní soud zmínil spolu s jinými ústavními principy také v souvislosti s limity státního financování stran, jehož úprava nebyla nálezem dotčena.⁵⁶

V otázce prolínání politických a hospodářských aktivit stran zákonodárce zákonem č. 322/1996 Sb., přijatým v reakci na zmiňovaný náleze Ústavního soudu, v podstatě přebral původní úpravu. Politickým stranám bylo nadále zakázáno podnikat vlastním jménem, vyloučena ale nebyla jejich účast na podnikatelské činnosti obchodní společnosti (zakladatel, společník) nebo družstva (zakladatel, člen) s taxativně vymezenými a nově výlučnými předměty činnosti, které s činností obvykle souvisejí.⁵⁷ Tato skutečnost se promítla také ve výčtu legálních zdrojů příjmů stran. S ohledem na výtky obsažené v odůvodnění nálezu zákonodárce prohlásil výroční finanční zprávy stran za veřejné, dostupné v Kanceláři Poslanecké sněmovny. S případnými nedostatky předkládaných zpráv (nepředložení, neúplnost) zákon spojil výslovně pouze finanční

⁵⁶ Ústavní soud konstatoval, že nelze nalézt právní oporu pro principiální odmítnutí finanční podpory politických stran státem, což ovšem neznamená, že financování politických stran státem nemá hranic. Jeho úprava musí respektovat zvláště zásadu svobodného a dobrovolného vzniku a volné soutěže politických stran. Státní finanční podpora rovněž nesmí překročit míru respektující oddělení politických stran od státu. „Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více, než na podporu občanů.“ (náleze č. 296/1995 Sb.)

⁵⁷ Podle platné právní úpravy je tímto předmětem činnosti provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání, publikační a propagační činnost, pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

sankci vztahující se k příspěvku na činnost, která nicméně postihovala pouze strany jinak splňující podmínky pro jeho získání. Při naplnění ústavních předpokladů lze při porušení povinností politických stran (včetně nepravdivosti výroční finanční zprávy) aplikovat sankce na základě ustanovení § 4 písm. a) ZPS ve formě pozastavení činnosti strany nebo jejího rozpuštění pro porušování zákonů.

Druhá rozsáhlá změna zákona č. 424/1991 Sb. provedená zákonem č. 340/2000 Sb. byla bezprostřední reakcí na negativní zkušenosti z politické praxe spojované zejména s neprůhledným sponzorováním stran.⁵⁸ Novela zákona s cílem omezit korupční prostředí ve financování politických stran ze soukromých zdrojů zavedla institut darovacích poukázek (§ 17a ZPS), který měl přispět ke zprůhlednění procesu předávání peněžitých darů přesahujících od téhož dárce v kalendářním roce částku 50 000 Kč. Kromě dokládání poskytnutí daru nad příslušnou výši písemnou darovací smlouvou ve formě darovací poukázky straně přibyla povinnost identifikovat ve výroční finanční zprávě dárce všech peněžitých darů. Nově byl také rozšířen okruh subjektů, od kterých strany nesmějí přijmout bezúplatná plnění a dary (§ 19 ZPS). Mimo jiné se tím s určitými výjimkami zamezilo financování stran ze zahraničí. Pokud by strana získala peněžitý dar v rozporu s uvedenými zásadami vzniká jí podle novely zákona povinnost vrátit jej dárci včetně případného úrokového zhodnocení, nebo, není-li takový postup možný, povinnost odvést příslušnou částku do státního rozpočtu, a to v zákonem stanovené lhůtě. Teprve poté, kdy strana dar nevrátí nebo jej neodvede, jí lze uložit pokutu ve výši dvojnásobku hodnoty daru, ale pouze v jednoroční subjektivní, resp. tříleté objektivní lhůtě (§ 19a ZPS). Jedná se o dosud platný typ sankce, která je spojena s porušením povinností daných právní úpravou hospodaření politických stran.

Změnu ustanovení zákona o politických stranách týkajících se přímého státního financování politických stran zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 27. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, publikovaným pod č. 98/2001 Sb. Jednalo se o nově stanovenou podmínku vzniku nároku na stálý příspěvek (vedle podmínky získání nejméně 3% hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny) a o navýšení příspěvku na mandát poslance nebo senátora z původních 500 000 Kč na 1 000 000 Kč ročně, které se provádělo spolu se

⁵⁸ Kromě změn v oblasti hospodaření politických stran byl novelou zákona o politických stranách z roku 2000 např. vytvořen rejstřík stran a hnutí jako veřejný seznam vedený Ministerstvem vnitra, do kterého se zapisují zákonem stanovené údaje týkající se politických stran (§ 9 ZPS), rovněž bylo výslovně stanoveno, že změna stanov strany nabývá účinnosti až dnem její registrace (§ 11 ZPS).

zavedením příspěvku na mandát člena krajského zastupitelstva v roční výši 250 000 Kč.⁵⁹ Provedené změny lze vnímat jako součást řady tehdejších politických i právních opatření směřujících k posílení role velkých parlamentních stran v politickém systému, která byla ospravedlňována zejména zájmem na zvýšení politické stability. Souhrnný pohled na státní financování politických stran, které v podobě přímých plateb zahrnuje příspěvek na činnost strany, tvořený stálým příspěvkem a příspěvkem na mandát (§ 20 ZPS), a příspěvek na úhradu volebních nákladů (§ 85 ZVP),⁶⁰ vedl Ústavní soud k závěru o protiústavním omezování volné soutěže politických stran, neboť prokázal trend *zvýšení podpory parlamentních stran doprovázený současným omezením stran méně úspěšných.*

Ústavní soud konstatoval, že úprava zhodnocující pozice ve státě dosažené (navýšení příspěvku na mandát) provázená snížením příspěvku za odevzdaný hlas⁶¹ je v rozporu s dikcí čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, která *klade důraz právě na tu fázi procesu politické konkurence, jež předchází etablování stran v dosažených pozicích.* Popsanou diferenciací v zacházení se stranami při jejich státním financování, vedenou *snahou vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením,* stát porušil povinnost respektovat rovnost šancí v politickém boji, která je pojmově zahrnuta v principu svobodné soutěže politických sil. Za daného právního stavu Ústavní soud označil příspěvek na mandát též za rozporný s principem oddělení stran od státu.⁶²

⁵⁹ Ústavní soud zrušil jako protiústavní ustanovení § 20 odst. 4 věty druhé ZPS: „*Nezíská-li strana a hnutí v následujících volbách počet hlasů potřebných k jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně podle zvláštního právního předpisu, nárok na stálý příspěvek nevzniká.*“ a část ustanovení § 20 odst. 7 ZPS: „*Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 1 000 000 Kč a na mandát člena krajského zastupitelstva činí ročně 250 000 Kč.*“

⁶⁰ Financování stran ze státního rozpočtu je podle platné právní úpravy doplněno o příspěvek na úhradu volebních nákladů v případě voleb do Evropského parlamentu. Při získání nejméně 1% hlasů straně náleží za každý odevzdaný hlas 30 Kč (§ 65 ZVEP).

⁶¹ Nálezem Ústavního soudu jen o několik týdnů starším (ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhl. pod č. 64/2001 Sb.) byla zrušena novelizovaná úprava ZVP snižující hranici pro nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů z Ústavním soudem zrušených 3% (náleze ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, vyhl. pod č. 243/1999 Sb.) na 2% z celkového počtu platných hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny s tím, že úhrada za každý odevzdaný hlas byla snížena z původních 90 Kč na 30 Kč. Ústavní soud přitom argumentoval obdobně porušením principu volné soutěže, který předpokládá rovné podmínky soutěžících subjektů. Předmětné rozhodnutí, tzv. velký volební nález, se ale především věnovalo volební reformě, jejíž povaha dokládá zmiňovanou snahu o posílení role velkých politických stran. Ústavní soud konstatoval, že ve svém úhrnu představuje takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích znamená protiústavní opuštění modelu poměrného zastoupení.

⁶² „*Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip § 20 odst. 4 Listiny po oddělení stran od státu. Zvýšení hranice příspěvku na mandát pomíjí základní kritérium státní*

Těsně před vydáním citovaného nálezu byla zákonem č. 104/2001 Sb. přijata marginální úprava vztahující se k příspěvku na mandát. Bezprostřední reakcí na zrušující rozhodnutí Ústavního soudu bylo vložení nových ustanovení o státním příspěvku na činnost strany do věcně nesouvisejícího zákona o dluhopisech (zák. č. 170/2001 Sb.). Došlo jím ke zdvojnásobení roční výše stálého příspěvku na částku 6 000 000 Kč pro strany, které ve volbách do PS získaly nejméně 3% hlasů, i ke zdvojnásobení jeho navyšování podle množství získaných hlasů nad touto hranicí až do 5% hlasů.⁶³ Výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora byla nově stanovena na 900 000 Kč ročně. V souhrnu i s přihlédnutím k novelizovanému znění § 85 ZVP,⁶⁴ kterým se snížila hranice pro nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů na zisk 1,5% hlasů a zároveň zvýšila úhrada za každý hlas na 100 Kč, lze mít pochybnosti, zda byl využit *prostor* vytvořený zrušujícími nálezy Ústavního soudu *pro uplatnění celkově nového přístupu k financování stran státem tak, aby proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži se změnila výrazně ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách* a ústavní zásady rovnosti a oddělení stran od státu zůstaly zachovány (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/2000).

Z provedené zákonné úpravy vyplývá snaha zákonodárce posílit při zachování vysokého příspěvku na mandát význam podle Ústavního soudu základního kritéria státní podpory stran, jímž je míra jejich volebního úspěchu, byť v případě stálého příspěvku může být z hlediska principu rovnosti šancí hranice ve výši 3% hlasů, rozhodná pro skokové zvýhodnění jedněch oproti jiným, diskutabilní. Zřejmým dopadem uvedené právní úpravy byl nárůst celkového objemu veřejných prostředků na financování stran vynakládaných. Podle zjištěných údajů je výsledkem současného modelu přímého státního financování politických stran značná disproporce mezi státní podporou parlamentních a mimoparlamentních stran (v roce 2004 částky činily 499 milionů Kč pro parlamentní a 45 milionů pro neparlamentní strany)⁶⁵, přičemž u

podpory, totiž počet stranami získaných hlasů a koncentruje v ústavně nepřijatelném rozsahu státní finanční podporu na parlamentní činnost.“ (Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, vyhl. pod č. 98/2001 Sb.).

⁶³ Zvyšování stálého příspěvku upravuje ustanovení § 20 odst. 6: „Za každých dalších i započatých 0,1% hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5% hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.“ Maximální výše příspěvku oproti předchozí právní úpravě, podle níž činila pět milionů Kč, tedy v současné době činí deset milionů Kč ročně.

⁶⁴ Zákon č. 37/2002 Sb.

⁶⁵ Šimíček, V.: Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence* 6/2005, s. 7.

parlamentních stran podíl přímého státního financování na jejich celkovém hospodaření významně převažuje nad podílem financování ze soukromých zdrojů. S ohledem na tyto poznatky a uvedenou judikaturu Ústavního soudu se lze přiklonit k závěru V. Šimíčka o protiústavnosti stávajícího modelu státního financování politických stran pro rozpor s principem rovnosti, pojmově spojeným s volnou soutěží politických sil (čl. 5 Ústavy ČR, čl. 22 Listiny), a vzhledem k závislosti parlamentních stran na prostředcích ze státního rozpočtu též pro rozpor s principem oddělenosti stran od státu.⁶⁶

Kromě pochybností, které vzbuzují projevy státního financování stran ve svém celku, se jako ústavně neobhájitelná jeví i samotná konstrukce příspěvku na mandát, a to nejen pro důvody výše uvedené. Ústavní soud konstatoval, že *cílem financování politických stran z veřejných prostředků je umožnění jejich volné soutěže, státní příspěvek má tedy pouze usnadňovat stranám tu úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách* (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/2000). Smyslem tohoto příspěvku se přitom nezdá být nic jiného než ocenění pozic, a to ještě s diskriminací nezávislých senátorských kandidátů. Možný argument existence nákladů vynaložených v souvislosti s legislativní činností vyvrací pro tyto účely sloužící formy nepřímého státního financování, tj. poskytování místností v parlamentních prostorách včetně potřebných technických prostředků a příspěvky na úhradu nákladů poslaneckým a senátorským klubům.⁶⁷ Ostatní reálné náklady politických stran jsou taktéž v této souvislosti irelevantní. Nesmějí být finančně pokryty státem, s ohledem na to, že strany mají být zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě, musí mít základ v podpoře členské a voličské základny (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/2000).

Také novela ZPS provedená zákonem č. 556/2004 Sb. se věnovala financování politických stran. Ačkoli podle důvodové zprávy bylo jejím posláním pouze odstranit některé výkladové problémy zákona, konečné znění provádělo některé změny v oblasti soukromých zdrojů příjmů. Mimo jiné jí byl zrušen institut darovacích poukázek a stanovena povinnost doložit přehled o darech a dárcích ve výroční finanční zprávě ověřenými kopiemi darovacích smluv v případech, kdy dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok přesahuje 50 000 Kč (§ 18 odst. 3 ZPS). Jako součást opatření

Aktuální data viz příloha: Příspěvky vyplacené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2010 ze státního rozpočtu celkem.

⁶⁶ Tamtéž, s. 8.

⁶⁷ Ustanovení § 78 odst. 1 a 2 JŘPS a § 22 odst. 1 a 2 JŘS.

prováděných v zájmu konsolidace veřejných rozpočtů byl zatím poslední změnou zákona o politických stranách s účinností od 1. ledna 2011 (zák. č. 345/2010 Sb.) o 5% snížen příspěvek na mandát poslance nebo senátora, člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy. Podle důvodové zprávy má být úprava, která byla přijata na základě vládního návrhu zákona projednaného ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze,⁶⁸ prvním krokem při postupné redukci tohoto příspěvku celkem o 10% od roku 2012.

Na základě uvedeného přehledu dosavadního vývoje zákona č. 424/1991 Sb. lze učinit závěr o jednoznačné tendenci k rozšiřování rozsahu právní úpravy hospodaření politických stran. Příznačné jsou také prováděné kontroly ústavnosti jednotlivých ad hoc změn zákona týkajících se hospodaření stran, v rámci nichž Ústavní soud opakovaně upozornil na hlavní ústavní limity této právní regulace – zachování svobodné soutěže politických sil a oddělení politických stran od státu. Nejčastěji se změny vztahovaly k pravidlům financování stran, které je v ČR založeno na kombinovaném systému soukromých a veřejných zdrojů příjmů. Žádoucím je vzhledem k původu politických stran a jejich úloze prostředníka mezi občany a státem uchování jejich nezávislosti na státu a vzhledem k jejich mocenskému postavení též uchování nezávislosti na ekonomicky silných soukromých subjektech.

Posouzení naplnění prvního požadavku náleží Ústavnímu soudu, naproti tomu možnosti kontrolních mechanismů v případě přímého a nepřímého sponzorování stran jsou omezené. Na účinných prostředcích kontroly přitom závisí možný postih podle ustanovení § 14 odst. 1 (pozastavení činnosti), § 13 odst. 6 ve spojení s § 4 písm. a) ZPS (rozpuštění strany), § 19a ZPS (pokuta za nevrácení peněžitého daru) a § 20a odst. 2 ZPS (pozastavení výplaty příspěvku na činnost). De lege ferenda lze proto uvažovat o posílení kontrolního systému při respektování ústavních limitů takové kontroly.⁶⁹ Přestože ani trend směrem k vyšší transparentnosti příjmů stran a informovanosti občanů (veřejnost výroční finanční zprávy, členění příjmů a výdajů v ní, identifikace dárců), resp. právní regulace hospodaření stran sama o sobě nemůže zcela zabránit korupčním skandálům, nepravdivému dokladování skutečného zdroje příjmů nebo

⁶⁸ Nález ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

⁶⁹ Podrobení finančního hospodaření stran intenzivní kontrole státního orgánu – NKÚ („postátnění“ kontroly) odmítl Ústavní soud jako zásah, který ohrožuje princip oddělení politických stran od státu (nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, vyhl. pod č. 296/1995 Sb.).

nedokladování nepeněžních darů apod., lze zavedením obdobných nástrojů tyto projevy omezit. To platí pro kontrolu financování stran obdobně jako např. pro přísnější pravidla pro nakládání s veřejnými prostředky v rámci veřejných zakázek.

5. Podmínky existence a činnosti politických stran

5.1 Vznik politických stran

Ústavní princip, podle kterého je vznik politických stran svobodný a dobrovolný, vyjadřuje soukromoprávní podstatu těchto subjektů. Vytvoření strany nezávisí na vůli orgánu veřejné moci, ale na dobrovolném a svobodném rozhodnutí jejích budoucích členů, které je vedeno zájmem sdružovat se touto formou za specifickým účelem účasti na politickém životě společnosti. Nikdo nesmí být nucen k členství ani omezován ve svých právech proto, že je členem strany, účastní se její činnosti nebo ji podporuje anebo že stojí mimo ni (§ 3 odst. 2 a 3 ZPS). Svobodná vůle občanů prosazovat a ochraňovat společné zájmy prostřednictvím politické strany, která ve volné politické soutěži usiluje o získání podílu na veřejné moci, je základním předpokladem vzniku politické strany.

Při splnění zákonných požadavků politická strana vzniká buď registrací provedenou Ministerstvem vnitra zápisem strany do rejstříku stran a hnutí, nebo na základě skutečností, které ji nahrazují (§ 6 až 8 ZPS). V druhém případě se jedná o určitá opatření čelící nečinnosti nebo nezákonnému rozhodnutí ministerstva v registračním procesu, ale také o uznání postavení stran vzniklých před účinností ZPS. Ustanovení § 21 ZPS prohlašuje strany a hnutí, které vznikly podle zákona č. 15/1990 Sb. nebo jsou za ně tímž zákonem považované, za strany podle tohoto zákona.

Řízení o registraci předchází vytvoření přípravného výboru strany. Jeho členy jsou nejméně tři občané ČR, kteří dosáhli věku 18 let, z nichž jeden je zmocněn jednat jménem ostatních. K návrhu na registraci strany musí přípravný výbor připojit petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana vznikla, a stanovy se zákonem

požadovanými náležitostmi [§ 6 odst. 2 písm. a) a b)].⁷⁰ Zákonný požadavek petice je podle názoru některých ústavních právníků v rozporu s ústavním principem svobodného sdružování občanů v politických stranách, resp. občany ve výkonu tohoto práva neoprávněně omezuje.⁷¹ Podle Ústavního soudu je účelem tohoto opatření zajištění minimální reprezentativnosti subjektů zúčastněných na politické soutěži, obdobně jako je tomu v případě nezávislého kandidáta pro volby do Senátu nebo nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí, kteří na rozdíl od politických stran musí předkládat petici podporující jejich kandidaturu [§ 61 odst. 2 písm. d) ZVP, § 21 odst. 4 ZVO].⁷² Požadavek existence vazby mezi politickou stranou a částí společnosti nepochybně vyplývá z podstaty reprezentativní demokracie. Nicméně jako sporná se jeví forma, kdy na vůli nejméně jednoho tisíce občanů, kteří k dané straně nemusí mít žádný jiný vztah, závisí nikoli účast strany ve volebním procesu, ale samotný vznik strany. A to při právním stavu poskytujícím ústavní garance svobodného vzniku politických stran (čl. 5 Ústavy ČR) a práva občana založit stranu a sdružovat se v ní a s přihlédnutím k výčtu podmínek přípustného omezení výkonu tohoto práva (čl. 20 odst. 2 a 3 Listiny).

Řízení o registraci je zahájeno dnem, kdy Ministerstvu vnitra dojde návrh na registraci strany, který má stanovené náležitosti a údaje v něm nejsou neúplné nebo nepřesné. V opačném případě na to Ministerstvo vnitra přípravný výbor bezodkladně písemně upozorní, přičemž neučiní-li tak do 10 dnů od doručení návrhu, má se za to, že návrh nemá nedostatky. Přípravný výbor se může v zákonem stanovené lhůtě v reakci na uvedené upozornění Ministerstva vnitra domáhat žalobou ve správním soudnictví určení, že návrh na registraci nemá nedostatky [§ 94 odst. 1 písm. a) SŘS]. Řízení o registraci je poté zahájeno dnem, kdy rozhodnutí soudu, kterým se žalobě vyhovuje,

⁷⁰ K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno, příjmení, datum narození a bydliště. Stanovy (organizační řád) přiložené k návrhu ve dvojím vyhotovení musí obsahovat název a zkratku strany, sídlo, programové cíle, práva a povinnosti členů, ustanovení o vnitřní organizaci strany (určení organizačních jednotek, budou-li zřízeny, orgánů včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsobu jejich ustavování a vymezení jejich oprávnění, určení způsobu, jakým statutární orgány jednají a podepisují, zda a v jakém rozsahu mohou jménem strany jednat i jiní členové a či pracovníci) a zásady hospodaření včetně způsobu stanovení členských příspěvků, mají-li členové uloženu povinnost je platit, nebo způsobu naložení s majetkovým zůstatkem z likvidace majetku a závazků v případě zrušení strany, nepřipadá-li tento zůstatek na základě rozhodnutí soudu učiněného v souvislosti s rozpuštěním strany státu (§ 13 odst. 7 ZPS).

⁷¹ Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář. 2. díl – Práva a svobody, Linde Praha, a. s., Praha, 2002, s. 205. Filip, J.: Ústavní právo České republiky. Díl 1, Doplněk, Masarykova univerzita, Brno, 2003, s. 357.

⁷² Nález ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96, vyhl. pod č. 161/1996 Sb.

nabylo právní moci. Registraci provede Ministerstvo vnitra zápisem strany do rejstříku stran a hnutí do 15 dnů ode dne zahájení řízení o registraci, neshledá-li porušení zákona, pro které lze registraci strany odmítnout.

Důvodem odmítnutí registrace je rozpor stanov s § 1 až 5 ZPS, v nichž jsou stanoveny základní meze činnosti politických stran (viz níže), dále možná zaměnitelnost názvu nebo zkratky strany s názvem a zkratkou již existujících stran a rozpor stanov s příkazem zákona, podle něž sídlo politické strany musí být na území ČR. Přípravný výbor je procesně legitimován podat v zákonem stanovené lhůtě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí registrace žalobu ve správním soudnictví. Pravomocné rozhodnutí soudu, kterým se rozhodnutí o odmítnutí návrhu na registraci ruší, ze zákona registraci politické strany nahrazuje.

Posledním způsob, jak může politická strana vzniknout, je nástrojem ochrany proti nečinnosti, kdy Ministerstvo vnitra registraci strany neprovede a zároveň do 30 dnů od zahájení řízení o registraci nedojde k doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace zmocněnci přípravného výboru. Strana v tomto případě vzniká dnem následujícím po uplynutí této lhůty.

Prostřednictvím registrace zasahuje do vzniku politických stran stát. Zákon poskytuje různé právní prostředky ochrany proti možnému zneužití státních zásahů během registračního procesu, jak vyplývá i z výše uvedeného výkladu. Důležitá je především procesní ochrana pro případ odmítnutí registrace politické strany, které znamená zamezení vzniku a možnosti vyvíjení činnosti strany. V březnu 2003 podal člen přípravného výboru V. Linkov stížnost směřující proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) zejména pro tvrzený zásah vnitrostátních orgánů do jeho práva na svobodu sdružování a odepření účinného právního prostředku nápravy (stížnost 10504/03). Ministerstvo vnitra odmítlo registraci politické strany s názvem Liberální strana s odkazem na § 4 ZPS, mj. z důvodu jejího programového cíle deklarovaného ve stanovách, podle něž se strana snaží o „zrušení právní kontinuity s totalitními režimy (nepromlčitelnost, netrestnost některých činů)“. Nejvyšší soud ČR rozhodující na základě opravného prostředku podaného přípravným výborem se s tímto názorem ztotožnil a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdil.⁷³

⁷³ Rozsudek NS ČR ze dne 2. dubna 2002 sp. zn. 11 Zp 36/2001. Do nabytí účinnosti SŘS (1. ledna 2003) bylo možné podat proti rozhodnutí o odmítnutí registrace strany opravný prostředek k Nejvyššímu soudu ČR dle § 250m zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (§ 129 odst. 1 SŘS).

Konstatoval, že uvedený záměr strany směřuje k porušení principu retroaktivity, čímž se dotýká demokratických základů státu. Ústavní stížnost byla následně Ústavním soudem odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.⁷⁴

Evropský soud pro lidská práva rozsudkem ze dne 7. prosince 2006 shledal v dané věci porušení čl. 11 Úmluvy.⁷⁵ S poukazem na nutnost striktního výkladu výjimek umožňujících ospravedlnit zásah do této svobody a krajnost opatření zamezujícího vzniku politické strany rozhodl, že omezení stěžovatelova práva na svobodu sdružování sice bylo provedeno na základě zákona a sledovalo legitimní cíl (ochranu práv jiných) ve smyslu ustanovení čl. 11 odst. 2 Úmluvy, nebyla však naplněna podmínka jeho nezbytnosti v demokratické společnosti a přiměřenosti ve vztahu ke sledovanému cíli. Soud s odkazem na svou judikaturu uvedl, že se politická strana může zasazovat o změnu určitého zákona či právního a ústavního pořádku dané země za podmínky, že prostředky zvolené k prosazení tohoto účelu jsou zákonné a demokratické, a navrhovaná změna je sama o sobě slučitelná se základními demokratickými principy. Podle názoru ESLP nelze tvrdit, že Liberální strana neměla v úmyslu tyto podmínky dodržet, mj. i s ohledem na to, že stěžovatel před vnitrostátními soudy uvedl, že při retroaktivním zavádění nových trestných činů chce LS postupovat v souladu s demokratickými zásadami a v souladu s výjimkou ze zásady nepřípustnosti zpětné účinnosti trestních norem upravenou v čl. 7 odst. 2 Úmluvy.⁷⁶ O kritériích oprávněnosti zásahů do činnosti politických stran vyjádřených v judikatuře ESLP podrobněji pojednává následující kapitola.

⁷⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 349/02.

⁷⁵ Článek 11 Úmluvy vztahující se ke svobodě shromažďování a sdružování zní:

1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.

⁷⁶ Zdroj: <http://portal.justice.cz/justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=390&d=133899>.

5.2 Pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany

5.2.1 Podmínky omezení působení politických stran

Na politické strany jako právnické osoby soukromoprávní povahy se vztahuje zásada vyplývající z čl. 2 odst. 3 Listiny, podle níž mohou činit, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nuceny činit, co zákon neukládá. Meze jejich působení jsou ústavněprávně vyjádřeny v čl. 5 Ústavy ČR a čl. 20 odst. 3 Listiny. Vznikat a vyvíjet činnost mohou předně pouze politické strany respektující základní demokratické principy a odmítající násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Při stanovení obecných podmínek omezení výkonu sdružovacího práva Listina odkazuje na zákonnou úpravu a vyjmenovává hodnoty, jejichž ochranu při zachování proporcionality oproti danému politickému právu upřednostňuje. Výkon práva zakládat politické strany a sdružovat se v nich lze tedy omezit při naplnění tří obecných podmínek – jen v případech *stanovených zákonem*, jestliže to je *v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých*.

V mezinárodních smlouvách, kterými je ČR vázána, jsou meze tohoto práva upraveny obdobně. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech v čl. 22 odst. 2 připouští jen omezení výkonu sdružovacího práva, která jsou stanovena zákonem a která jsou nutná v demokratické společnosti v zájmu národní nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Úmluva ve svém čl. 11 odst. 2 obsahuje v zásadě shodné podmínky, pouze při výčtu legitimních cílů sledovaných zásahem do sdružovacího práva namísto „veřejného pořádku“ užívá formulace „předcházení nepokojům a zločinnostem“.

Ústavní limity pro omezení činnosti stran se uplatní zejména při rozhodování o odmítnutí registrace strany, o rozpuštění strany nebo pozastavení její činnosti na základě ZPS (čl. 4 odst. 2 Listiny).⁷⁷ Konkrétní zákonné důvody pro tyto formy zásahu státní moci do základních práv a existence strany musí vycházet z uvedené rámcové ústavní úpravy a v neposlední řadě zohledňovat princip zakotvený v čl. 22 Listiny. Důvody, pro které nemohou politické strany vzniknout a vyvíjet činnost ZPS výslovně uvádí v ustanovení § 4. Nepřípustná je činnost politických stran: a) které porušují

⁷⁷ Vztahují se na veškerá omezení výkonu daného politického práva stanovená zvláštními zákony.

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. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 konstatoval, že ve všech uvedených důvodech existuje i vztah k ústavnímu požadavku, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy ČR), a každý z těchto důvodů vyjadřuje i určitý nikoli bezvýznamný stupeň ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu, chráněných článkem 9 Ústavy ČR.⁷⁸ V uvedené zákonné úpravě se odráží jeden z hlavních účelů právní regulace politických stran, kterým je ochrana demokratického uspořádání státu.

Uvedené ustanovení náleží mezi úvodní ustanovení § 1 až 5 ZPS, která upravují základní požadavky na činnost politických stran (cíle, organizaci, vztah ke státu). Stav, kdy je činnost strany v rozporu s § 1 až 5 ZPS, odůvodňuje pozastavení činnosti strany nebo její rozpuštění. Odporují-li jim stanovy vznikající strany, jedná se o důvod k odmítnutí její registrace. Všechny v zákoně uvedené nedostatky různého stupně závažnosti musí ovšem respektovat ústavní meze, v nichž lze sdružovací právo omezit. Některé požadavky zakotvené v § 1 až 5 ZPS jsou v tomto směru podrobovány kritice.

Pochybnosti o ústavnosti vyvolává zejména podmínka výlučného členství (§ 2 odst. 3 ZPS), podle níž může být občan členem pouze jedné politické strany.⁷⁹ Zřejmě jediným a logickým argumentem ve prospěch exkluzivity členství je poukázání na ústavní princip volné soutěže politických stran, který presumuje konkurenční postavení zúčastněných subjektů jako sdružení osob. Vyskytují se i výhrady proti příkazu územního principu organizace stran jako jedinému přípustnému vnitrostranickému

⁷⁸ Nedostatky spojené s výroční finanční zprávou nemohou být podle Ústavního soudu podřazeny pod obecný důvod postihu činnosti stran zakotvený v § 4 písm. a) ZPS – porušování Ústavy a zákonů. Z jeho formulace vyplývá požadavek opakovaného porušování zákonné povinnosti, protože teprve tímto opakovaným porušováním zákonů (prvek trvalosti) se strana chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu chráněné čl. 5 a 9 Ústavy ČR (nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94).

⁷⁹ Např. Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář. 2. díl – Práva a svobody, Linde Praha, a. s., Praha, 2002, s. 207. Filip, J.: Ústavní právo České republiky, Díl 1, Doplněk, Masarykova univerzita, Brno, 2003, s. 345. Filip, J., Šimíček, V.: K novele zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zejména k jejich financování. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1994, s. 140.

uspořádání (§ 5 odst. 3 ZPS).⁸⁰ V řadě zemí není běžný zákaz kolektivního členství (§ 2 odst. 2 ZPS), který byl výslovně zaveden novelou zákona o politických stranách č. 117/1994 pro strany i hnutí. Právo politického sdružování je ale ústavně garantováno fyzickým osobám – občanům ČR, kterým slouží k jejich účasti na politickém životě státu zejména v souvislosti s výkonem jejich volebního práva, zákaz kolektivního členství na základě zákona tedy není vyloučen.

Kromě porušování pravidel pro členství (§ 2 ZPS), organizaci strany (§ 5 odst. 3 ZPS) a nerespektování základních demokratických principů (§ 4 ZPS, čl. 5 Ústavy ČR) patří mezi zákonné důvody státního zásahu, které jsou uvedeny v § 1 až 5 zákona, vyvíjení činnosti neslučující se s účelem a pojmem politické strany dle § 1 ZPS nebo rozpor činnosti či stanov strany s principem svobodné a dobrovolné účasti na ní (§ 3 ZPS, čl. 5 Ústavy ČR). Ustanovení § 5 odst. 1 a 2 ZPS konkretizují obecné ústavní principy – oddělení politických stran od státu a odmítání násilí jako prostředku k prosazování zájmů strany. Strany podle nich nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat, nesmějí řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy. Rovněž je zakázáno, aby politické strany byly ozbrojeny nebo aby zřizovaly ozbrojené složky.

Podkladem pro zrušení strany jejím rozpuštěním (§ 13 ZPS) může být kromě porušení ustanovení § 1 až 5 zákona také stav, kdy skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, trvají i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany (nejdéle jeden rok). K zákonným důvodům umožňujícím pozastavit činnost politické strany (§ 14 ZPS) přitom opět předně patří nezákonné jednání strany spočívající v porušení ustanovení § 1 až 5 ZPS, dále neustavení orgánů strany do 6 měsíců od jejího vzniku a rozpor činnosti strany s pravidly pro hospodaření stanovenými v § 17 až 19 zákona nebo se stanovami. Zmiňovaná ustanovení týkající se hospodaření stran obsahují zásady účasti stran na podnikání, výčet přípustných zdrojů příjmů, povinnost vést účetnictví, zákaz vlastnit majetek mimo území ČR, povinnost předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění zákonem konkretizovaném⁸¹ a zákaz přijímání bezúplatných plnění a

⁸⁰ „Žádné ustanovení Listiny, jako předpisu nejvyšší právní síly nedává oprávnění zákonem stanovit, že strany a hnutí mohou být organizovány jen na územním principu a zakázat organizace stran na pracovišti.“ (Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. 2/O právech, svobodách a demokracii. Karolinum, Praha, 2002, s. 133).

⁸¹ Úpravu, podle níž mohl vést podnět státního úřadu (NKÚ), posuzujícího výroční finanční zprávy

darů od zákonem vymezených subjektů. V případě skutkového stavu, který odůvodňuje obě formy zásahu (rozpor činnosti s § 1 až 5 ZPS), by rozhodným hlediskem měla být proporcionalita zásahu do základního práva.

Shrneme-li, pozastavení činnosti a rozpuštění (nazývané též „zákazem“) politické strany patří k nejvýznamnějším zásahům do Listinou zaručeného práva sdružovat se v politických stranách. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv upraveny pouze zákonem, a to za podmínek Listinou stanovených. K omezení příslušného politického práva vede podle platné právní úpravy značný počet často kazuisticky vymezených zákonných důvodů, jejichž ústavní konformita je založena na možnosti jejich subsumpce pod obecnou ústavní úpravu, která chrání vyjmenované hodnoty. Nutnou podmínkou každého omezení je také skutečnost, že daný zásah je k ochraně těchto hodnot v demokratické společnosti nezbytný.

5.2.2 Procesní otázky a důsledky zásahu

Na rozdíl od rozpuštění sdružení ve smyslu zákona č. 83/1990 Sb., které náleží do pravomoci Ministerstva vnitra, je zásah do činnosti, resp. existence politické strany vzhledem k jejich úloze v reprezentativní demokracii založen na rozhodnutí nezávislé soudní moci. O pozastavení činnosti politické strany a o jejím rozpuštění je příslušný rozhodnout Nejvyšší správní soud v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu pátého soudního řádu správního. Činí tak na návrh vlády, příp. prezidenta republiky, který je k příslušnému procesnímu úkonu aktivně legitimován jen v případě, že vláda návrh na rozpuštění strany nebo pozastavení její činnosti ve lhůtě třiceti dnů od doručení podnětu nepodá (§ 15 odst. 1 ZPS). Postavení vlády a NSS v celém procesu odráží inspiraci zákonodárce v československé meziválečné právní úpravě. V souvislosti s výsadní úlohou vlády (absence širší plurality oprávněných navrhovatelů) je ale poukazováno na nevhodnost této úpravy s ohledem na možný ústavní problém zásahu politických stran

politických stran z hlediska zákonem vágně vymezených nedostatků, k rozpuštění nebo pozastavení činnosti strany, zrušil Ústavní soud jako ústavně nepřipustnou (Pl. ÚS 26/94). Ohledně možnosti pozastavení činnosti na základě § 18 odst. 1 zákona uvedl, že se jedná pouze o situaci, kdy strana výroční finanční zprávu nepředložila vůbec anebo ji nepředložila v úplnosti, tj. se zákonem stanovenými náležitostmi.

vládní koalice do svobodné soutěže.⁸² Zřejmě různorodý okruh subjektů je naopak oprávněn podat podnět případně iniciující příslušné návrhy. Zákon subjekty, jejichž podnět podléhá posouzení vlády (resp. prezidenta, dozví-li se o něm), blíže nspecifikuje, s výjimkou podnětů Ministerstva vnitra v situaci uvedené v § 6 odst. 5 ZPS.

Rozpustit politickou stranu nebo pozastavit její činnost nelze v zákonem vymezené ochranné době, tj. ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev krajů a zastupitelstev obcí do desátého dne po posledním dni těchto voleb (§ 15 odst. 2 ZPS). Výjimkou z tohoto pravidla, jehož smyslem je zamezit vzhledem k funkcím politických stran v demokratickém státě spojeným zvláště s volebním procesem případným zásahům do svobodné soutěže politických sil, je případ, kdy činnost strany je v rozporu § 4 ZPS, tj. dotýká se dle výkladu Ústavního soudu demokratických základů státu. Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k tomu, že zákonné ustanovení o ochranné době je provedením ústavních principů, použitím ústavně konformního výkladu dovedl, že je nutné jej aplikovat i pro volby do Evropského parlamentu.⁸³ Rovněž konstatoval, že za celostátní volby ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 ZPS je třeba považovat i volby vyhlášené byť i v jediném senátním obvodu, zákonná podmínka celostátnosti se tak dotýká zejména dodatečných, opakovaných či nových voleb např. jen v jediné či několika obcích, na tyto případy se proto omezení pro vydání rozhodnutí o rozpuštění strany nebo pozastavení její činnosti nevztahují.⁸⁴ Procesní důsledky institutu ochranné doby upravuje soudní řád správní v § 94 odst. 2. Je-li návrh na omezení činnosti strany podán v uvedeném časovém úseku, je nepřipustný a NSS jej z tohoto důvodu usnesením odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) SŘS]. Byl-li podán předtím, soud řízení na tuto dobu přeruší.

K rozpuštění politické strany i k pozastavení její činnosti dochází na rozdíl od odmítnutí její registrace na základě nezákonného jednání politické strany, jednotlivé skutkové důvody byly uvedeny výše. Konkrétní nepřipustná činnost musí být v rámci dokazování v řízení před Nejvyšším správním soudem dostatečně prokázána. Rozhodný

⁸² Filip, J.: Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem, *Jurisprudence* 7/2009, s. 17.

⁸³ Usnesení NSS ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. Pst 12/2003 – 31, www.nssoud.cz.

⁸⁴ Usneseními ze dne 10. 4. 2007 NSS odmítl s ohledem na doplňovací volby do Senátu ve dvou volebních obvodech (vyhlášeny 2. 2. a 26. 2. 2007 na dny 13.-14. 4. 2007 a 27.-28. 4. 2007) „balík“ návrhů vlády podaný 23. 3. 2007 na rozpuštění a pozastavení činnosti některých politických stran, např. čj. Pst 9/2007 – 10, čj. Pst 11/2007 – 14, čj. Pst 15/2007 – 12, čj. Pst 16/2007 – 14, www.nssoud.cz.

je přitom skutkový stav, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 SŘS). Do činnosti strany proto nelze uvedenými způsoby zasahovat, byl-li důvod k takovému zásahu do soudního projednání odstraněn.⁸⁵

Pozastavení činnosti politické strany je mírnějším prostředkem zásahu vůči politickým stranám, což je relevantní z hlediska posuzování zachování principu proporcionality vzhledem ke konkrétnímu postihovanému jednání strany. Zatímco rozhodnutím soudu o rozpuštění strany se strana zrušuje, přičemž zrušení strany předchází jejímu zániku, tj. výmazu ze seznamu stran a hnutí, institut pozastavení činnosti vyvábí prostor pro nápravu vadného stavu ve stanovené lhůtě. Při pozastavení činnosti ale může strana činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení její činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Pokud k nápravě původních nedostatků ve stanovené lhůtě nedojde, má být vládou, popř. prezidentem republiky podán návrh na rozpuštění příslušné strany (§ 14 odst. 2 ZPS).

V opačném případě může Nejvyšší správní soud na základě návrhu dotčené politické strany rozhodnout o znovuoobnovení její činnosti, s výjimkou případů, kdy byla činnost strany pozastavena z důvodů uvedených v § 6 odst. 5 a § 18 odst. 1 a 2 ZPS, tj. pro neustavení orgánů strany nejpozději do šesti měsíců od jejího vzniku nebo pro nesplnění zákonné povinnosti strany předložit řádně a včas výroční finanční zprávu. V těchto případech není dána kompetence NSS, ale činnost strany se považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem (§ 14 odst. 3 ZPS) – výhradně Ministerstvem vnitra ve věci řádného ustavení orgánů strany a Poslaneckou sněmovnou, jde-li o kontrolu splnění povinnosti řádně předložit výroční finanční zprávu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu dodá-li politická strana Poslanecké sněmovně chybějící doklady s návrhem na znovuoobnovení své činnosti a ta neshledá povinnost za splněnou, a vydá proto negativní rozhodnutí, má toto rozhodnutí povahu rozhodnutí správního úřadu zasahujícího do subjektivních veřejných práv politické strany, tzn. je přezkoumatelné v rámci správního soudnictví (§ 65 a násl. SŘS). Pokud by se Poslanecká sněmovna předloženou dokumentací

⁸⁵ Rozpor činnosti strany se zákonem je nejčastěji zhojen v případech, kdy politická strana po podání návrhu na pozastavení činnosti svým aktivním jednáním, opožděným předložením nebo dodatečným doplněním neúplných výročních finančních zpráv, vadný stav sama napraví – např. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2006, čj. Pst 14/2005 – 43, rozsudek ze dne 14. 3. 2006, čj. Pst 2/2005 – 29, rozsudek ze dne 3. 11. 2009, čj. Pst 15/2008 – 119, zdroj: www.nssoud.cz.

nezabývala vůbec a nikterak by nerozhodla, náleží politické straně soudní ochrana ve formě žaloby proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. SŘS).⁸⁶

Další důsledky pozastavení činnosti strany a rozpuštění (zrušení) politické strany kromě výše uvedených stanoví volební zákony, a to ve vztahu k navrhování kandidátů do zastupitelských orgánů a nastupování náhradníků.⁸⁷ Výslovně stanoví, že účastnit se voleb nemůže politická strana, jejíž činnost byla pozastavena, podat kandidátní listinu, popř. přihlášku k registraci nemůže ani doposud registrovaná strana rozpuštěná, protože její působnost se omezuje na činnost související se zrušením strany (§ 13 odst. 3 ZPS). Mandáty získané kandidáty politické strany před jejím rozpuštěním, resp. pozastavením její činnosti zůstávají zachovány,⁸⁸ rozhodnutí soudu zamezuje pouze nástupu případných náhradníků na uprázdněný mandát.

Podle současné právní úpravy by restriktce, které jsou následkem pozastavení činnosti strany nebo jejího rozpuštění, neměly směřovat vůči jejím jednotlivým členům (kromě omezení vyplývajících z podstaty věci).⁸⁹ Nejen tímto principem se uvedená úprava odlišuje od prvotní regulace činnosti politických stran, zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Se zásahy vlády proti masovým politickým stranám byla tehdy spojována mj. ztráta specifikovaných veřejných funkcí, při rozpouštění strany i ztráta mandátu poslance a senátora zvolených za danou politickou stranu, postihovány mohly být spolky podporující činnost strany a omezení se dotýkala i některých základních práv členů i přívrženců strany (např. svoboda shromažďovací, pasivní volební právo). Zákon rovněž vládě umožňoval shodně zasáhnout proti nově vzniklé „straně náhradní“, a to pro existenci určité vazby mezi ní a stranou, jejíž činnost byla zastavena nebo která byla rozpuštěna.⁹⁰

⁸⁶ Usnesení NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. Pst 19/2007 – 56, www.nssoud.cz.

⁸⁷ Ustanovení § 31 odst. 1, § 37, § 54 odst. 3 a 5, § 60 odst. 1, § 62 odst. 10 ZVP, § 20 odst. 1, § 49 odst. 4 a 5 ZVK, § 20 odst. 1 ZVO, § 21 odst. 1, § 25, § 54 odst. 3 a 4 ZVEP.

⁸⁸ Zákon pozbytí mandátů explicitně nestanovuje, viz rovněž a contrario podmínky zániku mandátu poslance a senátora čl. 25 Ústavy ČR, mandátu člena zastupitelstva kraje § 48 odst. 2 ZVK, mandátu člena zastupitelstva obce § 55 odst. 2 ZVO, mandátu poslance Evropského parlamentu § 52 odst. 2 ZVEP.

⁸⁹ Viz také rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009 - 348, odst. 657: „Rozpuštění DS proto znamená pouze její vyřazení ze soutěže politických stran, nikoliv vyřazení jejich představitelů a členů – byť lze připustit, že obtíže spojené s přechodem do jiného politického subjektu nebo se založením nové politické strany znamenají zásah (právem aprobovaný) do jejich politických práv a třebas jen krátkodobé omezení jejich možnosti usilovat o politickou moc.“

⁹⁰ Vláda mohla zastavit činnost nebo rozpustit nově vzniklou politickou stranu, pokud sledovala zřejmě tytéž podvratné cíle nebo užívala ke svému označení stejného názvu jako strana, jejíž činnost byla zastavena nebo která byla rozpuštěna, nebo mezi jejímiž význačnými činiteli byly osoby, které byly

Před neoprávněným zásahem do činnosti politické strany učiněným rozhodnutím o jejím rozpuštění nebo pozastavení její činnosti poskytuje právní řád politickým stranám zvláštní procesní prostředky ochrany. Soudní řád správní připouští za podmínek uvedených v § 111 a násl. proti pravomocnému rozsudku NSS obnovu řízení⁹¹ a podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR ve spojení s § 73 odst. 1 ZÚS je politická strana oprávněna podat návrh k Ústavnímu soudu, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Možnost přezkoumání ústavnosti a zákonnosti uvedených rozhodnutí Ústavním soudem je projevem zvýšené ochrany existence a činnosti politických stran, která vyjadřuje jejich privilegované postavení vzhledem k jejich úloze v politickém systému.

Na zvláštní druh řízení podle § 73 ZÚS se vztahují procesní ustanovení třetího oddílu druhé hlavy části druhé ZÚS upravující řízení o ústavních stížnostech, příslušné podání politické strany proto bývá označováno jako zvláštní ústavní stížnost vedle „klasické“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) a tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. K základním odlišnostem speciální úpravy oproti obecným pravidlům řízení o ústavní stížnosti patří výlučnost aktivně legitimovaného subjektu i předmětu stížnosti (z hlediska formy se jedná pouze o „rozhodnutí“, která z hlediska materiálního zasahují do „činnosti“ strany, tzn. nejen do práv politické strany ústavně zaručených), posuzována je nejen ústavnost, ale i zákonnost rozhodnutí, délka lhůty k podání návrhu je zkrácena o polovinu (30 dní) a odlišně je určen i počátek jejího běhu (§ 73 ZÚS). Podání návrhu proti nejzávažnějším rozhodnutím, tj. rozhodnutím o rozpuštění politické strany nebo pozastavení její činnosti, má navíc ex lege odkladný účinek (odklad vykonatelnosti, § 79 odst. 1 ZÚS). Ústavní soud o návrhu rozhoduje v plénu [§ 11 odst. 2 písm. e) ZÚS]. Vyhoví-li návrhu

činnovníky strany v den zastavení její činnosti nebo jejího rozpuštění nebo přestaly jimi být teprve v posledních šesti měsících před tím (§ 1 odst. 2 zák. č. 201/1933 Sb.).

⁹¹ Návrh na obnovu řízení v rámci správního soudnictví je přípustný proti rozsudku vydanému pouze ve dvou typech řízení – v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 114 odst. 1 SŘS). Řízení se na návrh účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější (§ 111 SŘS). Návrh na obnovu řízení lze podat v případě pozastavení činnosti politické strany nebo jejího rozpuštění k NSS ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy ten, kdo obnovu řízení navrhuje, se dozvěděl o důvodu obnovy. Po třech letech od právní moci napadeného rozhodnutí však může být návrh podán jen tehdy, jestliže byl zrušen trestní rozsudek, jímž byl soud při svém rozhodování vázán (§ 115 SŘS).

politické strany, vysloví v nálezů v čem je rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí dotýkající se její činnosti v rozporu s ústavními nebo jinými zákony a napadené rozhodnutí zruší [§ 82 odst. 2 písm. c), § 85 odst. 5 ZÚS]. V případě rozpuštění strany a pozastavení její činnosti se věc vrací Nejvyššímu správnímu soudu, který je právním názorem Ústavního soudu vázán. Ústavní soud tedy nerozhoduje o vlastním rozpuštění nebo pozastavení činnosti strany, pouze přezkoumává ústavnost a zákonnost těchto rozhodnutí, k nimž je příslušný Nejvyšší správní soud.

Oprávnění iniciovat na základě zvláštní ústavní stížnosti přezkum rozhodnutí zasahujících do práv souvisejících se specifickou činností a funkcí politických stran (s účastí na svobodné soutěži politických stran, výkonem politických práv), zároveň nijak neomezuje právo stran jako právnických osob podávat obecné ústavní stížnosti v případech zásahu orgánu veřejné moci do jejich dalších zaručených základních práv a svobod (např. do práva vlastnit majetek a práva na dědění, práva na ochranu přepravovaných zpráv, práva na soudní a jinou právní ochranu).⁹²

5.2.3 Judikatura – rozpuštění Dělnické strany

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu omezující činnost politických stran jsou nejčastěji spojena s nedostatky týkajícími se výročních finančních zpráv předkládaných Poslanecké sněmovně. Nepředložení zprávy o hospodaření nebo její neúplnost z hlediska zákonem požadovaných náležitostí jsou typickými důvody nejprve k pozastavení činnosti stran. K rozpuštění stran pak dochází pro neodstranění závadného stavu ve lhůtě po pozastavení činnosti. Těmto případům se vymyká zatím pouze rozpuštění Dělnické strany jako akt „bránící se demokracii“⁹³ opírající se o závažnější důvody. Následující text se proto věnuje právě tomuto případu.

⁹² Nález ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, vyhl. pod č. 243/1999 Sb.

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu, Komentář, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 312-315 uvádí subjektivní práva politických stran z hlediska jejich ochrany podle čl. 87 odst. 1 písm. d) nebo písm. j) Ústavy ČR s tím, že někdy je obtížné předem určit, zda se bude postupovat podle § 72 odst. 2 písm. a) nebo § 73 ZÚS.

⁹³ „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

Nejvyšší správní soud první návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany (DS) zamítl rozsudkem ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008 – 66.⁹⁴ Význam tohoto rozhodnutí spočívá v právním rozboru provedeném v odůvodnění, v němž soud s přihlédnutím k judikatuře ESLP vymezil obecné podmínky pro rozpuštění politické strany i příslušný procesněprávní rámec tohoto řízení. Při rozboru ústavních důvodů pro rozpuštění politických stran soud předně uvedl, že vzhledem ke klíčové úloze, kterou hrají politické strany pro demokratické zřízení, vyžadují tyto subjekty zvýšenou ochranu a ztíženou rozpustitelnost ve srovnání s jinými organizacemi či sdruženími (bod 43 rozsudku). Konstrukce jím stanovených čtyř kumulativních podmínek pro rozpuštění politické strany vychází z výkladu výjimek umožňujících zásah státu do svobody sdružovací zakotvených v čl. 20 odst. 3 Listiny a čl. 11 odst. 2 Úmluvy, a ve značné míře tedy z ustálené judikatury ESLP. NSS si také uvědomuje možnost, že jeho rozhodnutí vyhovující návrhu iniciujícímu řízení o rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany bude posuzováno soudem ve Štrasburku z hlediska ochrany základních práv a svobod zaručených Úmluvou.

Evropský soud pro lidská práva přiznává politickým stranám právo domáhat se ochrany podle čl. 11 Úmluvy, označuje je za formu sdružení zásadní pro správné fungování demokracie, neboť z jejich úlohy vyplývá možnost ovlivňovat režim země jako celku.⁹⁵ Při posuzování přípustnosti zásahu do svobody sdružování s ohledem na limitační klauzuli (čl. 11 odst. 2 Úmluvy) soud zkoumá, zda bylo příslušné omezení *stanoveno zákonem*, sledovalo alespoň jeden z *legitimních cílů* uvedených v odstavci 2 a zda bylo pro dosažení těchto cílů *nezbytné v demokratické společnosti*. Výklad „nezbytnosti“ zásahu v demokratické společnosti přitom ESLP provádí pomocí dvou dalších kritérií – zda odpovídá *naléhavé společenské potřebě* (též je „nevyhnutelný pro ochranu demokratické společnosti“) a je-li *přiměřený* sledovaným legitimním cílům. Při posuzování hlediska „naléhavé společenské potřeby“ soud zejména zjišťuje, existují-li dostatečné důkazy o tom, že riziko ohrožení demokracie je dostatečně bezprostřední, zda lze jednání a projevy zohledňované v rámci případu přičítat dané politické straně a dále zda jednání (politický program) přičítatelné straně v souhrnu podává jasný obraz o

a naplňování této myšlenky dovoluje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou.“ (odst. 45 rozsudku NSS ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008 – 66, www.nssoud.cz).

⁹⁴ Filip, J.: Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. *Jurisprudence* 7/2009, s. 14-20.

⁹⁵ Viz např. Linkov proti České republice, stížnost č. 10504/03, rozsudek ze dne 7. 12. 2006, bod 34.

společenském modelu (cílech), o který strana usiluje, a zda je tento model společnosti v rozporu s koncepcí „demokratické společnosti“. ESLP kromě podmínek uvedeného testu pro hodnocení oprávněnosti zásahů do činnosti politických stran, přihlíží také k historickému kontextu, v němž k zásahu došlo.⁹⁶

Po části odůvodnění věnované ústavněprávním hlediskům vykládaným se zohledněním ustanovení Úmluvy (judikatury ESLP) se NSS ve svém právním rozboru provedeném v rámci rozhodování o prvním návrhu na rozpuštění Dělnické strany zaměřil na hmotněprávní zákonnou úpravu. Ustanovení § 4 ZPS, o jehož porušení se návrh vlády výhradně opíral, prohlásil za zákonný základ vyžadovaný pro zásah do práva sdružovat se v politických stranách Listinou a Úmluvou. Činnost strany, která je v rozporu s podmínkami pro působení politických stran majícími vazbu na ústavní požadavek respektování základních demokratických principů (§ 4 ZPS, nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94), soud označil jako „protiprávní“.

Na základě komplexního výkladu Nejvyšší správní soud formuloval čtyři kumulativní podmínky vedoucí k rozpuštění politické strany: *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 (body 68 a 106 rozsudku). Závěr z větší části (podmínky 2-4) zcela odpovídá ustálené judikatuře ESLP vztahující se k obsahu pojmu „nezbytný v demokratické společnosti“. Podmínku protiprávnosti chování strany lze dovodit z ustanovení § 13 odst. 6 (§ 14 odst. 1) ZPS, podle kterého může NSS rozhodnout o rozpuštění (pozastavení činnosti) strany, je-li její činnost v rozporu s uvedenými ustanoveními zákona. V posuzované věci soud protiprávnost vztáhl výhradně k (vládou namítanému) porušení § 4 ZPS, který má zároveň vztah k čl. 5 Ústavy (protiústavnost). Ohledně některých jiných zákonných důvodů pro zásah do svobody sdružování v politických stranách lze mít pochyby, zda by v konkrétní věci obstály v testu ESLP. Výjimečnost zásahu zaručuje zejména požadavek prokázání neslučitelnosti skutečného politického programu strany

⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008 – 66, odst. 47 a násl., www.nssoud.cz. Stejná kritéria ESLP aplikuje při odmítnutí registrace politické strany, viz Linkov proti České republice, stížnost č. 10504/03, rozsudek ze dne 7. 12. 2006, bod 37. Blíže k tématu včetně odkazů na jednotlivé případy viz Kosař, D.: Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran, *Jurisprudence* 7/2009, s. 29-43.

s demokratickou společností a podmínka ohrožení demokracie, které je z časového hlediska již bezprostřední. I případný preventivní zásah brání se demokracie předpokládá stav již reálně existujícího nebezpečí, které se posuzuje na příklad s ohledem na potenciál dané politické strany uskutečnit zamýšlené cíle.

V části odůvodnění rozsudku týkající se procesních otázek NSS konstatoval, že je povinností vlády disponující celým exekutivním aparátem státu, aby konkrétní poznatky o činnosti politické strany neslučitelné s § 4 ZPS dostatečně věrohodně a přesvědčivě s návrhem konkrétních důkazů prokazujících její tvrzení předložila soudu. Soudu, který jako nezávislý třetí posuzuje důvodnost návrhu na rozpuštění politické strany, v tomto typu řízení nepřísluší role „inkvizičního tribunálu“, který by sám o své vůli vyhledával informace o politické straně, vyšetřoval a zkoumal její činnost ze všech teoreticky možných důvodů umožňujících její rozpuštění a případně nahrazoval či doplňoval kvality návrhu vlády. Vláda tedy v daném typu řízení nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní a soud je pak přes formální neexistenci dispoziční zásady v daném typu řízení rozsahem návrhu vázán, přičemž výjimku z této vázanosti představuje např. posouzení skutečností, které vyjdou najevo při projednávání návrhu (body 64 až 66, 69, 108 rozsudku). Vzhledem k nedostatkům podání v posuzované věci soud konstatoval zjevné neunesení břemene tvrzení i břemene důkazního vládou a návrh na rozpuštění Dělnické strany zamítl. Na závěr NSS s odkazem na zásadu, podle níž soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 SŘS), upozornil, že zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevyklučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany v budoucnu (bod 108 rozsudku).

Možnost podání nového návrhu, zachovaná v daném typu řízení zejména z důvodu možné změny okolností souvisejících s vývojem strany, byla využita v případě rozpuštění Dělnické strany záhy poté, co pochybením vlády první návrh neuspěl.⁹⁷ Dělnická strana byla rozpuštěna na základě kvalitativně rozdílného podání vlády rozsudkem NSS ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009 – 348. Návrh vlády se opíral pouze o rozpor činnosti DS s ustanovením § 4 ZPS, proto projednání a rozhodnutí věci obdobně

⁹⁷ K námitce Dělnické strany týkající se překážky věci rozhodnuté viz část IV. 2, odst. 203 a násl. rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009 – 348, www.nssoud.cz. „... překážku věci rozhodnuté v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany vnímá Soud tak, že nemůže opakovaně posuzovat již jednou projednaná skutková tvrzení a důkazy, ale současně platí, že není vyloučeno projednat a vyhodnotit i taková tvrzení, která se týkají činnosti politické strany i před nabytím právní moci prvního rozhodnutí, samozřejmě především ve smyslu současného kontextu“ (bod 214 rozsudku).

jako v případě prvního řízení o rozpuštění DS nebránila ochranná lhůta (§ 15 odst. 2 věta druhá ZPS). Soud při rozhodování postupoval podle testu čtyř podmínek, který odvodil při rozboru právního rámce rozpouštění politických stran ve svém prvním rozsudku. Nejprve hodnotil, zda zkoumané jednání je protiprávní a dané straně přičitatelné.

V řízení bylo prokázáno, že skutečný program DS, nahlížený ve světle projevů představitelů a členů této strany, dále projevů, které zazněly na shromážděních organizovaných Dělnickou stranou, nebo kterých se tato strana účastnila, a názorů, jimž tato strana poskytuje prostor ve svém stranickém tisku, směřuje k odstranění demokratických základů právního státu, mezi které je nutno počítat respekt k ochraně uznávaných práv a svobod [§ 4 písm. a) ZPS]. Soud poukázal i na porušení vládou nenamítaného ustanovení § 4 písm. c) ZPS, protože DS podle něj nepochybně směřuje k potlačení rovnoprávnosti občanů, a to zejména na základě národnostního klíče nebo sexuální orientace (bod 626 rozsudku). Dokazováním byla z hlediska programové podobnosti i užívané symboliky potvrzena návaznost DS na německý nacionální socialismus, totalitní ideologii neslučitelnou s demokracií a základními lidskými právy [§ 4 písm. a) a d) ZPS, protiprávnost směřující k odstranění demokratických základů státu a ohrožení práv a svobod občanů]. Vzhledem k shledanému úmyslu Dělnické strany nahradit současný „Systém“ demokratického právního státu totalitní ideologií nacionálního socialismu nelze mít pochyb o předpokládaném porušení článku 9 odst. 2 Ústavy (bod 627 rozsudku).

V řízení byla dále zjištěna úzká personální i ideová provázanost této strany v podstatě se všemi významnými neonacistickými hnutími v České republice. K postavení DS soud uvedl, že strana v politické rovině postupně sjednotila podstatnou část, ne-li celé, pravicově extremistické spektrum a vytváří těmto hnutím politickou platformu pro pokus o určitou legitimizaci jejich světonázoru a zároveň v nezanedbatelném rozsahu poskytuje významným postavám těchto hnutí prostor ve svých stranických strukturách a na kandidátních listinách (bod 628 rozsudku). Podle jednoho ze závěrů NSS se DS při prosazování svých cílů nezříká ani násilí [čl. 5 Ústavy ČR, § 4 písm. a) ZPS], přičemž tento postoj je s to ohrozit podstatným způsobem, byť zatím jen v lokálním rozsahu veřejný pořádek a práva a svobody občanů [§ 4 písm. d) ZPS, bod 629 rozsudku]. V souvislosti s konkrétními případy nasazování mnohdy ozbrojených

členů a stoupců, a to více či méně organizovaných např. v Ochranných sborech, byla konstatována snaha Dělnické strany nahrazovat činnost orgánů veřejné moci (§ 5 odst. 1 a 2 ZPS, body 621, 631 rozsudku).

Nejvyšší správní soud shrnul, že jednání DS tvoří ve svém souhrnném posouzení jasný obrázek naplňování strategie k prosazování politického programu a dosažení společenského modelu, který je v příkrém rozporu s koncepcí demokratického právního státu (bod 632 rozsudku).⁹⁸ Přestože některá témata předkládaná Dělnickou stranou podle soudu odráží skutečné a hluboké společenské problémy, v jednotlivých aspektech jejího faktického programu a činnosti byla shledána *protiprávnost* spočívající v tom, že se ve své činnosti a řešeních uchýlila do náruče totalitní ideologie, nenávisti a zejména výzvam a podněcování k násilí i k samotnému násilí (bod 634 rozsudku). Soud rovněž shledal jednoznačnou *přičitatelnost* konstatovaného protiprávního jednání Dělnické straně.

K třetímu posuzovanému kritériu soud uzavřel, že DS představuje schopností a prozatím na lokální úrovni projevenou snahou o destabilizaci poměrů a eskalaci násilí, kdy stát jen s vynaložením nepřiměřeného úsilí a prostředků garantuje ochranu práv a svobod obyvatel dané lokality, *bezprostřední riziko ohrožení demokracie*. Existenci vazby mezi jejím skutečným programem a jednáním a konkrétními projevy násilí vzal soud za prokázanou. Rovněž v této souvislosti přihlédl k postavení DS jako prakticky monopolní, vysoce organizované, politické platformy pro všechny významné pravicově extrémistické subjekty působící v České republice (body 642 až 650 rozsudku).⁹⁹ Právní posuzování ne/naplnění podmínky existující bezprostřední hrozby pro demokratický stát je obtížné a zdá se být v dané věci nejvíce sporné, a proto ale také pro výsledek celého procesu klíčové. Kritérium „bezprostřednosti“ dokládající výjimečnost případného zásahu je součástí testu vyvozeného ESLP v rámci hodnocení hlediska „naléhavé

⁹⁸ Tento závěr naplňuje jedno z kritérií objevující se v judikatuře ESLP v souvislosti s posuzováním naplnění podmínky, zda zásah odpovídá „naléhavé společenské potřebě“ (viz výše).

⁹⁹ „Pokud totiž v nyní projednávané věci bylo zjištěno, že nezanedbatelná část kandidátů DS ve volbách je úzce spojena s extrémistickými hnutími (AN, NO, RWU), tyto subjekty se podílejí na konkrétních akcích DS a existuje zcela zjevné propojení i v ideové oblasti, nelze vnímat Dělnickou stranu jinak než jako prostředek pro realizaci politických cílů těchto extrémistických skupin. Bylo by naivní domnívat se, že tyto cíle, daleko otevřeněji prezentované zmíněnými hnutími (otevřený rasismus, etnická nesnášenlivost, xenofobie, antisemitismus, neonacistické tendence, výzvy k násilí proti skupinám obyvatel, násilí a trestná činnost jako výrazný průvodní jev řady aktivit), nejsou a nebudou transformovány do podoby konkrétních kroků v politické oblasti, vždy samozřejmě v závislosti na stupni dosažené politické moci (úroveň obecních samospráv, krajský stupeň, případně až úroveň celostátní). V tom spatřuje Soud velmi intenzivní hrozbu pro celý ústavní systém“ (bod 646 rozsudku).

společenské potřeby“ zásahu, resp. jeho „nezbytnosti“ v demokratické společnosti v zájmu legitimního cíle (čl. 11 odst. 2 Úmluvy). Podle očekávání není argumentace NSS v tomto bodě zcela přesvědčivá, což vyplývá mj. z faktu, že se soud nemohl opřít o tvrzení, že Dělnická strana měla v daném čase potenciál zamýšlené cíle uskutečnit.

V závěru byl zásah, tj. rozpuštění Dělnické strany, vyhodnocen jako *přiměřený* sledovanému cíli, tedy nerozporný s podmínkou proporcionality. Soud mj. uvedl, že stav, kdy se Dělnická strana zaštiťovala svobodou projevu a právem sdružovacím především proto, aby mohla směřovat k omezení základních lidských práv a svobod jí napadaných sociálních skupin, podstatným způsobem snižuje její možnost účinně namítat porušení těchto práv (zákaz zneužití práv čl. 17 Úmluvy). Z hlediska možnosti použití mírnějších prostředků NSS poukázal na skutečnost, že závažnost protiprávnosti celé řady z projevů a jiného jednání strany nevyplývala najevo nahlížena osamoceně, ale teprve v rámci ostatních prokazovaných skutečností, což do značné míry snižuje možnost efektivní nápravy DS v návaznosti na případný individuální postih jednotlivých fyzických osob. Vzhledem k povaze protiprávního jednání strany rovněž vyloučil, že by dostačujícím zásahem mohlo být pouhé pozastavení její činnosti jako řešení umožňující odstranění vytýkaných nedostatků. Jedná se o stranu založenou na dlouhodobé ideologii nenávisti a násilí, která je natolik pevně personálně i hodnotově spojena s krajně pravicovými hnutími v České republice, že její změna prakticky není možná. Vedla by totiž k popření samotných důvodů její existence (body 653, 664 až 666 rozsudku).

Z pohledu NSS tedy bylo v posuzované věci prokázáno naplnění všech podmínek pro rozpuštění strany podle jím vytvořeného testu, který vychází z ústavní a zákonné úpravy v ČR a odpovídá požadavkům Úmluvy. Dělnická strana následně využila své oprávnění a podala ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku NSS k Ústavnímu soudu návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR, v němž požadovala zrušení daného rozhodnutí.

Výjimečnost důvodů, pro něž byla příslušná strana rozpuštěna, poutala pozornost k rozhodování Ústavního soudu, jehož judikatura zatím obdobné rozhodnutí neobsahovala. Ústavní soud mohl vyjádřit odlišný postoj ohledně vlastních kritérií pro rozpuštění politické strany, resp. k jejich naplnění v daném případě (zejména jde-li o podmínku nezbytnosti zásahu). Návrh DS byl usnesením I. senátu Ústavního soudu ze

dne 27. května 2010 odmítnut jako zjevně neopodstatněný (sp. zn. Pl. ÚS 13/10). Přezkoumání shody rozhodnutí o rozpuštění strany s ústavními nebo jinými zákony, které je ústavní zárukou ochrany existence a činnosti politických stran vzhledem k jejich funkci v politickém systému, se v dané věci omezilo na konstatování, že „*návrh neobsahuje nic jiného než opakování výhrad a argumentů, které navrhovatelka vnesla již v řízení před Nejvyšším správním soudem a na které zmíněný soud podrobně a vyčerpávajícím způsobem reagoval*“.

Při posouzení vytýkaných vad řízení a rozsudku odkázal Ústavní soud na právní argumenty NSS v konkrétních bodech odůvodnění napadeného rozsudku. Ústavní soud uzavřel, že Dělnická strana byla rozpuštěna v souladu se zákonem [prokázáno naplnění podmínek v § 13 odst. 6 ve spojení s § 4 písm. a) a d) a § 5 ZPS], z hlediska ústavního pouze uvedl, že „*činnost navrhovatelky v mnohých aspektech vykročila z mezí volné soutěže politických stran*“. Volná soutěž by neměla být o „*rozeštvávání jednotlivých skupin obyvatel proti sobě, o adoraci násilí či o zaplavování veřejného prostoru jedem. Zlu je nutno čelit vždy, bez ohledu na to, v jaké podobě přichází.*“ V řízení před NSS bylo podle Ústavního soudu důsledně respektováno právo navrhovatelky na spravedlivý proces, jako nedůvodné byly shledány i pochyby DS o nezávislém a nestranném postupu NSS ohledně návrhu vlády.

Stručnost odůvodnění usnesení vyplývá ze „zjednodušené“ podoby řízení, odmítá-li se návrh jednomyslným rozhodnutím senátu mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků pro zjevnou neopodstatněnost [§ 43 odst. 2 písm. a), § 19 odst. 2 ZÚS]. Z hlediska kritického pohledu by mohly zaznít pochybnosti, zda v dané věci nastala situace, kdy „zjevně“, tzn. „bez jakýchkoli důvodných pochybností a bez nutnosti dalšího podrobného zkoumání, je zřejmé, že mu (pozn. návrhu) v žádném případě nelze vyhovět, a že je proto na místě jeho odmítnutí zjednodušenou procedurou řízení“.¹⁰⁰ Možnost odmítnout návrh pro jeho zjevnou neopodstatněnost senátem je navíc v případě návrhu směřujícího proti rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jinému rozhodnutí týkajícímu se její činnosti nutno interpretovat restriktivně, neboť představuje výjimku z pravidla, že v těchto případech je k meritornímu projednání a rozhodování o návrhu oprávněno pouze plénum Ústavního soudu.¹⁰¹

¹⁰⁰ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 163-164.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 165-166. Vyjádřeno ve vztahu k případům abstraktní a konkrétní kontroly norem.

Složitost mechanismu rozhodování ve věcech rozpouštění politických stran, kdy po vlastním rozpouštění strany Nejvyšším správním soudem může Ústavní soud v rámci přezkumu rozsudek zrušit a věc se dále vrací k rozhodnutí NSS, nebo na druhé straně ukončení „přezkumu“ odmítnutím návrhu pro zjevnou neopodstatněnost jako v uvedeném případě podporují úvahu o tom, zda by de lege ferenda nemělo vlastní rozhodování o rozpouštění politické strany minimálně pro činnost rozpornou se základními ústavními principy demokratického státu náležet do kompetence Ústavního soudu. Zásadně se dotýká postavení politických stran, které je ve spojení s volnou soutěží politických sil a svobodou sdružovací otázkou ústavního charakteru, nejedná se o typickou agendu správního soudnictví.

K případu rozpouštění Dělnické strany lze na závěr poznamenat, že zásah bude zřejmě posuzován na základě stížnosti proti České republice pro porušení závazků z Úmluvy také Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku. Právní řád bývalým členům rozpouštěné politické strany nadále garantuje právo sdružovat se v politických stranách a ostatní politická práva. Není proto vyloučen vznik nástupnické strany, neshledá-li Ministerstvo vnitra v rámci registračního řízení kvalifikovaný rozpor stanov se zákonem, nebo přechod těchto členů do již existující politické strany, která fakticky na stranu rozpouštěnou navazuje (v uvedeném případě Dělnická strana sociální spravedlnosti). Naplnění ústavních a zákonných podmínek k pozastavení činnosti nebo rozpouštění takové politické strany je nutné posuzovat a prokázat z pohledu skutečného programu a jednání strany v konkrétním případě.

5.3 Zánik politických stran

Právní zánik politické strany nastává dnem, kdy Ministerstvo vnitra provede výmaz strany ze seznamu stran a hnutí (§ 12–13 ZPS). Zániku strany předchází její zrušení na základě vlastního rozhodnutí nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jejím rozpouštění (viz výše). Zákonnými důvody, pro které se politické strany zrušují z vlastní vůle, jsou dobrovolné rozpouštění, sloučení s jinou stranou nebo hnutím a přeměna strany na občanské sdružení (přechod do režimu zák. č. 83/1990 Sb.). Ke způsobům

zrušení stran iniciovaným zevnitř lze zřejmě řadit i rozhodnutí příslušného orgánu strany o jejím zrušení pro nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně v zákonem stanovené lhůtě [§ 13 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 13 odst. 2 a 5 ZPS].¹⁰² Zákon podpůrně stanovuje, že o zrušení strany v uvedených případech rozhoduje nejvyšší orgán strany, neurčí-li stanoví orgán jiný. Po zrušení strany mohou její orgány vykonávat pouze působnost související se zrušením strany.

Se zánikem politické strany souvisí otázka vypořádání jejího majetku. Politická strana se zrušuje bez likvidace, přechází-li její veškerý majetek a závazky na právního nástupce, tj. slučuje-li se s jinou stranou a hnutím nebo přeměňuje-li se na občanské sdružení. Návrh na výmaz v těchto případech Ministerstvu vnitra podává příslušný orgán strany do 10 dnů od zrušení strany. Pokud strana zaniká bez právního nástupce, tj. zrušuje-li se dobrovolným rozpuštěním, z důvodu nepředložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně nebo rozpuštěním na základě rozhodnutí NSS, určí orgán strany, který o zrušení rozhodl, resp. NSS současně likvidátora. Neobsahuje-li zákon o politických stranách odchylnou úpravu, použijí se na likvidaci majetku a závazků zrušené politické strany přiměřeně předpisy o likvidaci majetku a závazků obchodních společností. Je-li majetek zrušené strany předlužen, je likvidátor povinen podat insolvenční návrh. S případným majetkovým zůstatkem ze skončené likvidace naloží způsobem určeným ve stanovách, pokud tento zůstatek nepřípadně z rozhodnutí NSS státu podle § 13 odst. 7 ZPS. Do 10 dnů po skončení likvidace má likvidátor za úkol podat Ministerstvu vnitra návrh na výmaz strany ze seznamu stran a hnutí.

¹⁰² Tento způsob zrušení strany vedoucí k jejímu zániku se zdá z hlediska jiných prostředků postihu neplnění téže povinnosti stran (pozastavení výplaty příspěvku na činnost, pozastavení činnosti) nekoncepční a jeho naplnění s ohledem na to, že předpokládá rozhodnutí samotné strany, v praxi nepravděpodobný.

Závěr

Ústavněprávní postavení politických stran v České republice jako demokratickém státě vychází z jejich reálného vztahu ke státu a občanské veřejnosti. Politické strany jsou prostředkem výkonu základních politických práv a svobod občanů, hlavními nástroji jejich politické účasti. Politický systém České republiky je založen na jejich volné soutěži. V reprezentativní demokracii jsou politické strany základním organizačním principem – zprostředkovávají vůli občanů (suverenita lidu) zejména při formování orgánů veřejné moci (legitimita moci) a následně se podílejí na činnosti státních orgánů. Vzhledem ke zmíněné funkci stran v demokratickém státě se jedná o subjekty státem privilegované, zasluhující zvláštní ochranu a podporu. Privilegované postavení politických stran oproti jiným sdružením dokládá jejich ústavní zakotvení, dále výsadní postavení ve vztahu k navrhování kandidátů podle volebních zákonů, možnost přezkoumání ústavnosti a zákonnosti rozhodnutí týkajícího se jejich činnosti Ústavním soudem nebo státní financování politických stran.

Kromě principu svobodné soutěže politických sil spojeného se zásadou rovnosti se postavení politických stran zakládá na ústavních principech jejich svobodného a dobrovolného vzniku a oddělení od státu. K ústavním mezím činnosti náleží respektování základních demokratických principů, odmítání násilí jako prostředku k prosazování jejich zájmů, přípustná jsou i jiná omezení stanovená zákonem, za podmínky jejich nezbytnosti v demokratické společnosti v zájmu některé z hodnot jmenovaných v čl. 20 odst. 3 Listiny. Z těchto principů vychází zákonná právní úprava, která postavení politických stran podrobněji upravuje. Na území dnešní ČR vedl právní vývoj od dílčích úprav k přijetí zvláštní komplexní právní regulace politických stran (zák. č. 424/1991 Sb.), která vymezuje základní aspekty existence politických stran (vznik, pozastavení činnosti a rozpouštění stran, zánik, hospodaření).

Na základě předkládané diplomové práce lze na závěr shrnout hlavní nedostatky právní úpravy, příp. též uvést návrhy de lege ferenda vztahující se k tématu postavení politických stran v ČR. Problematické je předně odepření možnosti účastnit se na politickém životě společnosti prostřednictvím členství v politické straně těm občanům ostatních členských států EU, kteří mají v ČR aktivní a pasivní volební právo při volbách do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu, a to vzhledem k popsané úloze stran ve volebním procesu. Zrušen by měl být požadavek výlučného členství (§ 2

odst. 3 ZPS) kritizovaný jako protiústavní, jehož faktická nevymahatelnost vůči občanům je zřejmá. Dále se přikláním k názoru, že zpochybnitelná je s poukazem na ústavní princip svobodného vzniku politických stran a ústavní meze možného omezení výkonu práva zakládat politické strany rovněž zákonná podmínka vzniku politické strany, kterou je připojení petice alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana vznikla, k návrhu na registraci strany [§ 6 odst. 2 písm. a) ZPS].

Kritické hodnocení zasluhuje především současná právní úprava financování politických stran. Obecným trendem v této oblasti je rozšiřování pravidel pro hospodaření stran (§ 17 až 20b ZPS). V případě financování ze soukromých zdrojů lze v zájmu omezení korupčního prostředí ve vývoji právní úpravy zaznamenat pozitivní trend směrem k transparentnosti, de lege ferenda by ale bylo účelné zejména posílit systém kontroly pravdivosti stranou uváděných údajů týkajících se původu a výše jejich zdrojů. Na efektivním kontrolním systému závisí případné uplatnění zákonných sankcí. Prostředkem k omezení negativních vlivů soukromého financování stran, vhodným zároveň z hlediska principu rovnosti subjektů v politické soutěži, je také např. zavedení limitu výše výdajů na volební kampaň.

Současnou právní úpravu přímého státního financování politických stran hodnotím jako rozpornou s principem rovnosti ve vztahu k neparlamentním stranám (čl. 5 Ústavy ČR), ale i k ostatním politickým silám (čl. 22 Listiny), a to i přes dílčí změny provedené ve prospěch posílení podle Ústavního soudu základního kritéria státní podpory stran, kterým je míra volebního úspěchu (příspěvek na úhradu volebních nákladů, stálý příspěvek). Důvodem tohoto postoje je především samotná konstrukce příspěvku na mandát, jíž dochází k opětnému zhodnocení volebního úspěchu těch stran, které jím dosáhly pozic v Parlamentu nebo krajském zastupitelstvu, a dále celkový objem veřejných prostředků vynakládaných pouze ve prospěch politických stran. V souvislosti s celkovou mírou státního financování se jeví jako důvodná také námitka nerespektování oddělení politických stran od státu.

V rámci dílčího tématu, které se zabývalo možnostmi omezení působení politických stran z hlediska ústavních podmínek, zákonných důvodů a judikatury, lze navrhnout rozšíření okruhu subjektů oprávněných podat návrh na rozpuštění strany nebo pozastavení její činnosti, a to zejména vzhledem k možnému střetu politických zájmů při takovém rozhodování vlády, jednalo-li by se o parlamentní stranu, koaliční nebo

opoziční. De lege ferenda by podle mého názoru mohl být zvažován také přechod rozhodovací pravomoci v těchto otázkách (svou povahou otázkách ústavního charakteru) přímo na Ústavní soud. Tím by byl nahrazen současný složitější mechanismus inspirovaný ohledně role NSS právní úpravou meziválečného Československa, který případně vede k přezkumu rozhodnutí Ústavním soudem provedenému způsobem užitým ve věci rozpuštění Dělnické strany (odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost) nebo k prodloužení celého procesu v případě, bylo-li by rozhodnutí Ústavním soudem zrušeno a NSS by ve věci politické strany rozhodoval znovu.

V neposlední řadě by měly být odstraněny chyby v odkazech vyskytující se v zákoně o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, které jsou projevem nedůslednosti zákonodárce při provádění jednotlivých změn zákona [§ 13 odst. 6, § 15 odst. 1 ZPS ve spojení s § 13 odst. 1 písm. b) ZPS a § 12 odst. 4 ve spojení s § 6 odst. 2 písm. b) bod 10 ZPS].

Seznam zkratek

JŘPS	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění
JŘS	Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění
OZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.
Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
ZPS	Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění
ZÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění
ZVEP	Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, v platném znění
ZVK	Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, v platném znění
ZVO	Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění
ZVP	Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v platném znění

Použitá literatura

- **Adamová, K., Křížkovský, L.** Základy politologie. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004
- **Baxa, B.**: Stát a občan. Nakladatelské družstvo Máje, Praha, 1922
- **Beneš, E.**: Povaha politického stranictví. Praha, 1920
- **Bryce, J.**: Moderní demokracie. 1. díl, Orbis, Praha, 1926, kap. XI.: Politická strana, s. 128-145
- **Fiala, P., Strmiska, M.**: Teorie politických stran. Barrister & Principal, Brno, 1998
- **Filip, J.**: Ústavní právo České republiky. Díl 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR. 4. vyd., Doplněk, Masarykova univerzita, Brno, 2003
- **Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.**: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001
- **Jellinek, J.**: Všeobecná státověda. Jan Laichter, Praha, 1906
- **Jirásková, V.**: Sdružování v politických stranách v České republice a ve Slovenské republice (pohled srovnávací). In: Jirásková, V. (ed.): Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky – Evropeizace ústavních systémů. UK v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2007
- **Jirásková, V., Suchánek, R.**: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu: výběr z nálezů a usnesení. Linde Praha, a. s., Praha, 2007
- **Klíma, K.**: Komentář k Ústavě a Listině. Díl 1, 2, 2. vyd., Aleš Čeněk, Plzeň, 2009
- **Klíma, M.**: Politické strany v Česku – dvacet let po Listopadu. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): Vladimír Klokočka LIBER AMICORUM. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Linde Praha, a. s., Praha, 2009
- **Klíma, M.**: Volby a politické strany v moderních demokraciích. Radix, Praha, 2003
- **Klokočka, V., Wagnerová, E.**: Ústavy států Evropské unie. 1. díl, Linde Praha a. s., Praha, 2004
- **Klokočka, V.**: Ústavy států Evropské unie. 2. díl, Linde Praha a. s., Praha, 2005
- **Kokeš, M.**: O původu finančních zdrojů aneb možné důsledky nedostatečné regulace a kontroly financování volebních kampaní politických stran obecně a v ČR. In: Pospíšil,

I., Wagnerová, E. (eds.): Vladimír Klokočka LIBER AMICORUM. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu. Linde Praha, a. s., Praha, 2009

- **Kolář, P., Pecháček, Š., Syllová, J.:** Parlament České republiky 1993-2001. Linde, Praha, 2002
- **Krejčí, O.:** Kniha o volbách. Victoria Publishing, Praha, 1994
- **Mertl, J.:** Politické strany, jejich základy a typy v dnešním světě. Orbis, 1931, kap. II.: Stát a politické strany, s. 15-40, kap. VII.: Typy stranicko-politického rozvrstvení a jejich příčiny – 5. Všeobecné závěry, s. 237-251
- **Mikule, V., Sládeček, V.:** Zákon o ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Eurolex Bohemia, Praha, 2001
- **Pavlíček, V.:** O české státnosti. Úvahy a polemiky. 2/O právech, svobodách a demokracii. Karolinum, Praha, 2002
- **Pavlíček, V. a kol.:** Ústavní právo a státověda – Obecná státověda. Linde Praha, a. s., Praha, 1998
- **Pavlíček, V. a kol.:** Ústavní právo a státověda, II. díl – Ústavní právo České republiky. Část I., Linde Praha, a. s., Praha, 2008
- **Pavlíček, V. a kol.:** Ústavní právo a státověda, II. díl – Ústavní právo České republiky. Část II., Linde Praha, a. s., Praha, 2004
- **Pavlíček, V., Hřebejk, J.:** Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář. 1. díl – Ústavní systém. Linde Praha, a. s., Praha, 1998
- **Pavlíček, V. a kol.:** Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář. 2. díl – Práva a svobody. Linde Praha, a. s., Praha, 2002
- **Sartori, G.:** Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2005
- **Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.:** Ústava České republiky – komentář. C. H. Beck, Praha, 2007
- **Šimíček, V.:** Politické strany v právním řádu. In: Kunc, J. (ed.): Demokracie a ústavnost. Karolinum, Praha, 1996

- **Šimíček, V.:** Politické strany v ústavním pořádku České republiky. In: Kysela, J. (ed.): Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy. Eurolex Bohemia, Praha, 2003
- **Weyr, F.:** Soustava československého práva státního. Fr. Borový, Praha, 1924

Články

- **Adamus, V.:** Politické strany v československém právu. Správní právo, 4/1991, s. 193-201
- **Filip, J.:** Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. Jurisprudence 7/2009, s. 14-20
- **Filip, J.:** Postavení politické strany v řízení podle § 73 zákona o Ústavním soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 1/2001, s. 1-8
- **Filip, J., Šimíček, V.:** K novele zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zejména k jejich financování. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1994, s. 139-147
- **Kosař, D.:** Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran. Jurisprudence 7/2009, s. 29-43
- **Mikule, V.:** K vývoji právní subjektivity politických stran. Časopis pro právní vědu a praxi 3/1997, s. 370-378
- **Mlsna, P.:** Vyplácení příspěvků politickým stranám aneb procesní řešení po vzoru SRN? Právní zpravodaj 9/2006, s. 6-8
- **Roztočil, A.:** Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice. Jurisprudence 7/2009, s. 21-28
- **Skála, J.:** Politické strany v zastupitelské demokracii. Právník 9/1990, s. 785-801
- **Sylla, M.:** K právu sdružovacímu a k limitům zákazu retroaktivity (podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod). Právní rozhledy 20/2007, s. 752-755

- **Šimíček, V.:** Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence* 6/2005, s. 3-11
- **Wagnerová, E.:** Politické strany v řízení před Nejvyšším soudem. *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/1997, s. 464-468

Elektronické zdroje

<http://mfcr.cz>

<http://mvcr.cz>

<http://nalus.usoud.cz>

<http://portal.justice.cz>

<http://www.nssoud.cz>

<http://www.psp.cz>

Příloha

Příspěvky vyplacené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2010 ze státního rozpočtu celkem

Název politické strany / politického hnutí	Příspěvek na činnost	Příspěvek na úhradu volebních nákladů	Příspěvek na činnost za 1. a 2. pololetí 2009	Příspěvky vyplacené v roce 2010 celkem
ALTERNATIVA	1 250 000	0		1 250 000
ČSSD	169 075 000	115 526 700		284 601 700
Doktoři (za uzdravení společnosti)	1 000 000	0		1 000 000
HNUTÍ NEZÁVISLÝCH ZA HARMONICKÝ ROZVOJ OBCÍ A MĚST	250 000	0		250 000
KDU - ČSL	34 325 000	22 971 700		57 296 700
KSČM	65 825 000	58 976 500		124 801 500
Nestráníci	725 000	0		725 000
NEZÁVISLÍ	750 000	0		750 000
ODS	152 783 333	105 779 200		258 562 533
Severočeši.cz	2 450 000	0	2 000 000	4 450 000
SNK Evropští demokraté	3 083 333	0		3 083 333
Spojení demokraté-Sdružení nezávislých	750 000	0		750 000
Starostové pro Liberecký kraj	1 750 000	0		1 750 000
Strana Práv Občanů ZEMANOVCI	5 866 667	22 652 700		28 519 367
Strana pro otevřenou společnost	1 650 000	0		1 650 000
Strana zelených	8 416 667	12 783 100		21 199 767
Suverenita - blok Jany Bobošíkové, strana zdravého rozumu	4 933 333	19 214 500		24 147 833
TOP 09	33 116 667	87 383 300		120 499 967
Věci veřejné	21 066 667	56 912 700		77 979 367
Celkem	509 066 667	502 200 400	2 000 000	1 013 267 067

Zdroj: Ministerstvo financí: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke_strany_59503.html

Resumé

Cílem diplomové práce je na základě ústavní a zvláštní zákonné právní úpravy zhodnotit postavení politických stran v ČR. Nejprve je analyzováno postavení politických stran v ČR jako demokratickém státě (ústavněprávní hledisko), následně se text zaměřuje na právní úpravu základních aspektů existence a činnosti politických stran (zejména z hlediska zákonné úpravy). Téma je zpracováno se zohledněním judikatury a historického vývoje relevantní právní úpravy.

Diplomová práce se skládá z pěti kapitol, zpravidla dále členěných na podkapitoly. První kapitola popisuje postavení politických stran v politickém systému demokratického státu, které vyplývá z jejich vztahu ke státu a společnosti. Jednotlivé podkapitoly se týkají pojmového a funkčního vymezení politických stran, které je odvozeno z právní úpravy a doplněno příslušnou judikaturou Ústavního soudu. Zmíněn je také kritický pohled pro instituci politických stran typický, a to v souvislosti s právní regulací jako možným prostředkem nápravy některých uvedených negativních jevů. Druhá kapitola se věnuje především historickému vývoji právní úpravy politických stran na území dnešní ČR. Kapitola třetí strukturuje soubor pramenů práva vztahujících se k tématu politických stran.

Další části práce obsahují podrobnější rozbor zákonné úpravy (zák. č. 424/1991 Sb.). Zákon je nejprve v kapitole čtvrté posuzován z hlediska vývojových trendů. V této souvislosti je v samostatné podkapitole zvláštní pozornost věnována tématu hospodaření politických stran. Následuje rozbor právní úpravy podmínek existence a činnosti politických stran v kapitole páté. Dílčími tématy podkapitol zde jsou vznik, pozastavení činnosti a rozpuštění strany, zánik politických stran. Podkapitola týkající se problematiky omezení působení stran je dále členěna na část shrnující hmotněprávní podmínky pro pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany, část zaměřující se na procesní rámec a důsledky takového zásahu a dále část popisující konkrétní případ aplikace této právní úpravy.

Závěr obsahuje shrnutí základních poznatků, uvádí hlavní nedostatky současné právní úpravy vztahující se ke zpracovávanému tématu a návrhy de lege ferenda.

Legal regulation of the position of political parties in the CR

Abstract

The purpose of the thesis is to evaluate the position of political parties in the Czech Republic on basis of constitutional and special statutory legislative regulations. First the position of political parties in the Czech Republic as a democratic state (constitutional point-of-view) is analyzed, followed by wording focused on legislation of basic aspects of existence and activities of political parties (particularly from the viewpoint of the statutory regulation). When processing the theme the jurisprudence and historical development of the relevant legislation was considered.

The thesis is composed of five chapters, each of them as a rule divided into subchapters. Chapter One describes the position of political parties in a democratic system of government, resulting from their relation to the state and the society. Individual subchapters deal with term and function definitions of political parties derived from the legal regulation and completed by corresponding jurisprudence of the Constitutional court. There is also reference to critical view typical for political parties institution in connection with legal regulations as a possible means for correction of some negative features mentioned. The Chapter Two is mainly focused on historical development of legal regulation of political parties on the territory of the present Czech Republic. The Chapter Three deals with structure of law sources related to the political parties issue.

Further parts of the theses contain more detailed analysis of legal regulation (Act No. 424/1991 Sb.) Chapter Four examines first the Act from the viewpoint of development trends. In this connection special attention is devoted to the issue of political parties economy in an independent subchapter. It is followed by analysis of legal regulation of political parties existence and activity in Chapter Five. The partial themes of individual subchapters here are creation, suspension of activity and dissolution of a party, termination of political parties. The subchapter dealing with problems of limitation of party activities is divided into the part summarizing materially-legal conditions for suspension of activity of parties and dissolution of a political party, the part concentrated on process framework and consequences of such an intervention, and the part describing a particular case of application of this legal regulation.

The Conclusion contains summary of basic knowledge, mentions main drawbacks of the present legal regulation related to the theme being processed and suggestions de lege ferenda.

Klíčová slova

Politické strany – political parties