

VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY POLITICKÝCH STRAN NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY (NÁSTIN)

VLADIMÍR MIKULE

Ústava České republiky výslovně označuje za základ politického systému republiky svobodný a dobrovolný vznik a volnou soutěž politických stran, které respektují základní demokratické principy a odmítají násilí jako prostředek prosazování svých zájmů (čl. 5). Souběžně Listina základních práv a svobod občanům republiky zaručuje právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich s tím, že politické strany a politická hnutí „jsou odděleny od státu“; výkon uvedených práv lze omezit jen z taxativně uvedených důvodů, které stanoví zákon, je-li to v demokratické společnosti nezbytné (čl. 20 odst. 2 až 4).

Postavení politických stran a politických hnutí je nyní upraveno speciálním zákonem z roku 1991, ani v demokratickém období vývoje státu na území ČR tomu tak ale dlouho nebylo. Složitě, poučně, a po právní stránce pestré a zajímavé cestě vyúsťující v nynější stav hodlám věnovat následující stránky.

I. VÝVOJ DO ROKU 1989

1. **Rakouský** spolkový zákon z roku 1852 (č. 253/1852 ř. z.) výslovně zakazoval zřizovat spolky, „které si kladou za účel předměty, náležející v obor zákonodárství nebo správy veřejné“ (§ 3).

Základní zákon státní č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech státních občanů pro království a země v Říšské radě zastoupené, zaručoval rakouským státním občanům „právo tvořit spolky“. Výkon tohoto práva upravil zákon č. 134/1867 ř. z., o spolčovacím právu, který rozlišoval spolky „nepolitické“ a spolky „politické“, aniž by podával jejich definici. J. Pražák považoval za spolek „dobrovolné, trvalé spojení se několika osob v organismus, samostatnou osobnost reprezentující, k dosažení některého účelu životního“, kdežto pro spolek politický považoval za moment rozhodující, „čelili-li spolek přímo k tomu, aby vykonával jakýsi vliv v oboru zákonodárství nebo veřejné správy“.¹

¹ Pražák, J.: Rakouské právo ústavní, část třetí. Druhé vydání. Praha, Jednota právnická 1902, s. 78 a 80. O „politických stranách“ se Pražák – stejně jako sám zákon – vůbec nezmiňoval.

Zřízení spolku mohl příslušný státní úřad zakázat, jestliže by spolek byl podle svého účelu nebo podle svého zřízení „proti zákonu nebo právu anebo státu nebezpečný“ (§ 6). Spolek mohl být rozpuštěn, jestliže učinil usnesení nebo vydal prohlášení, která by odporovala trestnímu zákonu nebo jimiž by si spolek osoboval autoritu v některém odvětví zákonodárství nebo exekutivní moci, anebo kdyby překročil obor své činnosti vymezené stanovami či vůbec by nevyhovoval podmínkám svého právního trvání (§ 20, 24); z důvodů stanovených zákonem mohla být činnost spolku zastavena. Pro politické spolky platila vedle obecných ustanovení další ustanovení zvláštní: jejich členy nesměli být cizinci, ženy a nezletilci, musely příslušnému státnímu úřadu oznamovat všechny své členy tak, aby tyto osoby mohly být individualizovány, nesměly zakládat pobočné spolky, tvořit svazy s jinými politickými spolky ani nosit spolkový odznak. Také tato omezení patrně patřila mezi důvody, proč se politické strany podle spolkového zákona neorganizovaly.²

2. Ústavní listina samostatného **Československa** z roku 1920 zaručovala právo „tvořit spolky“; výkon tohoto práva mají upravovat zákony s tím, že spolek může být rozpuštěn jen, když jeho činností byl porušen trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád (§ 113 odst. 1,2). Právo spolčovací nadále upravoval recipovaný starorakouský zákon č. 134/1867 ř. z., modifikovaný však v některých směrech přímo ústavní listinou³, která se o politických stranách vůbec nezmiňovala.⁴

Právní řád „zaváděje na jedné straně důsledně zásadu poměrného zastoupení, ponechávaje však, co se týče úpravy politických stran, na druhé straně stav, jaký byl před zavedením oné zásady, tedy za platnosti principu majoritních voleb, zůstal nedůsledně stát uprostřed cesty, skýtaje tím aplikaci příslušných norem velmi značné, ba někdy přímo nepřekonatelné potíže“.⁵ Politické strany se totiž režimu zákona o spolčovacím právu nepodrobovaly a jen jako fakticky existujícím útvarům jim byla přiznávána určitá práva a ukládány určité povinnosti: „předpisy dosavadních zákonů dlužno vykládat jen tak, jak znějí, tj. 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 stát se subjekty práv a závazků“ (nález NSS Boh. admin. 6684/1927).⁶

Za této situace z právního hlediska „visely ve vzduchu“ i organizační předpisy politických stran, které – na rozdíl např. od stanov spolků – neměly žádný vztah k práv-

² J. Heidler v roce 1914 napočítal 9 významných českých politických stran a podal přehled jejich programového i organizačního vývoje (České politické strany v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Praha, J. R. Vilímek, 1914).

³ Důvody rozpuštění spolku (§ 24 zákona) měly být vykládány ve smyslu § 113 odst. 2 listiny a vyloučení žen z členství v politických spolcích bylo považováno za zrušené ust. § 106 listiny. (Srov. Dusil, V. – Kliment, J.: Spolky, shromáždění a politické strany. Praha, V. Linhart 1936, s. 87 a 101.)

⁴ Výjimečně se listina o „stranách“ zmínila v § 54 odst. 3, kde bylo uvedeno, že při volbě tzv. stálého výboru Národního shromáždění „sdružování stran je přípustné“. F. Čáda přičítal „tuhosti“ ústavu z roku 1920, že nebyla doplněna o stanovisko k politickým stranám, „které se až po roce 1920 staly vedoucími činiteli, díky především systému vázaných kandidátních listin“ (Ústavní listina a ústava. In: Problémy nové čsl. ústavy. Brno, Práv. fak. MU 1947, s. 55).

⁵ Weyr, F.: Čsl. právo ústavní. Praha, Melantrich 1937, s. 123. Možné příčiny tohoto stavu naznačuje F. Weyr ve stati Politické strany (In: Slovník veřejného práva čsl. Sv. III. Brno, Polygrafia 1934, s. 177).

⁶ K postavení politických stran ve volbách zastupitelských sborů a ve správě školské a osvětové viz Dusil, V. – Kliment, J.: Spolky, shromáždění a politické strany. Praha, V. Linhart 1936, s. 202 až 284.

nímu řádu: nikde nebylo stanoveno, že politické strany musejí mít stanovy, jaké mají mít orgány, jak se zjistí jejich vznik a zánik, resp. vznik a zánik členství. Soudní praxe uznávala organizační předpisy stran v tom stavu, v jakém se fakticky nacházely; např. postup při svolání a průběhu sjezdu strany, i když popř. odporoval platnému organizačnímu řádu, byl považován za interní záležitost strany (nález volebního soudu z 19. 5. 1928 č. 94, Kosch. 192/IV). Korporační povahu politické strany nepřipouštěl ani Nejvyšší soud (Vážný 5993, 7450, 7762, 7826, 8612, 10 346, 10 606).

Převratný význam proto měl nález NSS z 26. 10. 1935 (Boh. admin. 12 094/1935). NSS konstatoval, že politické strany se sice zpravidla ustanovením spolkového zákona č. 134/1867 ř. z. nepodrobují, ten je však ze své působnosti nevylučuje (a nečiní tak ani jiný zákon) a politické strany naopak naplňují běžnou definici spolku. Jde tedy o organizace, na něž ustanovení spolkového zákona dopadají a faktum, že podle něj zpravidla organizovány nejsou, nemůže nic změnit na platném zákonném stavu.

3. Zákon o zastavování činnosti a o rozpuštění politických stran z 25. 10. 1933 (č. 201/1933 Sb.)⁷ byl reakcí na protistátní a rozvratnou činnost některých politických stran.

Politickou stranou rozuměl zákon nejen politickou stranu „řádne organizovanou“, nýbrž i jakoukoliv politickou skupinu, sdružení nebo hnutí (§ 20 odst. 1). Byla-li činností politické strany zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky Československé, byla vláda zmocněna další činnost takové strany zastavit nebo ji rozpustit (§ 1 odst. 1).⁸

Následky zastavení činnosti strany byly stanoveny v § 2 až 13, pro následky rozpuštění platila obdobně ust. § 2 až 10 a § 12, doplněná dalšími ustanoveními (např. při zastavení činnosti měl příslušný státní úřad vyslovit, že příslušníci strany pozbývají veškerých veřejných funkcí ve sborech místní nebo zájmové samosprávy i v jakýchkoliv veřejných institucích, kdežto rozpuštěním strany také pozbývají mandátu členové zákonodárného sboru, tj. Poslanecké sněmovny a Senátu, zvolení z její kandidátky; v obou případech se majetek strany zabavoval.) Proti rozhodnutí (správnímu aktu) vlády byla připuštěna stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, když tehdejší ústavní soud pravomoc v tomto směru neměl (srov. nález NSS Boh. admin. 12 093/1935).

4. V době nesvobody (od 30. 9. 1938)⁹ byla vláda zmocněna, aby nařízením činila opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona (ústavní zákon č. 330/1938 Sb.). Na

⁷ Zákon byl částečně změněn zákonem č. 269/1934 Sb. Zmocnění vlády podle § 1 původně platilo jen do 1. 1. 1935, zákonem č. 269/1934 Sb. bylo prodlouženo do 1. 1. 1936. Po uplynutí této doby byla platnost zmocnění obnovena do 1. 1. 1937, avšak jen ohledně rozpuštění strany (zákon č. 132/1936 Sb.), a dále pak prodloužena do 1. 1. 1938 (zákon č. 317/1936 Sb.).

⁸ C. Horáček ml. upozornil, že postup proti některé politické straně by byl snadno proveditelný, pokud by šlo o stranu opoziční, avšak velmi nesnadný, kdyby šlo o stranu vládní, a pokud by se vláda opírala o jedinou stranu, pak nemožný. (Změna ústavy podle čl. práva. In: Pocta J. Hoetzloví. Bratislava, Práv. fak. Univ. Komenského 1934, s. 72.)

⁹ O vývoji politického systému protektorátu viz Maršálek, P.: Protektorát Čechy a Morava. Praha, Karolinum 2002, s. 109n.