

KOMENTÁŘE WOLTERS KLUWER

Jan Kysela / Marian Kokeš

# Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Komentář

Zákon o sdružování v politických stranách

Wolters Kluwer

Cena 445 Kč

KNIHCENTRUM.CZ s.r.o. 15795  
2017-08-11 9788075527318 0239115  
Zákon o sdružování v politických stra  
Právo, politologie, sociologie

B7096

ISBN 978-80-7552-731-8



9 788075 527318



Kniha je dostupná také v ASPI  
a v elektronické podobě



Jan Kysela / Marian Kokeš

# Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Komentář

 Wolters Kluwer

Vzor citace: KYSELA, J., KOKEŠ, M. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 212

Právní stav publikace je k 1. 1. 2017

© doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., JUDr. Marian Kokeš, Ph.D., 2017

Recenzent: doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

ISBN 978-80-7552-731-8 (brož.)

ISBN 978-80-7552-732-5 (e-pub)

## OBSAH

Seznam použitých zkratk	VII
Seznam předpisů citovaných v komentáři	IX
Poděkování	XI
Úvod k zákonu	XIII

### ZÁKON O SDRUŽOVÁNÍ V POLITICKÝCH STRANÁCH A V POLITICKÝCH HNUTÍCH

<b>§ 1–5</b>	<b>Úvodní ustanovení</b>	1
§ 1	Účel sdružování v politických stranách	1
§ 2	Registrační princip a členství v politických stranách	10
§ 3	Právní povaha politických stran, svobodné a dobrovolné členství	13
§ 4	Politické strany a ochrana principů demokracie	17
§ 5	Princip oddělenosti politických stran od státu; zákaz ozbrojování	26
<b>§ 6–11</b>	<b>Vznik strany a hnutí</b>	35
§ 6	Vznik strany a hnutí	35
§ 7	Nedostatky návrhu a zahájení řízení o registraci	42
§ 8	Registrace a její odmítnutí	45
§ 9	Rejstřík stran a hnutí	50
§ 10	Oznamovací povinnost	52
§ 11	Změna stanov	53
<b>§ 12–16</b>	<b>Zánik, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí</b>	54
§ 12	Zánik strany a hnutí	54
§ 13	Zrušení strany a hnutí	58
§ 14	Pozastavení činnosti strany a hnutí	71
§ 15	Příslušnost Nejvyššího správního soudu a ochranná lhůta	81
§ 16	Další důsledky pozastavení činnosti a zrušení strany a hnutí	85
§ 16a	Soudní ochrana	85
<b>§ 17–18</b>	<b>Hospodaření stran a hnutí</b>	93
§ 17	Hospodaření stran a hnutí	93
§ 17a	Účty a platební transakce politických stran	104



§ 17b	Zvláštní účet .....	109
§ 18	Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran .....	111
<b>§ 19</b>	<b>Úřad</b> .....	126
§ 19	Zřízení, sídlo a nezávislost Úřadu .....	126
§ 19a	Personální substrát Úřadu .....	128
§ 19b	Kompetence a zastupování předsedy Úřadu .....	130
§ 19c	Jmenování, odvolání a podmínky výkonu funkce předsedy Úřadu .....	131
§ 19d	Zánik funkce předsedy Úřadu .....	136
§ 19e	Členové Úřadu .....	138
§ 19f	Působnost Úřadu .....	140
§ 19g	Výkon dohledu .....	142
§ 19h	Výroční finanční zpráva .....	144
§ 19i	Přestupek .....	150
§ 19j	Správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob a politických stran .....	150
§ 19k	Správní delikty politického institutu .....	154
§ 19l	Odpovědnost za správní delikty .....	155
§ 19m	Užívání registrů .....	158
<b>§ 20</b>	<b>Státní příspěvky</b> .....	159
§ 20	Státní příspěvky .....	159
§ 20a	Výplata příspěvků na činnost .....	173
§ 20b	Důsledky uprázdnění nebo zániku mandátu .....	177
<b>§ 21–23</b>	<b>Přechodná a závěrečná ustanovení</b> .....	178
§ 21	Strany a hnutí, které vznikly podle zákona č. 15/1990 Sb. ....	178
§ 21a	Strany a hnutí působící na území obou republik .....	180
§ 21b	zrušen. ....	180
§ 22	Zrušení zákona č. 15/1990 Sb. ....	180
§ 23	Účinnost zákona .....	180
Summary .....		181
Literatura .....		182
Věcný rejstřík .....		186
Slovo o autorech .....		191

**Zkratky právních předpisů****Evropská úmluva**

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

**kontrolní řád**

zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

**Listina**

Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

**obč. zák.**

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

**o. s. ř.**

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

**spr. řád**

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

**s. ř. s.**

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

**Úmluva**

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva)

**Ústava**

ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

**zák. o auditorech**

zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů

**zák. o evidenci obyvatel**

zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů

**zák. o krajích**

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

**zák. o NKÚ**

zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

**zák. o obcích**

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

**zák. o pol. stranách**

zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích

**zák. o státní službě**

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě



**zák. o svobodném přístupu k informacím**

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

**zák. o tr. odpovědnosti p. o.**

zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

**zák. o účetnictví**

zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

**zák. o ÚS**

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

**zák. o vojácích z povolání**

zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

**zák. o volbách do EP**

zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

**zák. o volbách do Parlamentu**

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

**zák. o volbě prezidenta republiky**

zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů

**zák. o základních registrech**

zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

**zák. práce**

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

**Ostatní zkratky**

**ČNB**

Česká národní banka

**ČR**

Česká republika

**ESLP**

Evropský soud pro lidská práva

**EU**

Evropská unie

**NKÚ**

Nejvyšší kontrolní úřad

**ÚS**

Ústavní soud

**ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.**, Ústava České republiky  
**usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.**, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky  
**ústavní zákon č. 4/1993 Sb.**, o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky

**zákon č. 99/1963 Sb.**, občanský soudní řád

**zákon č. 513/1991 Sb.**, obchodní zákoník

**zákon č. 150/2002 Sb.**, soudní řád správní

**zákon č. 500/2004 Sb.**, správní řád

**zákon č. 262/2006 Sb.**, zákoník práce

**zákon č. 89/2012 Sb.**, občanský zákoník

**zákon č. 134/1867 ř. z.**, o právu spolčovacím

**zákon č. 201/1933 Sb. z. a n.**, o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran

**vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n.**, o politických stranách

**zákon č. 2/1969 Sb.**, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

**zákon č. 15/1990 Sb.**, o politických stranách

**zákon č. 83/1990 Sb.**, o sdružování občanů

**zákon č. 424/1991 Sb.**, o sdružování v politických stranách a hnutích

**zákon č. 563/1991 Sb.**, o účetnictví

**zákon č. 166/1993 Sb.**, o Nejvyšším kontrolním úřadu

**zákon č. 182/1993 Sb.**, o Ústavním soudu

**zákon č. 283/1993 Sb.**, o státním zastupitelství

**zákon č. 236/1995 Sb.**, o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu

**zákon č. 247/1995 Sb.**, o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

**zákon č. 151/1997 Sb.**, o oceňování majetku a o změně některých zákonů

**zákon č. 106/1999 Sb.**, o svobodném přístupu k informacím

<sup>1</sup> Předpisy jsou řazeny v pořadí:

- ústavní zákony,
- kodexy,
- zákony,
- mezinárodní smlouvy.

<sup>2</sup> Není-li dále uvedeno jinak, jsou všechny předpisy citovány ve znění pozdějších předpisů.



- zákon č. 107/1999 Sb.**, o jednacím řádu Senátu  
**zákon č. 111/1998 Sb.**, o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů  
**zákon č. 221/1999 Sb.**, o vojácích z povolání  
**zákon č. 101/2000 Sb.**, o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů  
**zákon č. 128/2000 Sb.**, o obcích  
**zákon č. 129/2000 Sb.**, o krajích  
**zákon č. 130/2000 Sb.**, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů  
**zákon č. 133/2000 Sb.**, o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů  
**zákon č. 218/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů  
**zákon č. 219/2000 Sb.**, o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích  
**zákon č. 250/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů  
**zákon č. 491/2001 Sb.**, o volbách do zastupitelstev obcí  
**zákon č. 3/2002 Sb.**, o církvích a náboženských společnostech  
**zákon č. 6/2002 Sb.**, o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů  
**zákon č. 131/2002 Sb.**, o rozhodování některých kompetenčních sporů  
**zákon č. 62/2003 Sb.**, o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů  
**zákon č. 361/2003 Sb.**, o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů  
**zákon č. 159/2006 Sb.**, o střetu zájmů  
**zákon č. 181/2007 Sb.**, o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů  
**zákon č. 93/2009 Sb.**, o auditorech a o změně některých zákonů  
**zákon č. 111/2009 Sb.**, o základních registrech  
**zákon č. 198/2009 Sb.**, o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)  
**zákon č. 418/2011 Sb.**, o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim  
**zákon č. 255/2012 Sb.**, o kontrole (kontrolní řád)  
**zákon č. 275/2012 Sb.**, o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů  
**zákon č. 304/2013 Sb.**, o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob  
**zákon č. 234/2014 Sb.**, o státní službě  
**zákon č. 250/2016 Sb.**, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

**Africká charta práv člověka a národů**  
**Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod**  
**Listina základních práv Evropské unie**  
**Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**  
**Mezinárodní úmluva o lidských právech**  
**Smlouva o Evropské unii**  
**Smlouva o fungování Evropské unie**  
**Všeobecná deklarace lidských práv**

## PODĚKOVÁNÍ

Autoři děkují v první řadě Vojtěchu Šimičkovi, který se nejen laskavě uvolil stát recenzentem tohoto komentáře, ale také k němu formuloval navýsost užitečné připomínky. Poděkování míří rovněž za ochotnými a pozornými čtenáři některých partií komentáře Tomášem Friedelem, Janem Hořeňovským, Alžbětou Kubitovou a Janou Ondřejkovou z pražské právnické fakulty. J. Hořeňovský se zasloužil též o formální podobu komentáře. Zvláštní díky za ochotu ke konzultacím ohledně praxe Ministerstva vnitra jako registračního úřadu patří paní Ivaně Vosecké. Autoři jsou vděční nakladatelství, jmenovitě panu Adamu Jarešovi, za velmi pečlivou přípravu rukopisu pro tisk.

Komentář ke každému ustanovení má svého hlavního autora, jemuž byl ten druhý z nás prvním čtenářem a kritikem. Ač jsme se snažili rozdíly umenšit, odlišnosti autorských stylů zůstaly patrné. Každopádně máme komentář za dílo rovnocenně spoluautorské, **vyjma úvodu k zákonu a výkladu k § 1**, jehož autorem je Jan Kysela a byl zpracován v rámci řešení grantu GA ČR „Eroze suverenity a post-nacionální vládnutí v době krize“. Autorský podíl J. Kysely na komentáři k ostatním ustanovením vznikl v rámci programu Progres Q04 „Právo v měnícím se světě“.



**I. Obecný výklad (historie a typy politických stran)**

Komentovaný zákon byl přijat ještě československým Federálním shromážděním v říjnu 1991. Nahradil stručnější zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, který byl součástí souboru zákonů bezprostředně reagujících na systémovou změnu roku 1989 v oblasti naplnění a garancí politických práv. Ten u nás představoval první celistvější regulaci politického stranictví vůbec; právní úprava ze 30. let 20. století se týkala pouze rozpouštění politických stran, které do té doby v obecném rámci spolkového práva existovaly především jako faktické entity, zčásti dotčené volebními a podobnými zákony. Z období těsně polistopadového je dosud platnou součástí českého právního řádu zákonná úprava svobody shromažďování nebo petičního práva. Z řečeného plyne, že tento zákon mohl od počátku reflektovat Listinu přijatou začátkem roku 1991.

Politické strany jsou institucemi neodmyslitelně patřícími k moderní politice, a to nejen v liberálních demokraciích. V historii nicméně můžeme najít jejich nejrozličnější předchůdce, méně institucionalizované, avšak rovněž vyjadřující soupeření o moc, resp. střety představ, jak a k jakému účelu moc vykonávat. Přitom právě spor či střet s předem nejistým vyústěním je atributem politiky: tam, kde je pouze jasný příkaz či pravidlo, jež mají být následovány, se o politiku nejedná. Totéž platí o poslušnosti holému násilí.

D. Hume (srov. Jäger, 1971, s. 206n.) historické strany a jejich předchůdce (frakce) rozděluje na strany osobní (spojené přátelstvím či nenávisí k určité osobě) a reálné či skutečné (spojené zájmem, principem typicky náboženským, anebo afektem; ty posledně zmíněné se však blíží stranám osobním – jde tu zvláště o afekt vůči vládci, potažmo vládnoucí rodině). G. Sartori soudí, že moderní politické strany vznikly právě ze skupin propojených podle Huma nějakým konstitutivním principem (Sartori, 2005, s. 23). Členění politických stran na osobní a věcné, pokud jde o povahu jejich cílů, se později vrací u M. Webera (Weyr, 1934, s. 176). Setkáváme se tak s uskupeními osob:

1. navázaných na podporu politiky konkrétní osobnosti (podporovatelé demokratů nebo oligarchů v antických *poleis*, sympatizanti a klienti římských státníků, mnohem později poměrně časté „strany korunních princů“ v novověkých a moderních monarchiích, vyhraňující se vůči „starému dvoru“, strany sloužící podpoře různých moderních vůdců),
2. volně sdružujících k hájení společných třídních i individuálních zájmů aristokracie, neurozené boháče, střední třídy či ty „ostatní“ (v Římě *optimati* a plebejové a po jejich vzoru ve středověku *ottimati* a *popolo grosso*),
3. spojujících příznivce vozatajských týmů v cirku, ovšem s různými implikacemi v praktické politice (zelení a modří v Konstantinopoli),
4. v italských středověkých městech prosazujících zájmy spíše papežské (guelfové), nebo císařské (ghibellini), stranic tu republice, tu signorům apod.



Výrazný posun představuje reformace, která vytváří předpoklad pro vydělení autority státu ze sféry světonázorových střetů. Dokladem toho je Francie druhé poloviny 16. století, kde vznikají jednak bloky militantních katolíků (ligisté) a hugenotů, jednak „strana“ vysokých úředníků a jiných neutrálních orientovaných na obecný zájem státu (*politiques*). Pokud je ovšem monarchie svou profilací jednou ze svá-řících se ideových stran, neutrální pól se neustavuje – opozice není opozicí vůči „protistraně“, nýbrž vůči státu samotnému.

V anglickém prostředí měla reformace na ustavování „politických stran“ dopad bezprostřednější. V první polovině 17. století rostl mezi odpůrci absolutistických tendencí králů Jakuba I. a Karla I. podíl nábožensky vyhraněných protestantů, puritánů stojících v opozici vůči státní anglikánské církvi. Jakkoliv se nedá říci, že každý odpůrce krále byl puritán, dá se tvrdit, že každý puritán byl odpůrcem krále. V občanské válce proti sobě stáli „kavalíři“ a „kulaté hlavy“, přičemž „kavalíři“ jsou zárodkem strany dvora, která se opět objeví v době restaurace jako základ pozdějších toryů. Na puritány – „kulaté hlavy“ se v restauraci sice přímo nenavazuje, vznikne však strana těch, kteří silnou královskou moc nepodporují a kam patří jak mnozí velcí pozemkoví vlastníci, tak velkoobchodníci, bankéři apod. – z nichž se stanou whigové. Na rozdíl od staršího střetu puritánů a kavalírů však na sebe nahlížejí jako na strany způsobilé mírové koexistence, nevytěšňují oponenty mimo stát (Friedrich, 1970, s. 372). Katalyzátorem jasnějšího projevení obou stran je spor o následnictví po Karlu II., tj. (ne)podpora jeho bratra Jakuba II., katolíka. Toryové byli příznivci nástupnictví i vlády Jakuba II., z jejich řad se rekrutovali i tzv. jakobité, tj. ti, kteří i po významnou část 18. století považovali svrženého krále za krále legitimního. Vzhledem k tomu přestali být stranou dvora, tedy stranou vládní, protože vládu po desítky let kontrolovali whigové: princip odlišení a soupeření však byl nastolen, přičemž během 18. století se ze soupeření o královu přízeň stalo soupeření o přízeň voličů, nemnoha sice, avšak přesto voličů.

Právě 18. století s sebou přináší nejen vznik rozpoznatelných politických stran, ale i jejich teoretickou reflexi. Ta je podbarvena hledáním velikosti v jednotě a službě obecnému dobru, a to často na historických odkazech starořímských, velmi oblíbených rovněž v italské renesanci. Strany, často označované jako „frakce“ (z *facere* vzniká *factio*, tedy skupina zaměřená na rušivé konání, rozvrat – srov. Sartori, 2005, s. 17n.), se v tomto světle nejeví být kanálem hledání a dosahování obecného zájmu, nýbrž spíše platformou partikularismu a korupce občanské ctnosti (např. lord Bolingbroke, D. Hume). Jsou ztělesněním nesváru, na pozadí žádoucí harmonie připodobňovaného k nemoci. Tomuto nastavení odpovídají debaty provázející americkou i francouzskou revoluci (J. Madison, G. Washington, v Rousseauově duchu M. de Robespierre): koneckonců jedním z argumentů pro vytvoření Unie mělo být snížení pravděpodobnosti dominance partikulární frakce, protože se nepředpokládalo, že by na rozsáhlém a členitém území mohla vzniknout jednotná politická strana. Přesto se to od 90. let 18. století dělo. Podezřívavost vůči politickým stranám každopádně zaznamenáme třeba v německých diskusích 19. století (a vlastně i později): stát reprezentovaný panovníkem (výkonnou mocí) směřující k obecnému zájmu versus partikularistická občanská společnost, politické strany usilující místo o hledání obecného zájmu a spravedlnosti v diskusi, jež zahrnuje možnost modifikace postojů

zúčastněných, „jen“ o směnu zájmů svých klientů, voličů, kdy každý zůstane na svém, atd. Upozorňovalo se už na sémantické poselství: „strana“ není „celek“ (*pars, part, party* jako výsledek procesu dělení */partire/* – viz Sartori, 2005, s. 18–19); ve 20. století se ovšem ukázalo, že ještě ošemetnější je, když strana získá dojem, že je celkem (F. Weyr proto považuje za pojmový znak strany uznání existence strany odlišné – viz Weyr, F. *Politické strany*, s. 175). Naproti tomu A. de Tocqueville, po E. Burkovi druhý významný přímluvce politických stran, měl dojem, že navzdory svému partikularismu a konfliktům, jejichž jsou nositelkami, resp. právě v jejich důsledku, přispívají politické strany k rozvoji demokracie.

Odhlédneme-li od historických předchůdců, vznikaly první politické strany na půdě parlamentu jako sdružení názorově si blízkých osob (Velká Británie, USA). Teprve později se organizuje mašinerie, která má názorově blízké osoby do parlamentu rovněž přivést – mohl by to snad být už případ různých politických klubů Francouzské revoluce, v zásadě však jde v kontinentální Evropě až o druhou polovinu či možná dokonce poslední třetinu 19. století. Podstatnou proměnnou je rozsah volebního práva (koho všeho je třeba oslovit), charakter volebního obvodu (město x venkov) i renomé kandidáta (tradiční rodiny x „noví lidé“). Z hlediska vývojové typologie jsou nejstarší politické strany stranami honoračními (někdy také strany notáblů) – jejich členové jsou lidmi společensky významnými, ač významnost může být relativní (vévoda Wellington na straně jedné, lékárník malého českého města na straně druhé). Politická angažovanost pro ně může být samozřejmostí už kvůli tradici, případně obecněji kvůli společenskému očekávání. Tyto strany mohou přetrvávat i při rozšiřování volebního práva, pakliže voliči očekávají, že osoby politicky činné nebudou stejné jako oni, tj. budou se vyznačovat větším vzděláním, majetkem, rozhledem a nezávislostí. Zmizí-li toto očekávání, jsou honorační strany zatlačovány novým typem stran masových, jež už nemají klubový charakter volnějšího spojení nemnoha osob si názorově blízkých, nýbrž přitahují početné kohorty členů, mezi nimiž jsou držitelé různých volených mandátů pouze zlomkem, a nikoliv stranou samotnou. Jejich prostřednictvím jsou do politického systému vtahovány nové sociální skupiny: od integrace vládců jsme přes integraci voličů pokročili k soustavné integraci občanů. S nimi se pracuje nejen v čase volebních kampaní, ale průběžně – k tomu je budován stranický aparát, přinejmenším zčásti profesionální. Jde o stranickou byrokracii, jež může být pro další vývoj strany klíčová, jak si na počátku 20. století povšiml R. Michels; ostatně na ovládnutí stranického aparátu byl ve 20. letech 20. století založen vzestup J. V. Stalina.

Masové politické strany s sebou nesou potřebu organizace a disciplíny, omezují míru autonomie svých reprezentantů, protože ti k volebnímu úspěchu potřebují jejich servis a peníze. Tím se proměňuje atmosféra a sama role parlamentů jako politických tribun i podporovatelů a kontrolorů vlád: větší důraz se klade na stranické formace. V barvách nových stran, typicky sociálnědemokratických, se do parlamentu dostávají lidé, kteří nemají své vlastní zdroje obživy, pročež se zavádějí placené náhrady, případně i poslanceký plat. Otvírá se tak prostor pro „žítí z politiky“ namísto klasického „žítí pro politiku“, řečeno s M. Weberem. Zatímco masovým politickým stranám jde o mnohočetnost členů, kteří jsou významnou částí voličů, představují skrze členské příspěvky klíčový zdroj financování a vůbec se



členstvím ve stranách socializují jako občané, u stran kádrových se vrací výběrový princip známý ze stran honoračních, ovšem v pozmeněné podobě. Nejde už primárně o společenský status a prestiž, nýbrž o světonázorovou orientaci, resp. o ideologický profil: kádrovým stranám jde méně o zájmy svých členů a voličů, více o nový a lepší svět, nového člověka atd. Světodějnou roli sice hrají masy, vždy však masy vedené; a roli vůdce, potažmo avantgardy, plní kádrová strana (zhruba v tomto duchu Heywood, 2004, s. 267).

Odlišování honoračních stran a stran kádrů však není obecně přijímáno (srov. např. Duverger, 2016, s. 97n. a běžné učebnicové přehledy); stejně tak i se stranami masovými mohou být spojovány obecnější cíle než je pouze obhajoba dílčích zájmů. C. Frantz v této souvislosti píše o otázkách všeobecné civilizace, tedy světonázorového vyhranění, a o pozitivních cílech, jimiž se liší tyto dobově „nové“ strany socialistické nebo křesťansky profilované od „starých“ stran konzervativních a liberálních (viz Frantz, 1878).

Dalším typem strany, objevujícím se v poslední třetině 20. století, je tzv. strana pro všechny (*catch-all party* – v češtině k ní zejména Klíma, 1996). Reflektuje proměnu společnosti, v níž mizí tradiční politické loajality, leckdy ústící až v politickou kulturu organizovanou v politických táborech, ba i sloupech (*verzuijing*), v nichž člověk prožíval celý život vzhledem k provázanosti politických stran s tiskem či zájmovými organizacemi. Takové strany odrážely společenské konfliktní linie, resp. štěpení, nejčastěji podle etnických, náboženských a stavovských kritérií či podle kritéria město – venkov. Naproti tomu po oslabení významu takových linií už strana nekomunikuje jen s víceméně neměnným segmentem společnosti, jenž jí zajišťuje relevanci, nýbrž oslovuje širší spektrum voličů, kteří jsou důležitější než členové. Tím se též rozmazává její programový profil, takže se mluví o úpadku pravice a levice jako analytických kategorií. V poslední dekádě 20. století začala být zkoumána také strana kartelu, pro kterou má členská základna význam velmi omezený: klíčová je zde personifikace politiky, která umožňuje stranickému vůdci (vůdcům) komunikovat skrze masmédia přímo s voliči, za jejichž hlasy strana získává finanční prostředky od státu. Členové se stávají komplikujícím faktorem, protože předpokládají, že jim funkcionáři budou skládat účty, přejí si být spíše aktéry než publikem. A to se funkcionářům kartelových stran příliš nehodí (k novému typu *business-firm party* srov. např. Havlík, Hloušek, 2013).

Bez ohledu na to, o jakou politickou stranu se typově jedná (nemluvili jsme o organizaci nebo o ideovém profilu), najdeme u nich sadu zavedených funkcí (např. Kubát, 2004, s. 270n. nebo Fiala, Strmiska, 1998). Mezi ně patří legitimizace, jež spočívá v přibližování státu k občanům, na něž díky politickým stranám a jejich prostřednictvím získávají vliv, politická integrace občanů na bázi vytváření a udržování pocitu sounáležitosti, agregace nejrůznějších dílčích zájmů a představ o dobrém životě do tvaru něčeho jako je společná vůle, artikulace konkrétních požadavků voličů a jejich skupin v politickém procesu, nábor a výběr kandidátů pro politické funkce apod. K tomu je třeba budovat organizaci, programový profil, metody komunikace atd. Zčásti můžeme obdobné funkce najít i u jiných politických aktérů, typicky u zájmových skupin, od nichž se politické strany zásadně odlišují úsilím o získání a vykonávání politické moci; zájmové skupiny se

spokojují s vlivem na to, jak je moc vykonávána. V této roli jsou politické strany nepominutelné v rámci vývoje reprezentativní vlády od dob, kdy míra inkuzivnosti politického systému učinila osobní pouto důvěry reprezentovaných k reprezentantu problematickým. Ovšem v různé míře. Např. B. Manin označuje etapu vývoje reprezentativní vlády se stěžejním významem osobnosti reprezentanta za parlamentarismus, etapu dominance politických stran za stranickou vládu či stranickou demokracii a etapu, v níž žijeme, za diváckou demokracii, kdy se vrací prvek personalizace, nikoliv však u všech reprezentantů, nýbrž pouze u stranického vůdce, jemuž je strana spíše servisem, protože ke komunikaci s voliči užívá masmédia (Manin, 1997, s. 193n.).

## II. Institucionalizace a konstitucionalizace politických stran

Mimořádný význam politických stran v procesu ustavování i fungování zastupitelských sborů a posléze i ústavních systémů jako celku vedl k jejich institucionalizaci, jíž se zpravidla míní právní regulace, přesněji řečeno specifická právní regulace právě jako politických stran, a nikoliv jako spolků. Absence právní regulace mohla souviset s přezíravostí k politickým stranám (viz výše), jejich vnímáním jako součástí svobodné (občanské) společnosti s prvky autoregulace, pojetím stran jako útvarů stát předcházejících a jej skrze právní řád utvářejících atd. Ostatně samotné politické strany o právní regulaci nejspíše příliš nestály; přispělo to k etablování meziválečné partiokracie. Široké pojetí spolkového práva nemuselo mít implikace pouze vůči politickým stranám: např. ve Francii se po roce 1901 týkalo rovněž náboženských společností, jakkoliv v režimu zřetelně přísnějším, než u občanských spolků.

V českých zemích se politické strany až do roku 1951 obecně řídily zákonem č. 134/1867 ř. z., o právu společným, jehož ústavní oporou byl nejdříve státní základní zákon o všeobecných právech občanských z roku 1867 a posléze úpravy společného práva v ústavách z let 1920 a 1948 (Pavlíček, 2002, s. 202). Tento zákon upravoval kromě obecných spolků samostatně i tzv. spolky politické, jejichž členy nemohli být „cizozemci, osoby ženské a nezletilé“ (§ 30). Politickým spolkům bylo zakázáno zřizovat „spolky vedlejší (filiálky), mezi sebou se spojovat anebo vůbec s jinými spolky, buď dopisováním, nebo skrze vyslané ve spojení vycházet“ (§ 33), byly povinny oznamovat přijetí nových členů a předkládat seznamy všech členů (§ 32) apod. Jelikož byl tedy zmíněný zákon ve vztahu k politickým spolkům značně rigorózní, vznikaly politické strany spíše jako „útvary faktické“, tj. mimo právo (Mikule, 1997, s. 370–373, shodně Pavlíček, 2003, s. 273–274; s malou výhradou v poměru k občanskoprávním vztahům Boguszak, 1992, s. 212).

První specifickou regulací byl zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, nepojímal však politické strany komplexně (blíže viz komentář k § 4). Podle F. Weyra tento zákon „upravil předpoklady, za kterých může státní moc zrušit, tj. právnicky zničit něco, co právnicky vůbec nevzniklo.“ (Weyr, 1934, s. 3 a násl.) Zákon politickou stranu charakterizoval jako „nejen politickou stranu řádně organizovanou, nýbrž jakoukoli politickou skupinu, sdružení nebo hnutí“ (§ 20). Širokou definicí kritizoval F. Weyr, jemuž se zdálo, že se tím vládě dostává pravomoc rušit jakékoli skupiny či sdružení, jež jsou v nějakém



ohledu politické. „Jelikož ‚politickým‘ lze nazvat vše, co se přímo nebo nepřímo zabývá veřejnými záležitostmi nebo se jich dotýká, je arciť definice § 20 nadměru široká.“ (Weyr, 1934, s. 3). Politické strany tak nadále vznikaly a existovaly jen fakticky a jako právnickým osobám *sui generis* jim byla zákonodárcem přiznávána jen určitá, specifická práva související s jejich postavením a funkcemi v politickém systému, zejména ve volebním procesu. Je to možná poněkud paradoxní, uvážíme-li, že první československá republika platí za typický případ vlády (státu) politických stran, jež ovládaly celý veřejný život; možná však byl tento stav právě důsledkem absence právní regulace. Změnu přineslo vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách, z prosince 1938 (právnícké osoby v režimu povolování vládou), jež však mělo vzhledem k historickým okolnostem pramalý význam.

Pokud jde o úpravu ústavní, tak pomineme-li neurčitou zmínku o politických organizacích v ústavě 9. května, pojednává se o politické straně až v socialistické ústavě z roku 1960, a to ve specifickém kontextu čl. 4, který zakotvoval vedoucí úlohu Komunistické strany Československa, tedy státostrany, jež nechce být ani tak stranou, jako celkem. Ostatní politické strany sdružené v Národní frontě se skrývaly pod pojmem „společenské organizace“ (Pavlíček, 2003, s. 276, Boguszak, 1992, s. 211). Ke skutečné konstitucionalizaci politických stran tak dochází až po roce 1989, tj. desítky let poté, co se stala běžnou v západní Evropě.

Z komparativního hlediska lze v současných liberálních demokraciích vysledovat rozdíly mezi tradičně liberálně-demokratickými státy a státy s nedávnými zkušenostmi s totalitními režimy s ústřední rolí jediné politické strany (státostrany), ať již nacistické, fašistické či komunistické. Zatímco v první skupině států byla v ústavním zakotvení reflektována pouze procedurální funkce politických stran (klíčové postavení ve volbách), ve druhé (v Evropě převládající) skupině států je ústavní zakotvení politických stran extenzivnější a vícesložkové. I. van Biezen a G. Borz tyto dimenze vymezují podle oblastí, které jednotlivé ústavní články upravují: hodnoty a principy; základní práva a svobody; strukturální a procedurální dimenze, které dále podrobněji strukturují z hlediska funkcí a rolí, v nichž politické strany vystupují. Jde např. o stranickopolitickou soutěž, privilegované postavení v politickém systému, nezávislost na státu, respektování demokratických principů, vnímání jako prostředku k uplatňování základních práv a svobod a zajištění plurality ve společnosti, roli volebního subjektu nebo parlamentní frakce, neslučitelnost funkcí s členstvím v politické straně či soudní přezkum. Reflektována tedy není pouze klíčová pozice politických stran ve volbách, příp. v parlamentu, ale v ústavní garanci a ochraně svobodné politické soutěže politických stran je rovněž zdůrazněna jednak potřeba chránit základní práva a svobody jednotlivců sdružovat se v politických stranách, prostřednictvím nich svobodně vyjadřovat své názory a hájit své zájmy, jednak potřeba chránit politické strany před zásahy ze strany státu samotného a garantovat jeho neutralitu.

Stejně historické zkušenosti s totalitními režimy a zejména neschopnost tehdejších demokratických režimů čelit postupné usurpaci moci anti-systémovými stranami, byť zpočátku zahájené za použití demokratických prostředků, nadto ústavodárce přiměly zakotvit i určité pojistky, aby svobodná politická soutěž a obecně demokratický systém mohly být chráněny i před politickými stranami samotnými.

Na základě analýzy ústavních textů vytvořili citovaní autoři tři modely konstitucionalizace politických stran:

- a) model politických stran jako občanských sdružení s veřejnoprávními funkcemi (*public utilities*);
- b) model moderní vlády stran (*modern party government*) a
- c) model obranyschopné demokracie (*defending democracy*) (Biezen, Borz, 2009).

V české úpravě najdeme prvky všech tří modelů (sdružovací právo s důrazem na oddělení politických stran od státu v čl. 20 Listiny, centrální role politických stran pro fungování politického systému v čl. 5 Ústavy a současně limitace jejich existence a činnosti akceptací demokratických zásad a nenásilí pod sankcí zákazu tamtéž).

Vedle úpravy ústavní, o níž bude řeč vzápětí a poté průběžně, je podstatným rámcem pro vytváření a interpretaci úpravy zákonné rovněž úprava mezinárodněprávní. Projevuje se dvojím způsobem. Jednak v podobě „obecného“ práva se sdružovat, jednak zakotvením práva účastnit se vlády ve své zemi přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců, na což mohou navazovat záruky pravidelných a férových voleb. Srov. v podobné textaci čl. 20 a Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 22 a 25 Paktu o občanských a politických právech, čl. 11 Evropské úmluvy, jakož i čl. 3 jejího Dodatkového protokolu, čl. 10 a 13 Africké charty práv člověka a národů nebo (konkrétněji) čl. 16 a 23 Americké úmluvy o lidských právech.

Vzhledem ke stavu moderních demokracií je vcelku zřejmé, že demokratická reprezentativní vláda něco jako politické strany, tedy instituce propojující reprezentanty navzájem a reprezentanty s reprezentovanými, potřebuje. Referendová demokracie nikoliv, ta by mohla být založena na *ad hoc* kampaních ve prospěch či neprospěch té či oné otázky; pomocí referend se ovšem nedá kontinuálně vládnout.

Konstrukce Listiny víceméně odpovídá mezinárodním instrumentům, je však podrobnější právě v míře pozornosti věnované politickým stranám, o nichž mezinárodní instrumenty (na rozdíl od odborů) mlčí. Čl. 20 Listiny zní takto: „(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.“

Dalším relevantním ustanovením je čl. 21, který upravuje právo podílet se na správě veřejných věcí: „(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. (2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem. (3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. (4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

A pak je tu klíčové regulativní ustanovení v podobě čl. 22: „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“ Ústavodárce se nespokojuje s tím, že zaručená základní práva lze omezit jen zákonem a na



základě vypočtených titulů, přičemž je třeba šetřit jejich podstatu a smysl, nýbrž explicitně stanovuje účel, který má sledovat běžný zákonodárce i interpret.

O necelé dva roky mladší Ústava na úpravu v Listině navazuje v tónině pro politické strany ještě příznivější. Pokud čl. 22 Listiny mluví o „svobodné soutěži politických sil“, čl. 5 Ústavy se posouvá v schumpeterovském duchu k „soutěži politických stran“: „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.“

Za relevantní lze dále považovat přinejmenším čl. 2 odst. 1, který upravuje reprezentativní vládu, čl. 18 odst. 1, jenž stanovením zásad zastoupení pro volební systém do Poslanecké sněmovny politické strany implikuje, a čl. 87 odst. 1 písm. j), podle něž Ústavní soud rozhoduje o tom, zda „rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony“.

# ZÁKON O SDRUŽOVÁNÍ V POLITICKÝCH STRANÁCH A V POLITICKÝCH HNUTÍCH

č. 424/1991 Sb., ze dne 2. října 1991

## Ve znění zákona

č. 468/1991 Sb., č. 68/1993 Sb., č. 189/1993 Sb., č. 117/1994 Sb., č. 296/1995 Sb.,  
č. 296/1995 Sb. (část), č. 322/1996 Sb., č. 340/2000 Sb., č. 98/2001 Sb.,  
č. 104/2001 Sb., č. 170/2001 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 556/2004 Sb., č. 501/2004 Sb.,  
č. 342/2006 Sb., č. 296/2007 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 345/2010 Sb., č. 420/2011 Sb.,  
č. 344/2013 Sb., č. 302/2016 Sb. (část) a č. 302/2016 Sb.

Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky se usneslo  
na tomto zákoně:

## Úvodní ustanovení

### § 1

(Účel sdružování v politických stranách)

(1) **Občané** mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „strany a hnutí“). Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon tohoto práva omezen.<sup>1a)</sup>

(2) K výkonu tohoto práva není třeba povolení státního orgánu.

(3) Tento zákon se nevztahuje na sdružování občanů

- a) ve spolcích,
- b) k výdělečné činnosti nebo zajištění řádného výkonu určitých povolání,
- c) v církevních a náboženských společnostech.

<sup>1a)</sup> Např. zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů (úplné znění č. 361/1992 Sb.), zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákona ČNR č. 26/1993 Sb., zákon ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky.

## K odst. 1

První věta je reformulací čl. 20 odst. 2 Listiny s tím, že se klade důraz na sdružování v politických stranách a hnutích, nikoliv na jejich zakládání. Pojmu „občan“



je třeba rozumět v intencích Listiny, podle jejíhož čl. 42 odst. 1 se občanem míní státní občan České a Slovenské Federativní Republiky. Na to navazuje čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, se zřetelem k němuž lze mít za to, že „občanem“ je státní občan České republiky, pokud zákon nestanoví jinak.

Otázkou nicméně je, zda představené pojetí nenarazí na limity dané vnějšími závazky ČR, zejména závazky vyplývajícími z členství v EU, neboť jejich právní základ v podobě zakládacích smluv je svou povahou s to doplnit či nepřímou novelizovat ústavní pořádek. V Listině základních práv Evropské unie najdeme tři ustanovení, která jsou pro tuto otázku případná. Podle čl. 12 odst. 1 má každý „právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské, což zahrnuje právo každého zakládat na ochranu svých zájmů odbory a vstupovat do nich.“ Podle vysvětlivek prezidia Konventu jde o obdobu čl. 11 Evropské úmluvy (Syllová, Pítrová, Paldusová, 2010, s. 1162). V dalším odstavci se stanoví, že „politické strany na úrovni Unie přispívají k vyjadřování politické vůle občanů Unie“. V čl. 39 a čl. 40 jsou formulována pravidla, podle nichž má každý občan Unie právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Totéž pravidlo najdeme už v čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

Vydeme-li ze shody čl. 12 Listiny základních práv EU a čl. 11 Evropské úmluvy, kde se ovšem o politických stranách výslovně nepojednává, můžeme se přidržit judikatury ESLP. Ta se však primárně věnuje omezování činnosti politické strany jako specifického sdružení se zvýšenou ochranou, nikoliv úpravy přístupu k ní podle kritéria občan/neobčan. Dopad na právo volit ve smyslu čl. 3 Dodatkového protokolu Evropské úmluvy považuje judikatura při odmítnutí registrace politické strany za nutný vedlejší důsledek – není-li registrována, nemůže vstoupit do volebního klání (Kosař, 2012, s. 1161). Svou roli v tom sehrává čl. 16 Evropské úmluvy, podle nějž „nic v člancích 10, 11 a 14 nemůže být považováno za bránící Vysokým smluvním stranám uvalit omezení na politickou činnost cizinců“, což je titulem k omezení projevů obecného sdružovacího práva na poli politických sdružení (spolků). M. Antoš ovšem upozorňuje na starší rozsudek ESLP (*Piermont v. Francie*), z nějž plyne přinejmenším pochybnost, zda občané Unie jsou podle ESLP vzájemně cizinci (Antoš, 2001, s. 506–507).

Zřejmé tedy je, že vadnou by z hlediska evropského práva byla vnitrostátní úprava, která by kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu a obecních zastupitelstev zpřístupňovala pouze občanům ČR, a nikoliv všem občanům Unie. To však neplatí, protože politické strany mohou na své kandidátky zařazovat rovněž nestraníky, v případě obecních voleb je navíc definice volební strany velmi široká, takže zahrnuje rovněž sdružení nezávislých kandidátů, která mohou vznikat právě z nestraníků a v praxi jsou opakovaně dominantní jak co do počtu kandidujících subjektů, tak co do počtu mandátů.

Rozdíl mezi straníky a nestraníky je tedy dán „pouze“ ve fázi přípravy voleb, kdy straníci rozhodují o kandidátních listinách, zatímco nestraníci nikoliv. To však

platí nediskriminačně pro každého nestraníka bez ohledu na státní občanství (pravdou ovšem je, že ne-občané se straníky stát nemohou, i kdyby chtěli, což je hlavním argumentem kritiků stávající úpravy), navíc se to týká fáze volebního procesu, jež není právem regulována. Krom toho nic nebrání politickým stranám, aby přiznaly relevanci hlasům např. registrovaných sympatizantů, včetně ne-občanů. Smlčet ovšem nelze názor, pro nějž různý režim práva volit a sdružovat se v politických stranách zakládá mj. volební nerovnost (překážka v plné realizaci volebního práva), protože je protiústavní (Šimíček in: Bahýľová, 2010, s. 103; Šimíček, 2012, s. 486). Otázkou však je, lze-li mluvit o protiústavnosti, když je státoobčanský princip zakotven v ústavní úpravě. Mohlo by snad jít o ústavně založenou diskriminaci [o nepřímé diskriminaci bránící efektivnímu výkonu volebního práva občanů EU píše Antoš (2001, s. 505–506) – bez členství v politické straně je méně pravděpodobné zařazení na kandidátní listinu, sdružení nezávislých vyžadují podporu zvláštní petice, jejímž podmínkám ve větších městech téměř nelze dostat], což by však předpokládalo nestejně nakládání se stejnými, přičemž je sporné, zda se právě o to jedná. Např. J. Malíř (2009, s. 31n) se v rozboru volebního práva občanů EU, jež spojuje s modifikací politického národa členských států ve prospěch náběhu k nové vrstvě lidu evropského, členství v politických stranách vůbec nedotýká, naopak upozorňuje na pravidla sekundárního práva, jež umožňují volební právo občanů EU omezit ve prospěch zachování privilegovaného postavení státních občanů. Ústavní soud při přezkumu Lisabonské smlouvy každopádně neshledal její rozpor s ústavním pořádkem, tedy ani to, že by rozebírané ústavní pravidlo bránilo realizaci volebního práva občanů EU. Politické strany není možné otevřít ne-občanům jen kvůli angažmá při přípravě voleb „evropských“ a komunálních: buď jsou uzavřené, anebo otevřené. Jde nicméně o problém netriviální, na jehož řešení se neshodují ani autoři tohoto komentáře.

Pokud jde o samo sdružovací právo v politických stranách, Listina základních práv EU sice mluví o „občanech Unie“, avšak pouze ve vztahu k politickým stranám na úrovni Unie, jimiž politické strany ve smyslu komentovaného zákona nejsou (k tomu nejnověji Grinc, 2016). Zbývá tak pouze „obecné“ sdružovací právo, v němž jsou sice zdůrazněny záležitosti politické, ze systematicky článku však není zřejmé, že by se tím mířilo přímo na politické strany, a to i se zřetelem ke klauzuli limitující užití Listiny základních práv EU ve vnitrostátních vztazích jen na případy, kdy je dána souvislost s uplatňováním evropského práva, o což tu nejde, a zejména vzhledem k čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii. Podle něj totiž Unie ctí národní identitu členských států, „která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech“. Uvážíme-li, že „politické strany jsou totiž formou sdružení, která je zásadní pro správné fungování demokracie, neboť z jejich úlohy vyplývá možnost ovlivňovat režim země jako celku“, jak konstatoval ESLP ve věci *Linkov proti České republice* (cit. podle Kosař, 2012, s. 1155–1156), nezdá se být omezení členství v politických stranách na státní občany excesivní. Odkazuje-li prezidium Konventu na čl. 11 Evropské úmluvy, který je propojen s jejím čl. 16, bylo by ostatně možné se už na tomto základě spokojit s tím, že by tu žádný problém být neměl (viz však výše). Právě politické strany totiž představují svalstvo obalující kostru ústavního systému a jsou středobodem systému



politického, na nich záleží kvalita reálného výkonu moci i podoba dělby moci ve státě. Není tudíž nikterak šokující vyžadovat loajalitu k ústavnímu a politickému systému, jež spoluutvářejí, přičemž tu lze předpokládat právě u státních občanů, pokud ovšem vůbec mezi občany státními a unijními rozlišujeme, což je ovšem do značné míry otázka politická, resp. hodnotová. Ostatně omezení politických práv na státní občany je tradiční.

Bez ohledu na prostor vymezený čl. 10a Ústavy by mohla mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy přiznat právo zakládat politické strany a vstupovat do nich rovněž ne-občanům: stanovila by něco jiného než zákon a měla by přednost. Právům podle Listiny by neměla být přiznávána povaha maximálního standardu, se kterou se ve vztahu ke „své“ Listině pokouší pracovat Evropský soudní dvůr v obavě z překážek plynoucích vůči čtyřem základním svobodám z různě velkorosých katalogů tuzemských. Rozšíření práv mezinárodní smlouvou, ale i běžným zákonem (obdobně Antoš, 2001, s. 498), by se nicméně netěšilo ústavní ochraně pro případ pozdějšího reverzu ke standardu Listiny. Ledaže by Ústavní soud dále posunul *obiter dictum* často připomínaného konkurzního nálezu (nález Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.), podle něž nelze snížit „dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod“ ve směru hmotněprávním, takže by nikdy nebylo možné snížit jednou dosažený standard základních práv, což by bylo trochu scholastické, uvážíme-li proměny světa, v němž je nám žítí.

Takovýto posun zákonné úpravy oproti úpravě ústavní je u nás možné pozorovat u obecních voleb. Ústava předpokládá samosprávu územních společenství občanů, jejímž vyjádřením je také právo volit do obecních zastupitelstev. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, odkazuje na mezinárodní smlouvu, na základě níž mají (mohou mít) volební právo také cizinci. Ve vztahu k členství v politických stranách by takovým posunem byl případ Rakouska, jehož státní základní zákon o právech a svobodách občanských (č. 142/1867 ř. z.) vázal v čl. 12 shromažďovací a sdružovací právo na státní občany. Tomu odpovídal v zásadě prováděcí (ač paradoxně starší) spolkový (spolčovací) zákon, který pro politické spolky stanovil přísný režim dohledu. Tento režim platil s různými periodami uvolnění až do roku 1947, přičemž hlavní historické politické strany se mu po 2. světové válce vymkly opřením své existence o přivolení okupačních mocností. Zákon o politických stranách z roku 1975, který definitivně vyňal politické strany z úpravy politických spolků, v němž kdysi bývaly i politické strany československé (viz výše), ovšem právo sdružovat se v politických stranách přiznal každému, a to na rozdíl od volebního práva. Argumentem bylo, že zatímco volební proces míří k formování státní vůle, obnáší členství v politických stranách spoluúčast na formování vůle politické, jež je jakýmsi „předpolím“ vůle státní (podrobně Heindl, 2002). Nezměnil to ani nový zákon z roku 2012.

Vedle legislativního zásahu (ústavního, zákonného) zřejmě připadá v úvahu rovněž cesta soudního sporu, neboť nelze vyloučit, že by „občanství“ v Listině bylo eurokonformně vyloženo jako „občanství EU“ [řešení preferované M. Antošem (2001, s. 507)]. To by však předpokládalo, že politická strana odmítne žadatele z řad občanů Unie o členství a ten se bude bránit soudní cestou, jež ovšem není úplně nasnadě (pohybujeme se mimo předvídaný rozsah soudní ochrany podle § 16a tohoto zákona

i mimo předmět úpravy zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon). Vyloučit však nelze ani to, že politické strany ne-občany mezi své členy přijímají, přičemž veřejná moc se o tom dozví jen při podávání kandidátních listin, na nichž by figurovali jako členové strany. V takovém případě by se další soudní spor mohl odvinout od odmítnutí kandidátní listiny, pokud by k němu došlo.

Zákon mezi politickými stranami a politickými hnutími substantivně nerozlišuje; je v tom následován i volebními zákony, jež rovněž užívají obou pojmů, ale nevyvozuji z nich odlišné následky. Liší se v tom od tzv. malého zákona o politických stranách z roku 1990 (zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách), který v politických hnutích umožňoval seskupovat se rovněž politickým stranám a společenským organizacím, což odpovídalo „střečovému“ charakteru Občanského fóra, jež ostatně postrádalo jasné individuální členství a pevnou organizaci (hnutím bylo právě Občanské fórum a také Veřejnost proti násilí: ilustrativní je dobové heslo „Strany jsou pro straníky, OF pro všechny“). Užívání obou pojmů je tak zdůvodněno jednak dikcí Listiny, jednak tradičním českým resentimentem vůči politickým stranám (partiokracie mezi válkami, státostrana po roce 1948; tradice nepolitické politiky u K. Havlíčka, T. G. Masaryka i V. Havla), z něž plyne přichylnost k hnutím jako čemusi méně odcizenému a zkosnatělému. V tomto ohledu nejde o ryze české specifikum, neboť také kritika meziválečných demokracií a „plutokratických stran“ bývala spojována právě se spontánním, živelným a vitálním hnutím, jehož může být strana nanejvýše organizační oporou (např. NSDAP v Německu), rozhodně je však nevystihuje bezezbytku. Do značné míry to odpovídá i politologickému chápání (sociální hnutí jako široký proud přesahující ambice běžných politických stran, případně politické hnutí jako tematicky sevřenější, orientované třeba jen na podporu konkrétní osobnosti, a organizačně méně propracované než politická strana, u H. Kitschelta se specifickým důrazem na nekonvenční formy vystupování, protestní charakter a vysokou míru identifikace sympatizantů s hnutím – viz Hloušek Kopeček, Šedo, 2011, s. 188–189). Není tak třeba pochybovat o tom, že založení „strany“, anebo „hnutí“ má dalekosáhlý symbolický (komunikační) význam, pro české právo však nepříliš relevantní (obdobně Šimíček in: Bahýľová, 2010, s. 94).

Účel práva sdružovat se v politických stranách je navázán na hlavní účel existence politických stran, jímž je snaha o moc jako nástroj realizace nejrůznějších programových cílů. V demokratické politice se podíl na moci odvozuje od výsledků svobodné politické soutěže, jejímž ztělesněním jsou volby. Proto je prvořadým cílem politických stran účastnit se voleb do zastupitelských sborů různého typu: zákonodárných sborů (ve federálním Československu Federální shromáždění a Česká národní rada, posléze dvoukomorový Parlament, v širším smyslu i Evropský parlament), orgánů vyšších územních samosprávních celků (krajská zastupitelstva) a orgánů místní samosprávy (obecní zastupitelstva). Tak vyznívá i minimalistická definice G. Sartoriho (2005, s. 73): „Strana je jakákoli politická skupina, která se představuje ve volbách a je schopna umístit své kandidáty prostřednictvím voleb do veřejných úřadů“. Strana, která nejeví o volby zájem, sice může být stranou v právním smyslu, materiálně se však bude jednat spíše o občanské sdružení, spolek, klub přátel apod. (obdobně Weyr, 1934, s. 176). I v tomto ohledu však může



přispívat k politickému životu společnosti ve smyslu zájmu o věci veřejné, tříbení názorů, pěstování ducha občanské pospolitosti, přesahování individuální existence s riziky společenského atomismu, tj. vlastně rozbití společnosti.

Není však sporu o tom, že politické strany mají ambici pronikat i mimo přímo volené orgány, všude tam, kde jde o moc a její kontrolu (raději se kontrolovat sám, než být kontrolován někým jiným). Zatímco u vlády to nikoho nepřekvapuje, kontrolní a nezávislé regulační orgány už by měly být mimo dosah politických stran, o orgánech soudního typu ani nemluvě (viz komentář k § 5). Právní omezení však mohou jít v zásadě jen k zákazu souběžného členství v politické straně, což nevylučuje loajalitu k určité politické straně. Právní regulace tu přechází do sféry politické kultury.

Poznámka pod čarou odkazuje na omezení práva sdružovat se v politických stranách v úpravách služebního poměru vojáků, policistů a příslušníků Vězeňské a justiční stráže ČR z počátku 90. let minulého století. Děje se to v duchu čl. 44 Listiny, který zmocňuje zákon k omezení práva sdružovat se v politických stranách pro soudce, prokurátory (státní zástupce), zaměstnance státní správy a územní samosprávy v určených funkcích a pro příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil. Důvodem je jednak reflexe vysoké a nežádoucí míry politizace ozbrojených sil a bezpečnostních sborů v totalitních i posttotalitních autoritativních režimech (politických a osvětových důstojníci), jednak přesvědčení o tom, že právě tyto složky státního aparátu mají být vzdáleny politice a mají se soustředit na službu státu reprezentovanému příslušnými ústavními orgány (v minulosti ostatně nebyly výjimkou rovněž výluky z volebního práva). Obdobně to platí pro aktuální regulace (§ 45 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, § 47 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Zákazy členství v politických stranách by sice nezabránily politickému angažmá ozbrojených složek jako celku, jak je známe ze zemí Latinské Ameriky, Turecka, Pákistánu, Egypta apod., s tímto rizikem však nemáme historickou zkušenost.

Nad rámec informativní poznámky pod čarou jde např. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který v § 4 vylučuje členství soudců ÚS v politických stranách a hnutích rovněž.

Méně jednoznačná je úprava v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. V § 80 odst. 2 písm. d) se soudci zapovídá, aby se nechal ovlivnit mj. zájmy politických stran (obdobné ustanovení platí i pro státní zástupce – srov. § 24 odst. 2 písm. a) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). V odst. 4 téhož ustanovení se mu ukládá povinnost „při své činnosti mimo výkon funkce soudce a při výkonu svých politických práv si počínat tak, aby tato činnost neohrožovala nebo nenarušovala důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudu nebo nenarušovala důstojnost soudcovské funkce anebo mu nebránila v řádném výkonu funkce soudce“. Po našem soudu obojí směřuje nejen k tomu, aby soudce vůbec nebyl členem politické strany, ale též k tomu, aby se nenechal ovlivnit svými politickými sympatiemi, neboť jen tak může nejen nestranným a nezávislým být, ale rovněž se tak ostatním jevit. Je-li někdo členem politické strany, neskýtá záruku, že se zájmy politické strany nenechá ovlivnit. Vzhledem k absenci výslovné úpravy a také vzhledem k tomu, že v drtivé většině rozhodovaných sporů je

pravděpodobnost vlivu (zájmu) politických stran mizivá, nelze však členství v politické straně bez dalšího vnímat jako překážku jmenování soudcem ani překážku výkonu soudcovské funkce. O to větší důraz je třeba klást na konkrétní činnost, projevy apod. (srov. k tomu náleží I. ÚS 2617/15). Další zákony zapovídají výkon funkcí v politických stranách (zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu nebo služební zákon), nikoliv však členství samo.

Ústavním regulativem omezení je také čl. 21 odst. 4 Listiny, který občanům zajišťuje za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, z čehož plyne, že stranické angažmá by nemělo být bonusem, avšak bez dalšího ani malusem (srov. též § 3 odst. 3). Text se sice vztahuje k „přístupu“, bývá však vykládán tak, že zahrnuje rovněž „vykonávání“ funkce (viz „kauza Brožová“ – II. ÚS 53/06: „Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsaňovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“). Straníkem by tedy apriorně neměl být vylučován z okruhu kandidátů pro veřejné funkce, protože u různých z nich se stranická afiliace projevuje různě (pozitivně, neutrálně, negativně), omezení spojená s výkonem veřejné funkce je třeba poměřovat především s právem se sdružovat v politických stranách.

#### K odst. 2

Zákon nespojuje existenci politické strany s povolením ze strany státního orgánu, neboť by to problematizovalo zásadu oddělenosti státu a politických stran (srov. čl. 20 odst. 3 Listiny a § 5 zákona), resp. mohlo by podvazovat volnou soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy). S obojím máme neblahé zkušenosti: s tím prvním po roce 1948, s tím druhým v letech 1945–1948 (tzv. omezená pluralita s vytěsněním politické konkurence). Namísto toho se uplatňuje princip registrační, v němž je utlumena diskrece registrujícího orgánu (srov. § 2 násl.)

Ustanovení se však neváže pouze na vznik a činnost politických stran a hnutí, nýbrž na výkon práva sdružovat se v nich. Povolení státního orgánu tak není třeba ani ke vstupu do těchto subjektů, případně k vystoupení z nich (ukončení členství). Politické strany působí na zásadě dobrovolnosti členství, bez přímusů i koncesí.

#### K odst. 3

Zákon vymezuje svůj předmět v odst. 1 pozitivně, v odst. 3 negativně. Nevztahoval se tak na (obecná) občanská sdružení naplňující svobodu sdružování podle čl. 20 odst. 1 Listiny. Tato sdružení byla kryta zákonem č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který byl zrušen občanským zákoníkem s tím, že občanská sdružení se opět stala spolky, což odpovídá konstrukci shora připomínané ve vztahu



k roku 1867. Nyní je tedy předpisem provádějícím čl. 20 odst. 1 Listiny právě občanský zákoník. Proto byla novelizací zákona v roce 2016 upravena terminologie, takže nyní jde o spolky. Další vyluka se týká sdružování v živnostenských společenstvích, profesních sdruženích nebo stavovských komorách. A poslední případ míří k církvím a náboženským společnostem, které se řídí zákonem č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech. Každé z těchto sdružení má jiný účel a právní režim.

#### Judikatura:

■ Soudní moc je v demokratickém právním státě garantem spravedlnosti a její činnost spočívá v rozhodování sporů podle práva. To ovšem vyžaduje určitý odstup od politických aktérů a jejich zájmů, tedy od politické soutěže a stranické politiky. Projevy soudce v rámci účasti na stranické politice (ve smyslu *partisan politics*, tj. „politické politiky“; ...) narušují důvěru veřejnosti v to, že soudy a soudci budou spory rozhodovat podle práva, a nikoliv podle politických zájmů. Zatímco zákonodárná moc a výkonná moc (na nejvyšší úrovni) jsou s politickou soutěží nerozlučně spjaty (viz např. čl. 16 a násl. Ústavy o volbách do Parlamentu, čl. 68 Ústavy o odpovědnosti vlády ve vztahu k Poslanecké sněmovně a čl. 56 Ústavy o volbě prezidenta), v případě soudní moci je situace odlišná. Ústavní soud shrnuje, že pro zachování důvěry veřejnosti v soudní moc je nezbytné, aby si soudci udržovali i ve svých projevech odstup od politické soutěže, a to na jakékoli úrovni, včetně místní. Soudci se nemohou podílet na kampani politických stran, politických hnutí či volebních seskupení nebo konkrétních politiků. Stejně tak není namístě, aby se svými veřejnými projevy snažili ovlivnit podobu koalic v zastupitelstvu, ani to, kdo bude zastávat funkci starosty. Takové projevy narušují důvěru veřejnosti v to, že soudci budou spory rozhodovat podle práva, a nikoliv podle politických zájmů. (**nález Ústavního soudu ze dne 5. září 2016, sp. zn. I. ÚS 2617/15**)

■ Představuje-li demokracie pojmově vládu lidu a sleduje-li tento lid ve svých sociálních seskupeních různorodé, dokonce i protichůdné zájmy, potom skutečnost, že 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 institucionálně organizovat 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. Přes svou určující roli v sociálním a politickém dění nepředstavují však politické strany jediný prostředek organizování heterogenních zájmů i jejich kontroly, neboť tyto zájmy jsou prosazovány, a dokonce integrovány pomocí celé řady jiných forem, např. odborů, intermedialních a zájmových organizací, různých nátlakových skupin, ale také forem, které se v určitých, především sociálně vypjatých, situacích krátkodobě vytvářejí ad hoc. Také tyto jiné formy často vedou k získávání politické moci, a to nikoli v zanedbatelném rozsahu. 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, neboť veřejná moc je politickým tvarem, jenž ke své institucionalizaci vyžaduje celou řadu, zejména v ústavních normách blíže specifikovaných, podmínek. Pouze v totalitním státu se děje to, že politické strany, či spíše vedoucí politická strana, není oddělena od státu, takže v něm je obvyklým jevem, že kupř. parlament či vláda pouze reprodukuje již přijatá rozhodnutí nejvyššího stranického orgánu. O takový stav však v našem státě a společnosti nejde (...). (**usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98**)

#### Související ustanovení:

§ 2 – Registrační princip a členství v politických stranách, § 5 – Princip oddělenosti politických stran od státu; zákaz ozbrojování

#### Související předpisy:

čl. 1, čl. 2, čl. 5, čl. 6 a čl. 9 Ústavy, čl. 20, čl. 21 a čl. 22 Listiny; – obč. zák.; – zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu; – zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; – zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání; – zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích; – zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů; – zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech; – zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

#### Literatura:

- Antoš, M. Politická práva cizinců v České republice. In: Gerloch, A., Šturma, P. a kol.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011.
- Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnaněk, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- Biezen, I. van, Borz, G. *The Place of Political Parties in National Constitutions: A European Overview*, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, 2009, No. 1, Dostupné na: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf> [cit. 2017-02-13].
- Boguszak, J. Politické strany – kontinuita a diskontinuita (právní kazuistika). *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, roč. 1999, č. 1–2.
- Duverger, M. *Politické strany*. Praha: Karolinum, 2016.
- Fiala, P., Strmiska, M. *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Principal, 1998.
- Frantz, C. *Der Untergang der alten Parteien und die Parteien der Zukunft*. Berlin: Verlag und Buchhandlung von M. Ant. Riendorf, 1878.
- Friedrich, C. J. *Politik als Prozess der Gemeinschaftsbildung. Eine empirische Theorie*. Köln – Opladen: Westdeutscher Verlag, 1970.
- Grinc, J. Nařízení o statusu a financování evropských politických stran – nová úprava svobody politického sdružování v Evropské unii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 2016, č. 2.
- Havlík, V., Hloušek, V. *Czech political parties: their functions and performance: Assessing Czech party politics*. Scientia et Societas, Praha: Newton College, 2013, IX, č. 1.
- Heindl, P. *Die politische Partei im Verfassungsrecht. Parteiendemokratie, Parteibegriffe und Parteienfreiheit*. Wien, 2002.
- Heywood, A. *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Hloušek, V., Kopeček, L., Šedo, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011.
- Jäger, W. *Politische Partei und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum politischen Denken von Lord Bolingbroke und David Hume*. Berlin: Humblot & Duncker, 1971.
- Klíma, M. „Catch-all“ strany O. Kirchheimera. *Politologický časopis*, roč. 1996, č. 3.
- Kosař, D. *Svoboda shromažďování a sdružování*. In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012.
- Kubát, M. *Politická akce*. In: Cabada, L., Kubát, M. a kol.: Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia, 2. vyd. 2004.
- Malíř, J. *Aplikace práva EU a obecné problémy především ústavního práva*. In: Šejvl, M. a kol.: Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy. Praha – Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR a Aleš Čeněk, 2009.
- Manin, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Mikule, V. *K vývoji právní subjektivity politických stran*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1997, č. 3.
- Pavlíček, V. *Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl. Práva a svobody*. Praha: Linde, 2. vyd. 2002.
- Pavlíček, V. O historických zdrojích právní úpravy politických stran na území České republiky. In: Mikule, V. (ed.): *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2003.