

- Sartori, G. *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005.
- Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.
- Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- Weber, M. Politika jako povolání. In: *Metodologie, sociologie, politika*. Praha: Oikoymenth, 1998.
- Weyr, F. *Nový zákon o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran*, ČPSV, roč. 1934 (XVII).
- Weyr, F. Politické strany. In: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III. Brno: Polygrafia, 1934 (reprint 2000).

§ 2

(Registrační princip a členství v politických stranách)

- (1) Strany a hnutí podléhají registraci podle tohoto zákona.**
- (2) Členem strany a hnutí mohou být pouze fyzické osoby.**
- (3) Členem strany a hnutí může být občan starší 18 let, může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí.**
- (4) Ustanovení zvláštních zákonů o neslučitelnosti členství nebo funkcí ve stranách a hnutích s výkonem jiných činností či funkcí nejsou tímto zákonem dotčena.**

K odst. 1

Ustanovení navazuje na § 1 odst. 2, podle něž není třeba povolení státního orgánu k výkonu práva sdružovat se v politických stranách. Politické strany však nejsou pouze faktickými entitami, nýbrž právními subjekty. K tomu účelu je třeba nějakého procesu k dosažení jejich vzniku, přičemž tento proces má povahu registračního řízení, které je upraveno v navazujících ustanoveních zákona a odlišuje se od procesu vzniku spolků podle občanského zákoníku. Zásadní odlišnost tkví v roli ministerstva vnitra, jež u spolků (občanských sdružení) pominula, zatímco u politických stran nikoliv. Registrační řízení se liší na jedné straně od liberálního evidenčního režimu z počátku 90. let, na straně druhé od režimu povolovacího, který § 1 odst. 2 zák. o politických stranách zapovídá (i pro jeho rozpor s ústavním požadavkem oddělenosti politických stran od státu – čl. 20 odst. 4 Listiny, § 3 odst. 1 zákona). Oproti režimu posledně zmíněnému je méně restriktivní (k povaze registračního řízení, byť ve vztahu k občanským sdružením srov. náleží I. ÚS 90/06), neboť vytváří právní nárok na provedení registrace za splnění zákonem stanovených podmínek (obdobně, byť opět k občanským sdružením, srov. NSS sp. zn. 7 A 13/2002-46, č. 266/2004 Sb. NSS), a tedy na vznik politické strany *de iure*. V § 7 odst. 3, resp. § 8 odst. 4 zák. o politických stranách je jeho rigoróznost ještě zmírněna zde zakotvenými fikcemi a nadto je – coby správní řízení – kontrolováno ze strany soudu (§ 8 odst. 5).

K odst. 2

Na rozdíl od zákona z počátku roku 1990, který u politických hnutí připouštěl rovněž členství právnických osob, je současná právní úprava založena na zásadě

výlučného členství fyzických osob, v čemž se přidržuje Listiny a její koncepce politických práv jako práv občanů. Fyzickou osobou tu tudíž není „každý“, ale právě jen „každý občan“ (viz § 1), neboť právě občané se skrze politické strany účastní na správě věcí veřejných, na reprezentativní vládě apod. V této podobě zákon platí od roku 1994 – do té doby o charakteru členství v politických stranách mlčel, což vedlo k zakládání politických stran jinými politickými stranami jen za účelem obejití přísnějších podmínek pro volební koalice (Šimíček in: Bahýřová, 2010, s. 102–103). Individuální členství je zásadou i v komparativním měřítku, nikoliv však bezvýjimečnou. Například britská labouristická strana měla tradičně vedle členů individuálních rovněž členy kolektivní v podobě odborových organizací. Někdy se v tomto ohledu odlišují politické strany přímé (pouze s individuálním členstvím) a nepřímé (s kolektivními členy), přičemž ty druhé jsou vystaveny riziku oslabené autonomie, když se mohou stát pouze přívěskem mateřské organizace typu silných odborů (Blondel, 1972, s. 93 n.).

K odst. 3

Politická práva jsou zásadně právy občanů, přičemž mezník v dotváření občanského statusu představuje dosažení 18 let věku (typicky aktivní volební právo). Zákon stejnou věkovou hranici váže rovněž na členství v politických stranách. Vytvářejí-li politické strany „mládežnické organizace“ s právní povahou spolků, tj. mimo regulaci tohoto zákona, mohou se v nich angažovat také osoby mladší 18 let, a to i bez ohledu na státní občanství (jde o projev obecného sdružovacího práva ve smyslu čl. 20 odst. 1 Listiny).

Princip výlučného členství je navázán na požadavek vážnosti a čestnosti úmyslů, resp. na zákaz zneužívání práv. Zatímco v meziválečném Československu nebylo vyloučeno být členem více politických stran a těžit z toho v závislosti na tom, jak se měnila politická vedení silně zpolitizovaných ministerstev, klade se nyní důraz na programovou orientaci politické strany a příchyllost občana k ní. Je možné stát mimo politické strany, je možné i měnit členství v nich, v jednu chvíli je však možné identifikovat se pouze s jedním stranickým programem, potažmo strategií k jeho naplnění, neboť právě tento program a strategie vstupují do soutěže s programy a strategiemi jiných stran. Jelikož však neexistuje rejstřík členů politických stran (a se zřetelem k ochraně osobních údajů ani existovat nemůže), nebude snadné případné porušení tohoto pravidla zjistit, pakliže by vůbec někdo byl motivován to zjišťovat. Zákon s jeho porušením nesplňuje sankci např. v podobě neplatnosti dalšího (všech) členství apod. Takovou sankci mohou zakotvit stanovy [např. čl. 8 odst. 1 písm. d) Stanov ČSSD: zánik členství přijetím do jiné politické strany; obdobně čl. 3 odst. 7 písm. b) Stanov ODS nebo čl. 3 odst. 7 písm. d) Stanov TOP 09], ovšem s tím, že fakticky nemusí být známo, že členství zaniklo, pokud by informace o přijetí do jiné politické strany nevešla ve známost a postižený člen by se nadále choval jako člen původní politické strany.

K odst. 4

Opět v návaznosti na § 1 odst. 1, kde se odkazuje na zvláštní zákony upravující omezení práva sdružovat se v politických stranách, pojednává se v tomto

ustanovení o tom, že zákon nemá „kodexovou“ ambici komplexní úpravy věcně související materie. Upravuje právní status politických stran, nikoliv veškeré otázky související s členstvím v nich. Nedotýká se tudíž zákonů upravujících různé typy neslučitelnosti výkonu činnosti či funkce buď přímo s členstvím v politické straně (viz výše u § 1 služební poměry vojáků a členů bezpečnostních sborů, soudci Ústavního soudu), anebo se zastáváním funkcí v nich (viz výše u § 1 k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, rovněž představení podle služebního zákona). Jelikož podobné zákazy a omezení představují limitaci základního práva, nemohou tak být svévolné, ale podléhají odůvodnění, resp. ospravedlnění odkazy na veřejný zájem ve smyslu Listiny. Jejich základní intencí je uchránit určité typy činností spojené s hledáním a formulováním obecného zájmu, službou celku či politickou nezávislostí od přímého vlivu politických stran na osoby tyto činnosti vykonávající. V pozadí je tradiční představa o partikularismu politických stran, jenž se může legitimně projevat v parlamentu, nikoliv však ve státním aparátu (byrokracie jako obecný stav, vůči rakouskému či německému císaři loajální ozbrojené síly apod.).

Členství v politických stranách bude vcelku snadno identifikovatelné (zapsaným členem někdo je, anebo není, jelikož stranu opustil buď dobrovolně, nebo nuceně; někdy může být složitější určit trvání členství tam, kde je vázáno na placení členských příspěvků – nezaplacením přestává být členem). Do toho je třeba zahrnout rovněž občasně snahy o tzv. pozastavování členství (typicky v případě trestního stíhání významného funkcionáře politické strany), neboť i ten, kdo má členství pozastavené, je členem politické strany, byť „deaktivovaným“, takže by vyhověl požadavku zapovídajícímu činnost, nikoliv však členství samo.

Složitější může být určení, co je „funkcí“ v politické straně. Vodítkem budou především stanovy politických stran (vymezení statutárních, rozhodčích a revizních orgánů – srov. § 6 odst. 2 písm. b) bod 6). V zásadě jde o záměr zákonodárce utlumit aktivity v politické straně na základní úroveň, která však nemá vylučovat účast v životě politické strany, a to včetně rozhodování o jejím směřování. Zákaz výkonu funkce tedy nemůže zahrnovat hlasování o čemkoliv a komkoliv, dopadá však na pasivní volební právo, potažmo obecněji na přístup k funkcím uvnitř politické strany bez ohledu na způsob jejich nabytí (volba, jmenování, kooptace...). Typickými funkcemi jsou výkonné funkce předsedů a místopředsedů všemožných stálých orgánů od místní po centrální úroveň, ale i členství v kolektivních orgánech (výbory, rady, komise), které formulují a provádějí stranickou politiku, případně její vykonávání kontrolují. Ve všech případech jde o mimořádnou aktivitu, která (i z hlediska politické sociologie) přesahuje aktivní či pasivní členství v politické straně a je z hlediska zájmu na omezení míry propojení dané osoby s politickou stranou nežádoucí. Spornou může být účast ve vrcholných orgánech politických stran, jimiž jsou sjezdy a kongresy, pokud jsou obsazovány na základě voleb delegátů. Oficiální stanovisko náměstka pro státní službu k § 80 služebního zákona „funkci“ delegáta sjezdu pro představené akceptuje, nikoliv však jiné funkce v rámci sjezdového jednání. S ohledem na dopad na výkon politických práv to lze mít za stanovisko vyvážené a využitelné pro úvahy o „funkcích“ v politických stranách i mimo systém státní služby.

Judikatura:

■ Polistopadová úprava sdružovacího a shromažďovacího práva je založena na těchto principech: na principu odloučenosti od státu (promítá se zejména v tom, že stát vznik společností nekonceduje, pouze je administrativně registruje, či jen pořádkově eviduje, jako je tomu u odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, nebo také v tom, že stát nijak nezasahuje do vnitřních právních poměrů společnosti – § 2 odst. 3 věta druhá zák. č. 83/1990 Sb.); na principu členské samosprávy, do níž stát nesmí nijak zasahovat, neboť mu to zakazuje ústavní princip odluky soukromoprávních korporací spolkového práva od státu; a na principu práva člena na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu společnosti, které je v rozporu se zákonem nebo stanovami, příp. jiným vnitřním předpisem. (náleží Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06)

Související ustanovení:

§ 1 – Účel sdružování v politických stranách, § 3 – Právní povaha politických stran, svobodné a dobrovolné členství, § 4 – Politické strany a ochrana principů demokracie, § 6–9 – vznik strany a hnutí

Související předpisy:

zák. o NKÚ, – zák. o ÚS, – zák. o vojácích z povolání, – zák. o soudech a soudcích, – zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, – zák. o státní službě

Literatura:

Bahýřová, L a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.
Blondel, J. *Comparing Political Systems*. New York – Washington: Praeger, 1972.

§ 3

(Právní povaha politických stran, svobodné a dobrovolné členství)

(1) Strany a hnutí jsou právními osobami. Státní orgány mohou do jejich postavení a činnosti zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích.

(2) Nikdo nesmí být nucen k členství ve stranách a hnutích. Ze strany a hnutí může každý svobodně vystoupit.

(3) Nikdo nesmí být omezován ve svých právech proto, že je členem strany a hnutí, že se účastní jejich činnosti nebo je podporuje anebo že stojí mimo ně.

K odst. 1

Z předchozích ustanovení je patrné, že politické strany a hnutí jsou subjektem určeným ke sdružování občanů starších 18 let za účelem účasti na politickém životě. Zde se stanoví, že mají povahu právnických osob, tedy organizovaných útvarů, o nichž zákon stanoví, že mají právní osobnost, nebo jejichž právní osobnost uzná (srov. § 20 odst. 1 obč. zák.). V tomto případě platí první varianta, tj. že mají právní osobnost. Podle § 15 odst. 1 obč. zák. je právní osobností „způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti“. Politické strany jsou tak odděleny od svých členů, jednájí vlastním jménem, mají vlastní majetkovou podstatu apod. Co do povahy, patří mezi korporace soukromého práva, na něž subsidiárně dopadá obecná úprava občanského zákoníku o právnických osobách (Dvořák in Švestka, Dvořák, Fiala a kol., 2014, s. 108).

S krátkodechou výjimkou vládního nařízení č. 255/1938 Sb. z. a n., o politických stranách, jež bylo stíháno osudem předpisů z doby nesvobody (Mikule, 1997, s. 374–375) mají politické strany právní subjektivitu až od ledna 1990. Jako právnické osoby jsou politické strany subjektem základních práv, nikoliv jen formou výkonu základního práva občanů sdružovat se v nich (Šimíček in: Bahýřová, 2010, s. 98; podobně Pl. ÚS 26/94: „Politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby.“). Politické strany se těší nadto zvláštní formě procesní ochrany, když čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy stanoví, že 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“. Jde o jedno z privilegií (vedle státního financování a hegemonie, nikoliv však monopolu, ve volebním procesu), jsooucích protiváhou plněných veřejných úkolů (Šimíček in: Bahýřová, 2010, s. 99). To má význam i vzhledem k tomu, že politické strany nejsou výslovně vyňaty z předmětu úpravy zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, neboť nejsou ani Českou republikou ani územním samosprávním celkem (srov. § 6 citovaného zákona). Komentář ke zmiňovanému zákonu, resp. k jeho § 1, je přímo zařazuje do výčtu právnických osob, na něž zákon dopadá (Fenyk, Smekal, 2012). Ostatně zákonem č. 420/2011 Sb., byl zák. o politických stranách v § 12 novelizován tak, aby se možnost trestního stíhání politických stran stala nepochybnou. Z toho ovšem bez dalšího neplyne, že by zánik politické strany mohl nastat alternativně buď na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, anebo soudu trestního. V trestním řízení by totiž mohlo docházet k problémům při aplikaci ochranných lhůt stanovených zákonem o sdružování v politických stranách, a tím i k zásahům do politické soutěže. Důvodová zpráva k § 20 zák. o tr. odpovědnosti p. o. vylučuje u politických stran trest zákazu činnosti, čemuž koresponduje i § 16 téhož zákona spojující zrušení právnické osoby s její určitou povahou, což může být právě případem politických stran. Z toho se podává, že při trestání politických stran bude možné využít pouze některé tresty. Rozhodnutí o samotné existenci politické strany by mělo být i nadále v rukou Nejvyššího správního soudu na základě speciality zákona o sdružování v politických stranách vůči zák. o trestní odpovědnosti právnických osob [k tomu srov. Výborný, Mareš, 2012, s. 230, podle nichž musí být aplikační přednost speciálních předpisů uznána „obzvláště z hlediska jejich dopadů na základní právo. Rozpuštění politické strany (...) bylo a je nejvyšším ‚trestem‘ pro takovéto sdružení a tento ‚trest‘ může být uložen jen na základě úpravy dotčeného práva, protože tyto předpisy na rozdíl od norem trestního práva více akcentují specifika jeho výkonu.“].

Z hlediska Evropské úmluvy je lhotejné, o jaký zákon by bylo opřeno zrušení politické strany, vždy půjde o zásah do sdružovacího práva. Každé „rozhodnutí týkající se činnosti politické strany“, tedy včetně rozhodnutí podle zák. o trestní odpovědnosti právnických osob, může být na návrh politické strany přezkoumáváno Ústavním soudem ve zvláštním řízení o ústavní stížnosti podle § 73 zák. o ÚS, kdy jde o ústavnost i zákonnost rozhodnutí a nikoliv o užším způsobem chápaný zásah

do ústavně zaručených základních práv a svobod (politická strana má k dispozici i „obecnou“ ústavní stížnost, nikoliv však ve vztahu k ochraně před rozhodnutími dotýkajícími se činnosti, nýbrž např. k ochraně vlastnického práva – podrobně k tomu Filip, in: Bahýřová, 2010, s. 1149n.). Vráťme se k tomu ve výkladu ke zrušení politické strany.

V § 5 komentovaného zákona je znovu zakotven ústavní princip oddělenosti politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny), a to ve smyslu ochrany státu před politickými stranami. Zde se oddělenost (nezávislost) vyjadřuje v opačném smyslu, tj. ve smyslu ochrany politických stran před státem a jeho orgány. Politické strany jsou soukromoprávní korporace od státu oddělené, ač na něj prostřednictvím četných veřejných úkolů vykonávají vliv nesouměřitelný s jinými sdruženími. Každopádně je ve vztahu vůči státu vázán zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), která odkazuje na zákon jako titul zásahů do postavení a činnosti politických stran. Typicky půjde o orgány moci výkonné (postup při registraci a vyhodnocování činnosti politických stran z hlediska souladu s ústavními postuláty), stejné pravidlo se však dá vztáhnout i na Úřad (dříve Poslaneckou sněmovnu, která v agendě kontroly výroční finanční zprávy působila jako svého druhu správní úřad – srov. NSS Obn 1/2006-11), Nejvyšší kontrolní úřad, jehož kontrolní působnost vůči politickým stranám ovšem narážela také na nedostatek ústavního zmocnění (Pl. ÚS 26/94), avšak též na soudy. U nich je otevřena míra možné ingerence do vnitřních poměrů politických stran, protože obecně se opírá pouze o ochranu práva se sdružovat v politické straně u konkrétního stěžovatele nespokojeného s rozhodnutím stranických orgánů znamená, že zmiňovaná limitace vměšování státních orgánů bude v případě soudů omezena na zásadu, dle které „kde není žalobce, není ani soudce“. Jakmile však žalobce je, nepotřebuje soud žádné zákonné zmocnění, neboť se odvolá na obecná ústavní pravidla ochrany základních práv. Nakonec tu, jako téměř vždy, půjde o vyvažování, resp. poměřování hodnot a principů. V zásadě právě toho se týkal spor nakonec uzavřený nálezem II. ÚS 1969/10, v němž se obecné soudy klonily ke zdrženlivosti vybízející dikci zákona s rekursem na oddělenost stran od státu, zatímco Ústavní soud položil důraz na význam a obsah čl. 5 Ústavy a na ochranu subjektivního veřejného práva stěžovatelů – členů politické strany. Propojení Ústavy a Listiny spatřoval v požadavku vnitrostranické demokracie, bez níž nemůže být zajištěn ani náležitý efekt čl. 5 Ústavy (respekt k demokratickým principům jako předpoklad žádoucí soutěže politických stran), ani garantované rozporované právo sdružovat se v politické straně. S tím lze souhlasit, není to však odpověď na otázku po roli zákonodárce (zákona) ve vytváření relevantní právní regulace a jejího vynucování.

K odst. 2

Zatímco čl. 5 Ústavy zdůrazňuje svobodný a dobrovolný vznik politických stran z hlediska systémového, sdružovací právo je v Listině pojato právě jako právo. Konkrétním důsledkem obého je zákaz nucení k členství v politických stranách, a to jak ve vztahu ke vzniku, tak ve vztahu k trvání členství v politických stranách. Nucení připadá v úvahu přímé i nepřímé, přičemž tím prvním by byl především sankcionovaný tlak veřejné moci bez dalšího, tím druhým podmiňování plnění ze

strany veřejné moci (sociální dávky), ale třeba též zaměstnávání subjekty veřejné moci, členstvím v politické straně. Zřejmě není důvodu vylučovat zde horizontální účinek, takže podmiňovat zaměstnání členstvím v politické straně je zapovězeno rovněž jiným zaměstnavatelům, a to i se zřetelem k tomu, že by se tu současně jednalo o diskriminaci nestraníků. Pokud jde o zaměstnance politické strany, zřejmě by se musela zkoumat povaha jejich činnosti, protože by mohla mít na požadavek členství ve straně rozličné dopady (řidič versus krajský tajemník). Platí nicméně obecné ustanovení § 316 odst. 4 písm. f) zák. práce, podle nějž zaměstnavatel nesmí od zaměstnance vyžadovat informace o členství v politických stranách či hnutích. Ve vztahu ke svým členům politická strana takovými informacemi disponuje, neví však o členství v politických stranách jiných. Z hlediska politické strany by tudíž bylo racionální obsazovat citlivé pozice ve svém aparátu vlastními straníky, neboť vzhledem k zásadě výlučného členství by bylo zřejmé, že nejsou členy jiné strany. Vůči sdružovacímu právu ohleduplnější by však bylo případnou nelogikalitu striktněji posuzovat právě v režimu pracovního práva.

Z politické strany je možno vystoupit bez ohledu na případně odchylný projev vůle stranických orgánů. Stranické dokumenty, typicky stanovy, vystoupení ze strany nemohou bránit, mohou však upravit způsob či podmínky ukončení členství z vůle člena strany (jak a komu sdělit, jde-li o funkcionáře, tak i vypořádání zániku funkce typu zániku podpisových práv, vrácení předmětů na výkon funkce navázaných apod.). Výslovné zakotvení práva stranu z vlastní vůle opustit nevyklučuje opuštění nedobrovolné na základě rozhodnutí stranických orgánů (vyloučení, zrušení členství apod.), typicky v důsledku závažného či opakovaného porušení povinností člena strany.

K odst. 3

Zatímco předchozí odstavec chrání nestraníky před tlakem, aby se stali straníky, a také straníky samotné, kteří se rozhodli stát nestraníky, zde se specifikuje čl. 3 odst. 3 Listiny, podle nějž: „Nikomusmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.“ Nikdo tedy nemá být omezován v právech, protože je straníkem či sympatizantem politické strany, ale ani proto, že stojí mimo ni (viz např. ochrana informace o členství v politické straně před zaměstnavatelem zmíněná výše). Výjimkou jsou omezení zdůvodněná veřejným zájmem ve smyslu čl. 20 odst. 3 Listiny, jež jsou rozvedena v zákazech souběžného členství v politických stranách, případně jen zastávání funkcí v nich, s určitými činnostmi a funkcemi (omezení přístupu k veřejné funkci – k tomu viz výklady k § 1 odst. 1 a § 2 odst. 4).

Související ustanovení:

§ 1 – Účel sdružování v politických stranách

Související předpisy:

§ 316 zák. práce

Literatura:

Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.
Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014.

Fenyk, J., Smekal, L. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

Mikule, V. K. vývoji právní subjektivitě politických stran. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1997, č. 3.

Výborný, Š., Mareš, M. Možnosti aplikace trestní odpovědnosti právnických osob při zadržování extremismu. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 10.

§ 4

(Politické strany a ochrana principů demokracie)

Vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí,

- a) které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu,
- b) které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány,
- c) které směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů,
- d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.

K § 4

Obdobně jako je tomu u dalších úvodních ustanovení tohoto zákona, i nyní komentovaný § 4 představuje zákonnou projekci a konkretizaci ústavněprávní regulace politických stran (čl. 5 Ústavy; čl. 20 a čl. 22 Listiny) a zde explicitně zakotvených principů vymezujících základní parametry postavení a fungování politických stran v ústavním (politickém) systému ČR. Volná soutěž politických stran představuje natolik zásadní hodnotu, že její ochraně Ústava i Listina podřizují zákonnou úpravu všech politických práv a svobod (srov. Pl. ÚS 26/94; Pl. ÚS 3/96 či II. ÚS 1969/10; dále Bahýľová, L. a kol., 2010, s. 98-100).

V tomto případě je relevantní především **ústavní princip (příkaz) oddělenosti politických stran od státu**, jenž je určující pro vztah státu a politických stran. Jeho explicitní ústavní zakotvení (čl. 20 odst. 4 Listiny) sice primárně slouží k ochraně politických stran před zásahy státu (veřejné moci), ať již v podobě přímého zákazu zasahování orgánů veřejné moci do postavení a činnosti politických stran a hnutí mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze (zásada vnitřní autonomie – čl. 20 odst. 3 Listiny; § 3 odst. 1 zák. o politických stranách – viz výše), anebo v podobě zvýšené ochrany skrze ústavní zakotvení jejich privilegovaného postavení a ztížení jejich rozpustitelnosti ve srovnání s jinými korporacemi (spolky). Na druhou stranu z tohoto privilegovaného postavení plynou politickým stranám i jisté povinnosti, neboť coby ústavní instituce *sui generis* jsou konstituovány na základě a v rámci demokratického právního státu, jehož principy a pravidla zavazují nejen stát, ale i politické strany samotné.

Článek 5 Ústavy na politické strany výslovně klade dva základní požadavky, a to respekt k základním demokratickým principům a odmítnutí násilí jako prostředku

k prosazování svých zájmů. „Politická strana může usilovat o změnu právního i ústavního pořádku, pokud jsou (resp. mají být) použité prostředky nenásilné, zákonné a demokratické a cílená změna je sama o sobě slučitelná se základními principy demokratického právního státu.“ [cit. dle NSS Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.)]. Respektování uvedených ústavních požadavků je tak třeba vnímat jako nezbytný předpoklad pro vstup a samotnou účast ve svobodné soutěži politických stran.

Naopak politické strany tyto ústavní požadavky nerespektující mohou (měly by) být z této soutěže vyloučeny, a to zákonem předvídaným způsobem, cestou nepřipuštění jejich vzniku (registrace), resp. znemožnění jejich dalšího působení v podobě pozastavení činnosti či rozpuštění na základě soudního rozhodnutí, což ostatně přímo předvídá i čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy. „Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, nesplňuje nezbytné pojmové náležitosti stanovené ústavou, a proto nepožívá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí.“ (Pl. ÚS 26/94).

V uvedených ústavních požadavcích a především v jejich zákonné konkretizaci v podobě zákazů formulovaných především v § 4 a rovněž v § 5 (zejména pokud se jedná o požadavek odmítání násilí – blíže viz komentář k § 5), nacházejí odraz dva významné teoretické koncepty, týkající se postavení a působení politických stran v ústavním (politickém) systému, tj. koncept obranyschopné (bránící se) demokracie a koncept vnitrostranické demokracie.

Teoretické rozpracování první zmíněného **konceptu obranyschopné (bránící se) demokracie** (*wehrhafte/streitbare Demokratie, militant democracy*) je spojováno především se jmény K. Loewensteina či C. Schmitta (blíže k tomu srov. Výborný, 2013, s. 441–452, či Blažek, 2009, s. 4–13). Vychází ze základního předpokladu, že demokratický právní stát, založený na účtě a respektu k základním právům a svobodám, musí současně disponovat mechanismy či prostředky, jež sice v nezbytných a přiměřených mezích v konečném důsledku vedou k omezení základních práv a svobod, nicméně legitimním cílem jejich existence je obrana základních principů, na nichž je demokratický právní stát založen („podstatné náležitosti demokratického právního státu“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy), která je namířená proti reálným či hrozcím atakům ze strany subjektů, jež je odmítají respektovat či přímo usilují o jejich zničení. „Demokratický právní stát má právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení. Prosazování konceptu demokracie schopné se bránit je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu a naplňování této myšlenky dovoluje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou (Pl. ÚS 9/01, obdobně srov. např. Pl. ÚS 14/94, nebo ESLP: *Vogt proti Německu* nebo *Ždanoka proti Lotyšsku*). Zničení se brání každý systém, není důvodu z toho demokracii – jako nejlepší ze všech hrozných způsobů vládnutí – vyjímat.

V základech konceptu obranyschopné demokracie najdeme paradoxy svobody, tolerance a právě demokracie: neomezená svoboda nepřátel svobody zničí podmínky svobody, neomezená tolerance nepřátel tolerance zničí podmínky tolerance a nijak nelimitovaná demokratická soutěž může politickou moc svěřit nepřátelům demokracie, kteří demokracii zničí. Máme-li tedy uchovávat podstatu svobody,

tolerance nebo demokracie, jež všechny vnímáme jako pozitivní hodnoty umožňující v maximální míře individuální i kolektivní sebe-určení, tj. život podle vlastní volby, musíme je chránit, přičemž „my“ znamená někdy společnost, jindy stát. Ne vše totiž může a smí dělat stát sám, jak upozorňuje další paradox, paradox Böckenfördeho: vynucuje-li liberální stát liberální postoje a hodnoty, není tak úplně liberální – předpoklady jeho existence tkvějí ve společnosti, a právě ta má být liberální. Silný „imunitní systém“ americké společnosti umožňuje maximální zdrženlivost veřejné moci (viz např. tamní pojetí svobody projevu). Problém nastane, není-li společnost liberální – a to je fenomén německé Výmarské republiky, v konfrontaci s jejímž zánikem celý koncept vznikl.

V reakci na „bezbrannost“ a „neschopnost“ tehdejších demokracií čelit nástupu totalitních režimů (ať již ve jménu nacistické, fašistické či komunistické ideologie), jejichž fundament a předvoj představovaly politické strany nepřátelské vůči demokracii uvnitř i navenek, moderní demokracie (blíže k tomu srov. Thiel, 2009) v období po II. světové válce (v čele se Základním zákonem SRN), resp. po roce 1989 (včetně ČR) do svých právních řádů (na ústavní či zákonné úrovni), zakotvily právě ony prostředky „bránící se demokracie“, které umožňují takové subjekty z účasti v politické soutěži či z působení ve veřejném prostoru vyloučit, navzdory omezení jejich základních práv a svobod. Interpretací a aplikační meze (z hlediska ústavní konformity) těchto prostředků pak ve své judikatuře stanovily zejména ústavní soudy [srov. např. rozhodnutí BVerfG ze dne 23. 10. 1952, 2 BVerfGE 1 (*SRP – Verbot*)], včetně Ústavního soudu ČSFR (Pl. ÚS 5/92 či Pl. ÚS 1/92), resp. Ústavního soudu ČR (blíže k tomu srov. Výborný, Š., 2013, s. 157–163). „Ústavní soud se ztotožňuje s principy bránící se demokracie, jejichž právní aplikace je opodstatněná s přihlédnutím k historickým zkušenostem s nacistickou a komunistickou totalitou nejen v našem státě, nýbrž i v celoevropském kontextu. Jestliže jsou odpůrci demokracie a hodnot, na kterých demokracie stojí, připraveni na ni útočit, musí být i demokratický režim připraven bránit se těmto atakům, a to v nutných případech i omezením základních práv“ (IV. ÚS 2011/10).

Ačkoliv Ústavní soud zmiňuje zkušenosti s nacistickou a komunistickou totalitou, dlužno dodat, že obdobná opatření či prostředky „bránící se demokracie“ bylo možné naleznout v právním řádu již za období tzv. První československé republiky. Za příklad lze uvést jednak zákon č. 50/1923 Sb. z. a n., na ochranu republiky, jednak a především zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Zákon byl přijat jako mimořádné a dočasné opatření (jeho účinnost byla omezena do 1. 1. 1935 a následně prodlužována až do 1. 1. 1938) v reakci na výskyt a jednání německých spolků a hnutí, usilujících o odtržení území s početným německým obyvatelstvem od ČSR a jejich připojení k říšskému Německu. Vláda tak měla již výslovnou zákonnou kompetenci zastavit činnost nebo rozpustit politickou stranu (před jeho přijetím došlo k rozpuštění např. *Deutsche Nationalpartei* pouze na základě usnesení vlády), pokud činností politické strany byla zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky (§ 1 odst. 1). Na základě jeho aplikace pak byla rozhodnutím nejvyššího správního soudu (sp. zn. 18 602/35) rozpuštěna *Deutsche national-socialistische Arbeiterpartei*

(DNSAP). Prvorepubliková úprava postihovala i mandáty členů rozpuštěných stran v zastupitelských orgánech, umožňovala také omezení jednotlivců co do jejich práva se sdružovat v budoucnu apod. (blíže k tomu srov. Roztočil, 2009, s. 21–28).

Ve vztahu k politickým stranám logicky dochází zejména k omezení práva sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny; čl. 11 Úmluvy), byť použitím prostředků „bránící se demokracie“ mohou být dotčena i další základní práva či svobody (svoboda projevu, svoboda shromažďovací, právo na soukromí, rovný přístup k veřejným funkcím aj.). Nyní komentovaný § 4 (nikoliv však pouze on) nepochybně představuje onen zákonný základ („jen v případech stanovených zákonem“) vyžadovaný Listinou, resp. Úmluvou jako jednu z podmínek umožňující omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách. Jisté pochybnosti nicméně může vyvolat zde použitá odlišná terminologie. Zatímco čl. 20 odst. 3 Listiny, resp. čl. 11 odst. 2 Úmluvy tato omezení spojují s ochranou bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či pořádku, ochrany zdraví či ochrany práv a svobod druhých (tento aspekt je nadto zesílen zákazem zneužití ve smyslu čl. 17 Úmluvy), nyní komentovaný § 4 takové důvody formuluje odchylně. Lze říci, že se k onomu původnímu legitimnímu cíli zakotvení prostředků „bránící se demokracie“, tj. ochrana základních principů demokratického právního státu, hlásí mnohem zřetelněji, neboť každý z uvedených důvodů (zákazů) vyjadřuje specifickým způsobem i určitý, nikoliv bezvýznamný, stupeň ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu, chráněných čl. 9 Ústavy. Z toho důvodu se proto může jevit sporným, zda každé jednání přičitatelné dané politické straně, které představuje riziko pro bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost či pořádek nebo vede k ohrožení práv a svobod druhých, je zapovězeno i ve smyslu § 4 a tedy nutně může vyvolat zásah (opatření) veřejné moci s tím spojené.

Řešení dle našeho názoru (nacházejícího oporu v judikatuře) spočívá v naplnění další Listinou, resp. Úmluvou předvídaných podmínek pro omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách, a tou je „nezbytnost“ či „nevyhnutelnost pro ochranu demokratické společnosti“. Zásah proti politické straně je tudíž podmíněn existencí skutečného (ve smyslu schopnosti realizace programových cílů představujících ono riziko) a bezprostředního (ve smyslu aktuálního) rizika ohrožení demokracie a jejích principů. Potřeba ochrany demokratické společnosti je pak sama podmíněna splněním několika podmínek. Především je třeba zabývat se tím, zda jsou vytýkaná jednání a projevy přičitatelné dané politické straně. Dále je třeba zkoumat, zda jednání a projevy, které jsou přičitatelné politické straně, tvoří celek dostatečně jasně vypovídající o cílech, o které daná strana usiluje, a zda je tento obraz v rozporu se základními principy demokratické společnosti. Konečně je pak třeba zabývat se také tím, zda existují přesvědčivé důkazy o dostatečně bezprostředním riziku ohrožení demokracie [srov. např. NSS Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.), č. 1841/2009 Sb. NSS; či ESLP: *Refah Partisi a další proti Turecku*]. Posledně uvedená podmínka je sice na první pohled logická (chráníme-li demokracii, není třeba podnikat nic proti tomu, co ji vlastně neohrožuje), otevírá však prostor pro rozdílný postup vůči stranám marginálním a významným, ač se mohou formálně dopouštět téhož závadného jednání (významnou zrušíme, marginální nikoliv, pokud a dokud nikoho nezajímá). S tím souvisí i historická zkušenost, že čekat, až se z marginální

strany stane strana významná, s výraznou podporou a zastoupením ve strukturách státní moci, může znamenat, že je na její postižení cestou práva pozdě.

Nutnost zkoumat naplnění těchto (restriktivně vykládaných) podmínek, vždy s respektem k principu proporcionality potenciálního omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách, nicméně celou problematiku posouvá z roviny principiální do roviny kazuistické (srov. Issacharoff, 2015, s. 54). Zatímco výše uvedené ústavní požadavky, konkretizované mimo jiné do podoby zákazů v § 4, spíše samy o sobě v zásadě legitimizují zakotvení prostředků „bránící se demokracie“ a tedy opatření omezujících základní práva a svobody do právního řádu, zodpovězení otázky, zda jsou naplněny všechny podmínky, které v daném konkrétním případě učiní takové omezení ústavně konformním, je již součástí konkrétního řízení vůči danému politickému subjektu (viz komentář k § 8, resp. § 13 až § 15). Proto nepovažujeme za účelné se pouze v obecné rovině věnovat rozboru jednotlivých, nadto obtížně vymezitelných, důvodů (zákazů) formulovaných v § 4, neboť samotnou existenci, příp. intenzitu jejich porušení je vždy nutné zkoumat v kontextu daného konkrétního jednání přičitatelného dané politické straně. Lze jen poukázat na historickou zkušenost se v těchto ustanoveních promítající: odmítání demokracie jako otevřené formy vlády umožňující nenásilnou výměnu vládnoucích, snaha zneužít demokracii jako formu získání moci s cílem ji už nepustit, vůdcovský organizační princip vytěsňující diskusi a kontrolu, hlásání násilí a skupinové nenávisti apod.

Pozornost je naopak vhodné zaměřit na uvozující formulaci § 4 „vznikat ... nemohou strany a hnutí“, z níž vyplývá, že sankce za porušení zde uvedených (zákazů) mohou vést nejen k pozastavení činnosti (§ 14), resp. rozpuštění dané politické strany (§ 13), ale mohou znemožnit již vznik takového politického subjektu. Jedná se tak o „preventivní“ omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách, a to cestou odmítnutí registrace ze strany ministerstva vnitra (§ 8 odst. 1). V tomto aspektu se tak do značné míry formální registrační řízení, v němž je zkoumáno především splnění zákonem předvídaných formálních náležitostí návrhu na registraci, mění na přezkumné řízení, v němž dochází ze strany správního orgánu k hodnocení ryze hmotněprávních otázek, tzn. naplnění jednoho z v § 4 formulovaných zákazů. A přestože zákon o politických stranách předvídá možnost dotčeného subjektu (přípravného výboru) se proti případnému odmítavému rozhodnutí o registraci bránit soudní cestou (§ 8 odst. 5), je nezbytné trvat na tom, aby výše uvedené (restriktivně vykládané) podmínky pro omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách byly důsledně respektovány již v průběhu správního (registračního) řízení. Tím spíše, že stejný správní orgán mimo jiné odpovídá za efektivní fungování bezpečnostní či protixtremistické politiky.

Odmítnutí návrhu na registraci z důvodu porušení § 4 je totiž třeba považovat za zcela krajní opatření (i ve srovnání s pozastavením činnosti, resp. rozpuštěním politické strany), které se dá uplatnit pouze v nejzávažnějších a současně nejvíce zjevných případech (srov. např. ESLP: *Linkov proti Česká republika*). Problematickým aspektem tohoto opatření je především skutečnost, že takové omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách je nutně spojeno s potenciálním (domnělým, v budoucnu se vyskytnuvším), ve stanovách či v programových cílech

deklarovaným, nikoliv tedy prokazatelným (přičitatelnost, aktuální a bezprostřední riziko, aj.) jednáním porušujícím § 4 a některý ze zde formulovaných zákazů. Proto by k takovému opatření mělo být přistupováno opravdu jen v krajních případech, kdy konkrétní okolnosti vyžadují okamžitý zásah ze strany veřejné moci (s ohledem na aktuální potřebu ochrany ústavních hodnot chráněných v § 4 formulovanými zákazy) [srov. rozsudky ESLP: *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, stížnost č. 46626/99, či *Socialistická strana a další proti Turecku*, stížnost č. 21237/93] (blíže viz komentář k § 8).

Z obsahu jednotlivých zapovězených důvodů (zákazů), formulovaných v § 4, vyplývá, že cílí především na působení politických stran ve „vnějších“ politických procesech (účast v politické soutěži, podíl na výkonu moci) [viz zejména písm. a), c) a d)], nicméně zčásti se dotýkají rovněž oblasti „vnitřní“ činnosti politických stran, a to v podobě požadavku na existenci demokratických stanov, resp. demokraticky ustanovených orgánů [viz § 4 písm. b)]. V tomto požadavku tak nachází odraz i druhý ze zmíněných konceptů, a to koncept vnitrostranické demokracie.

V čl. 5 Ústavy zakotvený požadavek respektu politických stran k základním demokratickým principům se tak v oblasti vnitřní autonomie politických stran transformuje do podoby požadavku na respektování a dodržování základních atributů vnitrostranické demokracie, kterým musí politické strany přizpůsobit své stanovy, strukturu, procesy fungování i přijímání stranických rozhodnutí. Zatímco však kupříkladu v čl. 21 odst. 1 věty třetí Základního zákona SRN je explicitně zakotven ústavní příkaz dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie (blíže k tomu srov. Morlok, 1998, s. 299n), u nás bylo nezbytné tento požadavek judikatorně dovodit z ústavněprávní úpravy dotýkající se politických stran. „Jestliže totiž vzniku demokratických státních orgánů musí předcházet volná soutěž na státu nezávislých politických stran, respektujících základní demokratické principy a politické strany tak v této své základní funkci předcházejí formaci státních orgánů, vytvářejí předpoklady pro demokratickou politickou legitimaci státní moci a svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě působí na její skladbu i politiku, je třeba požadavek respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie vnímat jako nezbytnou podmínku pro splnění ústavního příkazu respektu k základním demokratickým principům (čl. 5 Ústavy) a tedy jako nezbytný předpoklad účasti ve svobodné soutěži politických stran.“ (II. ÚS 1969/10).

Podstata **konceptu vnitrostranické demokracie** (*intra-party democracy*, *innerparteiliche Demokratie*) je založena na východisku, že vnitrostranická demokracie se stává jedním z nutných předpokladů řádného fungování a legitimizace zastupitelské demokracie (blíže srov. Kokeš, 2012, s. 111–128). „Pouze zajištěním vnitřní svobody stran může být zaručena podstata otevřenosti politických procesů: politické strany vykonávají transformační funkci mezi tvorbou vůle lidu a tvorbou státní vůle. Státní rozhodovací proces je však jen tehdy demokraticky legitimovaný, jestliže instituce, které se na tomto působení podstatně podílejí, rovněž odpovídají těmto požadavkům.“ (srov. Tsatsos, 1997, s. 133–156, nebo Šimíček, 2012, s. 518).

Dle poznatků politické i právní vědy (srov. např. Morlok, 1998, s. 299n.; Norris, 2004; Scarrow, 2005; v češtině Ondřejková, 2010) je za „minimální standard“ vnitrostranické demokracie třeba nezbytně považovat: existenci „ústavy“ dané

politické strany či přijetí demokratických stanov; demokratické ustanovení orgánů strany (statutární, rozhodčí a revizní orgány); požadavek skutečného respektování principu otevřenosti (transparentnosti) umožňující vnitřní i vnější kontrolu činnosti politické strany (např. v oblasti financování či členství, přístupu k informacím); zajištění legitimacy přijímaných rozhodnutí (vycházející „zespodu“ z široké členské základny na základě předem jasně stanovených pravidel); garanci principů týkajících se vnitřní organizační struktury (zabraňující nadměrné oligarchizaci strany či zákaz „vůdcovského“ principu vedení, pravidla ve vztahu k členství) a v neposlední řadě garanci svobodné a demokratické vnitrostranické soutěže (zejména v rámci procesů volby vedení a statutárních orgánů, výběru kandidátů a tvorby kandidátních listin), které musí odpovídat principům většinového rozhodování, ochrany menšin (vnitrostranická opozice), rovnosti šancí, zákazu diskriminace atd. Flagrantní porušování a nerespektování alespoň tohoto minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie by pak v konečném důsledku mohlo rovněž vést k vyřazení dané politické strany z politické soutěže [srov. např. rozhodnutí BVerfG ze dne 23. 10. 1952, 2 BVerfGE 1 (*SRP – Verbot*)]. Limitem státního zájmu o vnitřní dění v politických stranách je mj. elementární respekt k jejich soukromoprávní povaze.

V těchto požadavcích se prolínají a vzájemně se doplňují oba aspekty vnitrostranické demokracie, tj. její objektivně-právní (hodnotový) aspekt a subjektivně-právní aspekt. Objektivně-právní aspekt nachází odraz právě v rámci ústavněprávní garance a ochrany svobodné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), která politickým stranám jako nezbytnou podmínku jejich existence a účasti v této soutěži přikazuje respektovat a dodržovat principy a pravidla vnitrostranické demokracie, a to v oblasti vnitřní organizace a v rámci vnitrostranických (politických) procesů a tvorby stranické vůle. Subjektivně-právní aspekt vnitrostranické demokracie je založen na předpokladu, že politické strany vedle toho, že jsou do určité míry samy nositelkami základních práv a svobod, zároveň představují, resp. členství v nich, výkon a naplnění práva občanů sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny; čl. 11 odst. 1 Úmluvy), blíže viz komentář k § 3. „Nahlíženo prizmatem ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie, v prostředí vnitřního života (autonomie) politických stran je ochrana základního práva občanů sdružovat se v politických stranách konkretizována a poskytována v podobě ochrany jeho dílčích aspektů (práv), vyplývajících z institutu členství v politické straně.“ (II. ÚS 1969/10), blíže k jejich vymezení a ochraně – viz komentář k § 16a.

Alespoň prizmatem uvedených požadavků by dle našeho názoru měl být vykládán příkaz obsažený v nyní komentovaném § 4 písm. b), tj. existence demokratických stanov [nikoliv tedy pouze skrze naplnění jejich formálních náležitostí ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b)], resp. demokraticky ustanovených orgánů. Přesto se nám taková úprava jeví jako nedostatečná, neboť zde (a obecně v celém zák. o politických stranách) absentují pojistky či kontrolní mechanismy dodržování alespoň minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie, jenž se zdaleka nevyčerpává pouze existencí demokratických stanov či demokraticky ustanovených orgánů. Úroveň demokratičnosti dané politické strany musí být posuzována nejen z hlediska splnění ryze formálních požadavků předvídaných v § 4 písm. b) v podobě existence demokratických stanov, ale rovněž z hlediska jejich

naplňování v realitě vnitřního fungování dané politické strany, zejména ve vztahu ke svým vlastním (i potenciálním) členům a úrovni jejich zapojení do klíčových vnitřních rozhodovacích procesů a reálné možnosti ovlivnit jejich obsah. „Způsob, jakým jsou politické strany organizovány, je důležitým faktorem ovlivňujícím snahu o charakteristiku a porozumění fungování demokratického režimu. Je těžko pochopitelné, jak může být daný režim klasifikován jako demokratický, pokud jsou politické strany založeny na organizační struktuře a mechanismech, které neponechávají téměř žádný prostor pro účast občanů (členů) a uplatnění jejich vlivu a nároku.“ (srov. Bille, 2001, s. 363-380).

Za dostatečný kontrolní mechanismus zdaleka nelze považovat v § 16a předvídanou soudní ochranu (blíže viz komentář k němu), jak ostatně konstatoval i Ústavní soud (srov. II. ÚS 1969/10). Přiměřenou míru ingerence ze strany státu, prostřednictvím právní regulace na úrovni ústavní či zákonné a následného přezkumu jejího dodržování ze strany nezávislé soudní moci, by zde proto bylo možné považovat za zcela legitimní a v některých ohledech i žádoucí, obzvláště za situace, kdy vnitrostranické kontrolní mechanismy v drtivé většině případů zcela selhávají, pokud tedy s nimi stanovy vůbec počítají.

Judikatura:

- Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, nespĺňuje nezbytné pojmové náležitosti stanovené ústavou, a proto nepožívá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí. (**nález Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94**)
- Demokratický právní stát má právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení. Prosazování konceptu demokracie schopné se bránit je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu a naplňování této myšlenky dovozuje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou. (**nález Ústavního soudu ze dne 5. prosince 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/01**)
- Ústavní soud se ztotožňuje s principy bránící se demokracie, jejichž právní aplikace je opodstatněná s přihlédnutím k historickým zkušenostem s nacistickou a komunistickou totalitou nejen v našem státě, nýbrž i v celoevropském kontextu. Jestliže jsou odpůrci demokracie a hodnot, na kterých demokracie stojí, připraveni na ni útočit, musí být i demokratický režim připraven bránit se těmto atakům, a to v nutných případech i omezením základních práv. (**nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10**)
- Reálná a efektivní kontrola dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie (byť formálně zakotvených ve stanovách již registrovaných politických stran) není právním řádem téměř vůbec upravena anebo je zakotvena velmi vágně. Totéž lze konstatovat i o způsobu vymezení soudního přezkumu dodržování minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie, když v některých oblastech není předvídan vůbec (např. proces výběru kandidátů a tvorba kandidátních listin) anebo je stanoven velmi úzce. Až za nežádoucí je pak možné označit stav, kdy současná právní úprava, zejména ZPS, zcela mlčí k aspektům pojícím se s členstvím v politických stranách a nijak negarantuje jednotlivci možnost domáhat se ochrany před obecnými soudy proti svévolnému a neodůvodněnému odmítnutí žádosti o členství či vyloučení z politické strany (např. pro „nepohodlné“ názory), ačkoliv fakticky zcela nepochybně představují enormní zásah do základního práva občanů svobodně se sdružovat v politických stranách. Argument o jeho nepotřebnosti, neboť jednotlivci tím není upíráno právo založit si vlastní politickou stranu, nemá z ústavně-právního hlediska přílišnou relevanci. (**nález Ústavního soudu ze dne 27. prosince 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10**)

■ Politická strana může usilovat o změnu právního i ústavního pořádku, pokud jsou (resp. mají být) použité prostředky nenásilné, zákonné a demokratické a cílená změna je sama o sobě slučitelná se základními principy demokratického právního státu. [**rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2009, č. j. Pst 1/2008-66, č. 1841/2009 Sb. NSS (Dělnická strana I.)**]

Související ustanovení:

§ 3 – Právní povaha politických stran, svobodné a dobrovolné členství, § 5 – Princip oddělenosti politických stran od státu; zákaz ozbrojování, § 6 odst. 2 písm. b), § 8 – Registrace a její odmítnutí, § 13–15 – Zánik, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí, § 16a – Soudní ochrana

Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 20 odst. 2, odst. 3 Listiny, – čl. 11 Úmluvy

Literatura:

- Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.
- Issacharoff, S. *Fragile democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Kmec, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.
- Kokeš, M. *Vliv nedostatku vnitrostranické demokracie na úpadek voleb v ČR*. In: Šimíček, V. (ed.), *Volby: svátek demokracie či pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- Mareš, M., Výborný, Š. *Militantní demokracie ve střední Evropě*. Brno: CDK, 2013.
- Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.
- Morlok, M. *Art. 21*. In: Dreier, H. (Hrsg.). *Grundgesetz – Kommentar, Band 2*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998.
- Norris, P. *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*. Harvard University/IDEA, 2004.
- Ondřejková, J. *Vnitrostranická demokracie – několik poznámek na okraj tématu*. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.
- Scarrow, S. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*. IDEA, 2005.
- Thiel, M. *Militant democracy in Modern Democracies*. Farnham: Ashgate, 2009.
- Tsatsos, D. *Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung*. In: Gabriel, O. W.; Niedermayer, O.; Stöss, R. (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bonn, 1997, s. 133–156.
- Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- Bille, L. Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? *Party Politics*. 2001, roč. 7, č. 3, s. 363–380.
- Blažek, T. Schmittovské kořeny konceptu obranyschopné demokracie? *Jurisprudence*. 2009, roč. XVIII, č. 7, s. 4–13.
- Puškářová, E. Teoretické východiská konceptu militantnej demokracie. *Právní obzor*. 2016, č. 4, s. 331–352.
- Roztočil, A. Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice. *Jurisprudence*. 2009, roč. XVIII, č. 7, s. 21–28.
- Výborný, Š. Konceptualizace bránící se demokracie, *Právník*. 2012, roč. CLI, č. 5, s. 441–452.
- Výborný, Š. Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, roč. 20, č. 2, s. 157–163.
- Výborný, Š., Mareš, M. Komparativní analýza obrany demokracie na poli sdružovacího práva v České a Slovenské republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 1, s. 34–42.

§ 5

(Princip oddělenosti politických stran od státu; zákaz ozbrojování)

(1) Strany a hnutí jsou odděleny od státu. Nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat. Nesmějí řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy.

(2) Strany a hnutí nesmějí být ozbrojeny a nesmějí zřizovat ozbrojené složky.

(3) Strany a hnutí mohou být organizovány zásadně na územním principu. Zakládat a organizovat činnost stran a hnutí na pracovištích nebo v případech stanovených zvláštními zákony²⁾ je nepřipustné.

K § 5

K odst. 1

Toto ustanovení představuje zákonnou projekci a konkretizaci ústavněprávní regulace politických stran (čl. 5 Ústavy; čl. 20 a čl. 22 Listiny) a zde zakotvených principů, především pak principu (příkazu) oddělenosti politických stran od státu dle čl. 20 odst. 4 Listiny (blíže viz komentář k § 4) a jednoho z požadavků, obsaženého v čl. 5 Ústavy, tzn. odmítání násilí jako prostředku k prosazování zájmů politických stran, jež nachází odraz především v odstavci 1. Ve spojení s § 4 zák. o politických stranách pak nyní komentovaný § 5 a zde formulované zákazy (příkazy) představují zákonné pojistky, jejichž funkcí je chránit jak stát (veřejnou moc) a svobodnou soutěž politických sil, tak i jednotlivé soukromé subjekty či společnost jako celek před nežádoucím působením politických stran.

Jelikož jednou ze základních funkcí politických stran je být „prostředkem k formulaci zájmů občanů a nástrojem k jejich prosazování v politickém životě, především ve volbách“ (srov. Klokočka, 2006, s. 298), pak v této své základní (nikoliv však jediné) funkci předchází formaci státních orgánů a tudíž hrají významnou úlohu při tvorbě politické vůle ve státě. Nutně tak dochází k propojení státní moci a vlivu politických stran, které nejen vytvářejí předpoklady pro demokratickou politickou legitimitu státní moci, ale významným způsobem působí na její skladbu i směřování politiky jako takové. Nadměrné a nijak limitované propojení vlivu politických stran se státní mocí pak v sobě skrývá neméně závažné nebezpečí pro fungování demokratického právního státu, neboť základní demokratické procesy vládnutí mohou být ovlivněny či přímo vykonávány ve prospěch partikulárních zájmů či ve jménu ideologie jednotlivých politických stran, což se v konečném důsledku nachází v přímém rozporu s ústavním požadavkem neutrality státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Z toho důvodu také zákonodárce v § 5 odst. 1 přistoupil nejen k opětovnému zdůraznění obecného požadavku oddělenosti politických stran a hnutí od státu, ale současně jej konkretizoval právě s důrazem na onen druhý aspekt jeho působení, tj. ochrana státu (veřejné moci) před nežádoucím vlivem politických stran. Zatímco však § 4 znemožňuje již samotnou existenci (účast ve volné soutěži) politických stran nerespektujících demokratické principy a používajících (či vyzývajících k použití) násilí k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy), § 5 odst. 1 prostřednictvím

zde zakotvených zákazů, tj. **zákaz výkonu funkce a nahrazování státních orgánů, resp. zákaz řídit státní orgány a ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy**, vymezuje hranice nežádoucího propojení již existujících (a do značné míry etablovaných) politických stran s veřejnou mocí.

V odst. 1 je opakovaně používán pojem „státní orgán“, nicméně jsme toho názoru, že je tomu třeba rozumět ve smyslu „orgán veřejné moci“, neboť veřejná moc (jako širší pojem než státní moc) je vykonávána nejen toliko státními orgány, ale i nestátními veřejnoprávními korporacemi a jejich orgány, na něž byly na základě zákona výslovně přeneseny některé pravomoci související s výkonem státní moci, např. územně samosprávné celky, profesní komory aj. (srov. např. Hendrych, 2009, s. 7–9). Projevuje se zde stáří zákona, resp. jeho korespondence poměrům na samém počátku 90. let, kdy veřejnou mocí byla v zásadě jen moc státní, o jejíž emancipaci na modelu vnějšího řízení státostranou v podobě KSC šlo. Ústava již v kontextu možných zásahů do ústavně zaručených základních práv a svobod s „orgány veřejné moci“ pracuje. Tomuto závěru ostatně odpovídá i postup zákonodárce, který téměř totožné znění § 5 dříve platného zákona o sdružování občanů (zákon č. 83/1990 Sb.) nahradil § 145 obč. zák., jenž za jednu ze zakázaných činností právnických osob (včetně spolků) v odstavci 1 pod písm. d) zahrnuje „řízení orgánu veřejné moci nebo výkonu veřejné správy bez zákonného zmocnění“. Bez ohledu na použitou terminologii je však základním definičním znakem orgánu veřejné moci či státního orgánu jejich vrchnostenské působení, a tedy (v mezích a na základě zákona vykonávaná) pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jim podřízených subjektů, přičemž tato rozhodnutí jsou veřejnou mocí současně vynutitelná (srov. např. Bahýřová, 2010, s. 55–56). Na tento aspekt bezesporu cílil i zákonodárce v oné formulaci zákazu „ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy“, jakkoliv je zřejmé, že ukládání povinností členům politických stran je kvalitativně odlišné od ukládání a vynucování povinností veřejnou mocí (dobrovolnost členství, povaha povinností, limity donucení).

Základní východisko uvedených zákazů spočívá v samotné charakteristice a postavení politických stran coby soukromoprávních subjektů (spolků), plnicích ovšem řadu veřejnoprávních funkcí, díky čemuž se také těší ústavně přiznanému privilegovanému postavení, nicméně „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.“ (IV. ÚS 331/98, blíže k tomu srov. Bahýřová, 2010, s. 96). „Politické strany mají zapovězeno zasahovat svou činností do činnosti orgánů státu, resp. suplovat výkon státní moci, s výjimkou institucionalizovaného podílu na výkonu moci v návaznosti na výsledku voleb.“ [NSS Pst 1/2009-348 (Dělnická strana II.)].

I s ohledem na dobu vzniku zák. o politických stranách je zřejmé, že zákonodárce uvedený zákaz konstruoval především pod vlivem negativních zkušeností z doby komunistického režimu, kdy „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.“ (IV. ÚS 331/98). Koneckonců socialistická ústava

z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR) dokonce přímo v čl. 4 zakotvovala, že „vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa...“; v čl. 5 pak výslovně předpokládala, že na některé „společenské organizace, jimiž jsou zejména Revoluční odborové hnutí, organizace družstevní, organizace mládeže, organizace kulturní, tělovýchovné a jiné, ... postupně přecházejí úkoly státních orgánů.“

Ve vztahu ke státním orgánům je zakázáno vykonávat jejich funkce, nahrazovat je a řídit je. „Řízení státního orgánu“ předpokládá oddělenost politické strany a státního orgánu, jenž se však dostává do područí politické strany, např. pro to, že všechny „úřední osoby“ jsou loajálními členy téže disciplinované politické strany, která svou představu o pěstování politiky projevuje mj. cílenými instrukcemi k činnosti státních orgánů. „Nahrazování státního orgánu“ by obnášelo nejspíše přechod působností, jakousi delimitaci mezi státem a politickými stranami s důsledkem vyjímání veřejné moci z mechanismů demokratické a veřejnoprávní odpovědnosti. „Vykonávání funkcí“ by se nedotklo samotné existence státních orgánů, jejich působnosti by však vykonávaly rovněž politické strany. **Vzhledem k tomu, že základním účelem politických stran je získání a udržení politické moci, je zřejmé, že u zapovězených činností jde o věc míry, protože politické strany moc vykonávají právě skrze státní orgány, jejichž personální substrát generují.**

Bylo by tedy mylné předpokládat, že k narušení (či stírání) hranic vymezených uvedenými zákazy nemůže docházet i v současnosti. Naopak, dlouhodobý výzkum politických stran poukazuje na skutečnost, že na straně jedné dochází k pozvolné „erozi společenských kořenů politických stran“ [rozhodnutí BVerfG ze dne 6. 12. 2001, BVerfGE 104, 287 (*Ehrenamtliche Parteileistungen*)], kdy opouští své původní funkce coby svorníku mezi společností a státem, a na straně druhé se do popředí dostávají procesy jako **kartelizace** či **etatizace** politických stran (srov. k tomu např. Bartolini, Mair, 2001), jež mění nejen strukturu a mechanismy fungování uvnitř politických stran, ale významně ovlivňují i jejich vnější působení v politickém systému (ve společnosti a zejména jejich vztah ke státu). Zatímco v minulosti byly politické strany definovány a svou legitimitu odvozovaly ze vztahu k jednotlivcům a společnosti, přičemž vazby na stát byly marginalizovány pouze do podoby tvorby a garance normativního rámce pro jejich působení v ústavním a politickém systému, v současné době pozorujeme spíše opačný trend, tj. **vazby politických stran na stát jsou významně posilovány, a to v takové míře, že řada autorů hovoří o nutnosti opětovně vymezit vztah mezi politickými stranami a státem z důvodu jejich nadměrné závislosti na státu (zejména v oblasti financování)** (srov. např. Nassmacher, 2010; Biezen, Kopecký, 2007, nebo Luther, Müller-Rommel, nebo také komentář k § 1).

Přestože jsou tedy politické strany i nadále *de constitutione* a *de lege lata* považovány za soukromoprávní korporace oddělené od státu, byť jsou nadány privilegiovaným postavením, *de facto* se dle názoru citovaných autorů z důvodu stále se prohlubujícího sepětí se státem přeměňují téměř v polostátní orgány (*semi-state agencies, public utilities, öffentliche Dienstleister*), čímž se politické strany na straně jedné staly finančně závislými na státu (bližší viz komentář k § 20) a skrze to podléhají i většímu doзору ze strany státu, na straně druhé však stranické zájmy

(stranická patronáž, klientelismus) pronikly i do těch sfér politiky (činností veřejné moci), kde se to jeví jako nepatřičné a nežádoucí.

Dochází tak ke zjevnému napětí mezi normativním rámcem vymezeným mimo jiné v § 5 odst. 1 zakotvenými **zákazy a realitou** působení politických stran v politickém systému, přičemž jsme toho názoru, **že případná aktivizace těchto zakazů na konkrétní případ takového nežádoucího propojení politických stran s činností veřejné moci je téměř vyloučena** (řídí ministra stojícího v čele některého z klíčových správních úřadů spíše předseda vlády, anebo nějaké vnitrostranické, tedy občanům neodpovědné grémium?). Zásadní překážkou případné aktivizace těchto zakazů, jejichž porušení zákonodárce rovněž sankcionuje pozastavením činnosti (§ 14 odst. 1 zák. o politických stranách), resp. rozpuštěním takové politické strany či hnutí (§ 13 odst. 6 zák. o politických stranách), je totiž prokázání existence, příp. přičitatelnost takového protiprávního jednání dané politické straně, nadto v takové intenzitě, která by uvedené sankce činila přiměřenými z hlediska omezení svobody sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny) [srov. NSS Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.)].

Uvedenému hodnocení dává za pravdu aplikační praxe, v níž bylo porušení těchto zakazů zkoumáno vždy v souvislosti s monitoringem činnosti extrémistických hnutí ze strany Ministerstva vnitra, a to velmi ojediněle (srov. k tomu Mareš, 2012), přičemž použity byly v podstatě pouze v jednom případě, a to jen jako „doplňkový“ důvod uvedený v návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany. „Pro úplnost Soud doplňuje, že DS v souvislosti s činností svých Ochranných sborů poukázala zcela nepřípadně na tzv. romské hlídky na sídlišti Chánov, které byly ustaveny ve spolupráci s městskou policií, jejich členové pracují v rámci dohod o pracovní činnosti a související mzdové náklady hradí Ministerstvo vnitra. Je zřejmé, že tento model je kvalitativně nesouměřitelný s OS-DS, tedy skupiny osob organizované v rámci politické strany, jejíž činnost je již z hlediska ústavních principů oddělená od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny).“ [NSS Pst 1/2009-348 (Dělnická strana II.)]. Jsme však toho názoru, že uvedené případy z praxe se s primárním účelem nyní pojednávaných zakazů do značné míry rozcházejí, anebo se jej dotýkají velmi okrajově, neboť na takové jednání je mnohem přílehavější aplikace § 4 či § 5 odst. 2 zák. o politických stranách (bližší viz komentář k nim).

Z toho důvodu se domníváme, že s uvedenými zákazy je vhodnější v praxi nakládat primárně jako se základními požadavky (principy) právní regulace politických stran, s nimiž nesmí žádná nově přijatá právní úprava či opatření kolidovat, méně již jako se samostatným důvodem, potenciálně vedoucím v konečném důsledku k pozastavení činnosti, resp. rozpuštění politické strany či hnutí, jak předvidá § 14 odst. 1, resp. § 13 odst. 6 zák. o politických stranách. Důsledné respektování těchto požadavků ze strany zákonodárce může alespoň zmírnit zmíněné napětí mezi normativním rámcem a realitou působení politických stran v politickém systému a případně zabránit některým negativním jevům, spojeným s neustále se prohlubujícím vzájemným sepětím mezi politickými stranami a státem.

Zatímco však v oblasti financování politických stran tak zákonodárce dle našeho názoru nečiní a i nadále akceptuje současný stav, který se nachází ve zjevném rozporu s uvedeným příkazem oddělenosti politických stran od státu (bližší viz

komentář k § 17–20b), v oblasti veřejné (státní) správy se o to alespoň pokouší cestou zabránění výskytu negativního jevu v podobě politizace veřejné (státní) správy. Koneckonců jedním z ústředních motivů přijetí zákona o státní službě byla dle jeho důvodové zprávy snaha „reagovat na výzvy týkající se požadavku transparentnosti a nekorumpovatelnosti státní služby“ přijetím mechanismů a pojistek vedoucích k „depolitizaci a nezávislosti státní služby“. Jednu z těchto pojistek pak představuje v § 80 služebního zákona zakotvený zákaz představeného (§ 9 zák. o státní službě) „po dobu trvání služebního poměru vykonávat jakoukoliv funkci v politické straně nebo v politickém hnutí“. Obdobný zákaz se vztahuje kupříkladu i k funkci tajemníka obce (§ 110 odst. 6 zák. o obcích), ředitele krajského úřadu (§ 69 odst. 4 zák. o krajích) a na jiné funkce ve veřejné správě nepodléhající působnosti služebního zákona.

Specificky souvisejícím ústavním ustanovením jsou záruky volného mandátu poslanců a senátorů (čl. 25 a 26 Ústavy), které navazují na zásadní uznání nezbytnosti politických stran. Tím, že poslanci či senátorovi nemůže být odňat mandát ani při porušení stranické disciplíny, ba ani při ukončení činnosti „jeho“ politické strany, se zajišťuje, aby se sbor poslanců a senátorů, tj. dvoukomorový Parlament, nestal pouze nástrojem řízení politických stran, jejichž organizační struktura (vedení) má mimoústavní charakter. Jinou věcí samozřejmě je, zda se členové Parlamentu řídí svým nejlepším vědomím či svědomím, usnesením parlamentní frakce či ústředního stranického grémia, pokyny guru nebo sponzora politické strany apod. Jelikož jsou politické strany odděleny od státních orgánů, nejsou ani parlamentní frakce jako výraz sdružovacího práva členů Parlamentu orgány Parlamentu (obdobně pro SRN např. Hölscheidt, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, s. 51n – frakce jako jevová forma či prostředník působení politických stran v parlamentu, pro Rakousko Heindl, *Die politische Partei im Verfassungsrecht*). Ve Velké Británii nicméně právě ony představují faktické vedení politických stran, protože všichni jeho členové mají mandát od voličů, což u delegátů výborů různých stupňů v kontinentálních politických stranách platit nemusí.

K odst. 2

V případě odstavce 2 nyní komentovaného § 5 se do popředí dostává onen druhý z výše jmenovaných ústavních principů (požadavků), kterým je v čl. 5 Ústavy zakotvený příkaz **odmítání násilí k prosazování svých zájmů**, jenž je zde konkretizován do podoby zákazu ozbrojování, resp. zákazu zřizování ozbrojených složek. Ústavní pravidlo se jím však nevyčerpává, neboť zapovězeno je i hlásání násilí jako legitimního prostředku politického boje, vyzývání k násilí v konkrétních případech, organizované užívání násilí členy a funkcionáři apod. Zde všude ustupuje volná politická soutěž spočívající v hlásání argumentů a prosazování představ a zájmů strachu spojenému s násilím. I v tomto případě zákonodárce porušení těchto zákazů umožňuje sankcionovat v podobě pozastavení činnosti (§ 14 odst. 1 zák. o politických stranách), resp. rozpuštění takové politické strany či hnutí (§ 13 odst. 6 zák. o politických stranách). „Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, nesplňují nezbytné pojmové náležitosti

stanovené ústavou, a proto nepožívá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí.“ [srov. Pl. ÚS 26/94; NSS Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.)]. Jinými slovy, není nikterak zapovězeno, aby politická strana usilovala o změnu právního i ústavního pořádku či stávajícího politického systému, nicméně tak může činit za pomoci prostředků, které jsou (či budou) nenásilné, zákonné a demokratické, přičemž požadovaná změna musí být sama o sobě slučitelná se základními principy demokratického právního státu (obdobně srov. ESLP: *Refah Partisi a další proti Turecku* nebo *Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku*).

Z uvedeného zřetelně vyplývá úzké sepětí s § 4 zák. o politických stranách, jenž představuje zákonnou konkretizaci druhého z v čl. 5 Ústavy zakotvených požadavků, tzn. respektování základních demokratických principů. Především pak s § 4 písm. a), resp. písm. c) zák. o politických stranách, jež mimo jiné zapovídají existenci politických stran, jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu, resp. směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám ucházet se ústavními prostředky o moc či směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů. Historické zkušenosti z dob totalitních režimů (nejen) na našem území totiž potvrzují, že daná politická uskupení velmi často uvedených cílů dosahovala právě násilnými prostředky, prostřednictvím svých vlastních či přidružených ozbrojených složek (sudetoněmečtí ordneři, SA u nacistů či tzv. Lidové milice u komunistů; existence ozbrojených složek politických stran přispěla k pádu výmarské republiky, v meziválečném Rakousku vedla až k občanské válce). Nicméně existenci ozbrojených složek (branně-bezpečnostních složek, paramilitárních skupin, ochranných sborů, národních gard aj.), organizačně či personálně propojených s danou politickou stranou či hnutím, jež tyto složky účelově využívá k násilnému prosazení vlastních zájmů a programových cílů, nelze zdaleka považovat pouze za relikty dob minulých. Současné zkušenosti z Maďarska, Slovenska, Turecka či Severního Irsku, anebo recentní judikatura ESLP (např. *Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku* nebo *HADep proti Turecku* – blíže k tomu srov. Kmec a kol., 2012, s. 1152–1154) pravdivost tohoto tvrzení nepochybně potvrzuje.

Rovněž v ČR byla existence přidružených ozbrojených složek vícekrát shledána relevantní pro podání návrhu (podnětu) na rozpuštění dané politické strany. Kupříkladu v roce 2008 souvislosti s podněty učiněnými Ministerstvu vnitra na rozpuštění Národní strany, a to z důvodu založení „vlastní polovojenské formace“ Národní garda, anebo v roce 2009 jako součást vládního návrhu na rozpuštění Dělnické strany v souvislosti s existencí již zmíněných Ochranných sborů – „je patrna snaha DS nahrazovat činnost státních orgánů: namísto policejních sil nasazuje do míst, kde dochází k určitým problémům soužití, Ochranné sbory, tj. jakýsi zvláštní oddíl, předurčený k řešení konfliktních situací.“ [NSS Pst 1/2009-348 (Dělnická strana II.)]. Odlišné vyústění těchto konkrétních případů však současně odhaluje úskalí aplikovatelnosti a použitelnosti pojednávaného zákazu v praxi (srov. k tomu Mareš, 2012, s. 116–121).

Obdobně jako u zákazů obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 zák. o politických stranách, i zde je zcela nezbytné zkoumat existenci podmínek (protiprávnost a přičitatelnost jednání a projevů politické strany; reálné a bezprostřední riziko ohrožení demokracie a proporcionalita), jejichž splnění činí až zásah do svobody sdružovat

se v politických stranách v podobě pozastavení činnosti či rozpuštění dané politické strany zákonným a ústavně konformním způsobem [srov. NSS Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.)]. Největší komplikace v praxi v tomto případě nutně působí především ona podmínka přičitatelnosti jednání a projevů dané politické straně, tj. důkazně podložené prokázání existence vzájemných vazeb (organizačních či personálních) mezi danou politickou stranou a ozbrojenou složkou. Za situace, kdy je téměř vyloučeno, že by jakákoliv politická strana otevřeně zahrnula takovou složku do své organizační struktury, je proto nezbytné vždy v daném konkrétním případě zkoumat, zda takové protiprávní jednání daného uskupení či jeho jednotlivých členů/sympatizantů je nějakým způsobem koordinováno či přímo řízeno danou politickou stranou, nikoliv ojedinele k němu dochází na akcích organizovaných danou politickou stranou a nejedná se tedy pouze o excesy některých jednotlivců či skupin, ač se otevřeně hlásících k podpoře či členství v dané politické straně (srov. k tomu Výborný, Mareš, 2013).

V takovém případě lze případný zásah státních orgánů do činnosti dané politické strany realizovat pouze toliko ve vazbě na protiprávní jednání jejích jednotlivých členů, sympatizantů či účastníků jí organizovaných akcí, nikoliv však samotným zásahem proti politické straně jako takové. Tak tomu bylo ostatně i v případě Národní gardy, která měla být podle prohlášení jejích představitelů využívána k „nasazení v místech přírodních katastrof, na odstraňování jejich následků, k hlídkovým a zajišťovacím úkolům všude tam, kde o to požádá utlačovaný a ohrožený Čech či Moravan“, přičemž Ministerstvo vnitra konstatovalo, že z veřejně dostupných zdrojů (tzn. dle stanov Národní strany a jejích webových stránek) nelze prokázat, že toto uskupení bylo součástí organizační struktury Národní strany, ačkoliv vznikly na přímý pokyn předsednictva Národní strany a jejich činnost byla vzájemně koordinována (srov. Mareš, 2012). Za další možnost lze pak považovat zásah státních orgánů namířený přímo proti takovému uskupení (ozbrojené složce), pokud se jedná o samostatné a tedy na dané politické straně nezávislé uskupení (právníckou osobu, spolek), a to zrušením na základě rozhodnutí soudu (ve smyslu § 268 obč. zák.) z důvodů porušujících § 145 obč. zák.

K odst. 3

Stejně jako předchozí i nyní komentovaný odstavec 3 zde formulovanými zákazy přispívá k celkovému normativnímu vymezení hranic vztahu politických stran ke státu, které ve svém souhrnu poskytují (měly by poskytovat) státu (veřejné moci) ochranu proti vlivu a působení politických stran v těch oblastech, kde to již nelze považovat za žádoucí a přípustné.

V kontrastu s výše formulovanými zákazy se zákonný požadavek, aby politické strany byly organizovány zásadně na **územním principu**, nejeví natolik striktně. Nazíráno pak ve spojitosti s následujícím zákazem, který nepřipouští **zakládání a organizování činnosti politických stran na pracovištích nebo v případech stanovených zvláštními zákony**, je zřejmé, že zákonodárce jimi usiluje především o to, aby z některých (z hlediska potenciálního vlivu politických stran) nežádoucích oblastí (nejen) veřejné sféry byla jakákoliv působnost politických stran vyloučena, nikoliv tedy striktně vymezit podmínky pro územní (místní) působnost politických

stran, jako je tomu zejména v národnostně či etnicky diverzifikovaných státech, kde se vyskytují velmi silné separatistické tendence (např. Portugalsko či Španělsko). Proto také není ona podmínka respektu územního principu jakkoliv konkretizována a je tak zcela případně umožněn vznik politických stran i ryze regionálních či lokálních (byť žádné takové rozlišení právní řád nezná), jejichž vznikem je často sledována především kandidatura ve volbách do zastupitelstev krajů či obcí, i když v druhém případě je tato možnost otevřena i pro neregistrované politické strany či hnutí.

Komentovaný odst. 3 nicméně nijak blíže nekonkretizuje, jakých „pracovišť“ se předmětný zákaz týká. Důvodová zpráva k novele zákona o politických stranách (zák. č. 117/1994 Sb.), v důsledku jejíhož přijetí doznal obsahových změn i nyní komentovaný odst. 3, pouze uvádí, že „věta druhá se doplňuje o odkaz na zvláštní zákon, s ohledem na případy, kdy se činnost politických stran a hnutí zakazuje v místech, která nejsou pracovištěm ve smyslu zákoníku práce“. Jsme toho názoru, že uvedený zákaz (organizační princip) je třeba vykládat tak, že zapovídá organizaci a činnost politických stran na všech pracovištích, tedy i u ryze soukromoprávních subjektů (zaměstnavatelů ve smyslu zák. práce). Legitimní účel zákonného zakotvení tohoto zákazu spatřujeme ve snaze zákonodárce omezit nežádoucí vliv (vznik i činnost) politických stran jak v oblasti veřejné sféry (dle důvodové zprávy v „mocenských strukturách státu“), tak i v soukromoprávní sféře, a to ve snaze zabránit nežádoucímu propojení činnosti politických stran a především podnikatelských subjektů.

Konkretizace tohoto zákazu ve vztahu k prvně jmenované oblasti je v právním řádu provedena buď ve formě zakotvení neslučitelnosti některých funkcí s členstvím v politických stranách (blíže viz komentář k § 2), anebo výslovnými zákazy obsaženými v dílčích zákonech regulujících danou oblast veřejné sféry. Samostatnou oblastí, kde se jakýkoliv vliv a působení politických stran přímo neslučuje se samotnou její podstatou a ústavními principy, na nichž je založena, je oblast justice. Ve vztahu k soukromoprávní sféře se pak tento zákaz projevuje rovněž v regulaci financování politických stran ze soukromých zdrojů (viz komentář k § 18), příp. v regulaci zabraňující střetu zájmů.

Z důvodu existence výslovného odkazu na „zvláštní zákon“ obsaženého přímo ve znění odst. 3, kterým je zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je bezesporu takovou oblastí, kam cílí onen zákaz vzniku i působení politických stran, státní správa, resp. ústřední orgány státní správy. K posílení těchto snah slouží některá omezení v souvislosti s členstvím v politických stranách pro státní službu zakotvená ve služebním zákoně (viz výše). Za další z takových oblastí veřejné sféry (moci) lze bezpochyby považovat bezpečnostní složky státu. Uvedenému závěru konečkonců svědčí i znění § 5 odst. 3 zák. o politických stranách ve znění před nabytím účinnosti citované novely (zák. č. 117/1994 Sb.) – „není povolena činnost stran a hnutí v ozbrojených silách a ozbrojených sborech.“ (obdobně srov. i znění důvodové zprávy k zákonu o politických stranách).

Tento zákaz je opětovně zdůrazněn v § 45 a § 46 odst. 1 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, které vojákům zakazují „ve vojenských objektech pořádat

politická shromáždění ani provádět politickou agitaci“, resp. členství v politické straně a hnutí. Obdobný zákaz, rozšířený o „zákaz činnosti ve prospěch politické strany“, je pak konstruován i ve vztahu k příslušníkům bezpečnostních sborů, konkrétně v § 47 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Další oblast pak představují kupříkladu vysoké školy, jak zřetelně vyplývá z § 2 odst. 10 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, dle něhož je „na vysokých školách nepřípustné zakládat a organizovat činnost politických stran a politických hnutí.“ (srov. k tomu Filip, 2003, s. 361–366).

U soukromoprávních subjektů (zaměstnavatelů ve smyslu zák. práce) současně do hry vstupují pojistky chránící samotnou realizaci a výkon sdružovacího práva jednotlivců [zejm. zákaz diskriminace či způsobení újmy na právech z důvodu výkonu jeho základních práv – čl. 3 odst. 1 a odst. 3 Listiny, nebo čl. 10 odst. 3 Listiny, který je konkretizován i v samotném zákoníku práce – § 316 odst. 4 písm. f), jenž zakazuje zaměstnavateli požadovat po zaměstnanci informace o jeho členství v politické straně].

Judikatura:

■ Politické strany se tak ve své základní funkci pohybují jaksi v předpolí státu a zásahy do této soutěže ze strany státních orgánů, jejichž složení je produktem tohoto procesu, jsou proto nežádoucí, mohou-li průběh volné soutěže stran politicky ovlivnit. (náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94)

K odst. 1

■ Politické strany 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. (usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98)

■ Politické strany mají zapovězeno zasahovat svou činností do činnosti orgánů státu, resp. suplovat výkon státní moci, s výjimkou institucionalizovaného podílu na výkonu moci v návaznosti na výsledku voleb. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2010, č. j. Pst 1/2009-348, č. 2169/2011 Sb. NSS)

K odst. 2

■ Politická strana, která vyzývá k násilí nebo jejíž politický projekt nerespektuje pravidla demokracie, usiluje o jejich zničení nebo směřuje k porušování uznávaných práv a svobod, nespĺňuje nezbytné pojmové náležitosti stanovené ústavou, a proto nepoživá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí. (náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94)

Související ustanovení:

§ 3 – Právní povaha politických stran, svobodné a dobrovolné členství, § 4 – Politické strany a ochrana principů demokracie, § 13 odst. 6 – Zrušení strany a hnutí, § 14 odst. 1 – Pozastavení činnosti strany a hnutí

Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 3 odst. 1, odst. 3, čl. 20 odst. 2, odst. 4, čl. 22 Listiny, – § 145, § 268 obč. zák., – zák. o státní službě

Literatura:

- Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.
- Bartolini, S., Mair, P. *Challenges to Contemporary Political Parties*. In: Diamond, L. Gunther, R. (eds). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press 2001, s. 327–343.
- Filip, J. *Ústavní právo České republiky I. díl, 4. vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 2003.
- Heindl, P. *Die politische Partei im Verfassungsrecht. Parteiendemokratie, Parteibegriffe und Parteienfreiheit*. Wien, 2002.
- Hendrych, D. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2009.
- Hölscheidt, S. *Das Recht der Parlamentsfraktionen*. Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 2001.
- Klokočka, V. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006.
- Kmec, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.
- Luther, K. R., Müller-Rommel, F. (eds.). *Political parties in the new Europe: political and analytical challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Nassmacher, K.-H. *Verstaatlichung der Parteien?* in: Gloe, M., Reinhardt, V. (Hrsg.) *Politikwissenschaft und Politische Bildung*. Berlin: Springer VS 2010, s. 47–58.
- Biezen, I. van, Kopecký, P. *The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. Party Politics 2007*. Roč. 13, č. 2, s. 235–254.
- Mareš, M. *Nahrazování a výkon činnosti státních orgánů extremistickými občanskými sdruženími a politickými stranami. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, roč. 20, č. 2, s. 116–121.
- Výborný, Š., Mareš, M. *Komparativní analýza obrany demokracie na poli sdružovacího práva v České a Slovenské republice. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 1, s. 34–42.

Vznik strany a hnutí

§ 6

(Vznik strany a hnutí)

(1) Strana a hnutí vznikají registrací nebo na základě skutečností, které ji nahrazují (§ 8 odst. 4 a 6 a § 21).

(2) Návrh na registraci strany a hnutí (dále jen „návrh na registraci“) podává nejméně tříčlenný přípravný výbor strany a hnutí (dále jen „přípravný výbor“), který je oprávněn vyvíjet pouze činnost směřující ke vzniku strany a hnutí. Členy přípravného výboru musí být občané, kteří dosáhli věku 18 let. Návrh na registraci podepíší všichni členové přípravného výboru a uvedou svoje jména a příjmení, data narození a bydliště. Dále uvedou, kdo z členů přípravného výboru je zmocněn jednat jejich jménem. K návrhu na registraci přípravný výbor připojí

- a) petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly. K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno a příjmení, datum narození a bydliště,
- b) stanovy (organizační řád) ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uvedeny:
 1. název a zkratka strany a hnutí,
 2. sídlo,
 3. programové cíle,

4. práva a povinnosti členů,
5. ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny, zejména vymezení rozsahu, v němž mohou ve prospěch strany majetek nabývat, hospodařit a nakládat s ním, popřípadě nabývat jiná majetková práva, a rozsahu, v němž mohou jednat a zavazovat se jménem strany,
6. orgány včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsob jejich ustavování a vymezení jejich oprávnění,
7. způsob, jakým statutární orgány jednají a podepisují, zda a v jakém rozsahu mohou činit právní jednání jménem strany a hnutí i jiní členové či pracovníci,
8. zásady hospodaření,
9. způsob stanovení členských příspěvků, mají-li členové strany a hnutí uloženu povinnost platit členské příspěvky. Je-li členský příspěvek člena za kalendářní rok větší než 50 000 Kč, uvede politická strana nebo politické hnutí tuto skutečnost s identifikačními údaji člena v příloze výroční finanční zprávy podle § 19h.
10. způsob naložení s majetkovým zůstatkem, který vyplyne z likvidace majetku a závazků v případě zrušení strany a hnutí, pokud tento zůstatek nepřipadne státu (§ 13 odst. 6).

(3) Název strany a hnutí a jeho zkratka se musí výrazně lišit od názvu a zkratky stran a hnutí, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné.

(4) Sídlo strany a hnutí musí být na území České republiky.

(5) Pokud stanovy neurčují něco jiného, jedná jménem strany a hnutí až do ustavení orgánů uvedených v odstavci 2 písm. b) bodu 6 přípravný výbor. Orgány strany a hnutí musí být ustaveny nejpozději do 6 měsíců od vzniku strany a hnutí. Nejsou-li orgány v této lhůtě ustaveny, dá Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) podnět k návrhu na pozastavení činnosti strany a hnutí (§ 14).

K odst. 1

Už § 1 stanovil, že politické strany nepodléhají povolovacímu řízení, na což navázal § 2 určením registračního principu, o němž bylo částečně pojednáno v komentáři k § 4. Registrace je pro vznik politické strany konstitutivní – vzniká tím jako právnická osoba, omezuje se nicméně na zkoumání, zda jsou splněny formální náležitosti stanovené zákonem. Diskrece je restringována ohledy k podstatě sdružovacího práva (dále k tomu komentář k § 8).

K registraci dochází rozhodnutím ministerstva vnitra. Tohoto rozhodnutí není třeba v situacích, na něž odkazuje komentované ustanovení. Jde jednak o nečinnost ministerstva vnitra, resp. o neoznámení odmítnutí registrace, jednak o pravomocné rozhodnutí, v němž soud zrušil rozhodnutí ministerstva vnitra o odmítnutí registrace. Poslední případ se týká ochrany legitimního očekávání politických stran evidovaných či uznaných podle předchozího zákona č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Podle § 9 citovaného zákona se za politické strany již vzniklé považovaly Československá strana lidová, Československá strana socialistická, Demokratická strana, Komunistická strana Československa a Strana svobody, tj. strany existující

v rámci Národní fronty. Občanské fórum a Veřejnost proti násilí byly prohlášeny politickými hnutími podle tohoto zákona.

K odst. 2

Proces směřující ke vzniku politické strany je zahájen ustavením přípravného výboru budoucí politické strany, který je nejméně tříčlenný a sestává z občanů starších osmnácti let (k podmínce občanství srov. komentář k § 1; členem politické strany je možné být až od 18 let, takže je důvodné stejnou podmínku spojit rovněž se zakládáním politické strany). Přípravný výbor nemá právní subjektivitu, jeho úkoly se týkají pouze přípravy vzniku politické strany. Příprava samotná sestává ze čtyř kroků, jimiž jsou 1. sepsání návrhu na registraci politické strany (v zásadě může jít pouze o text registraci navrhuje), 2. určení osoby ze středu přípravného výboru, která je oprávněna jednat jeho jménem, 3. shromáždění podpisů nejméně jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana vznikla a 4. zpracování stanov (organizačního řádu). V praxi nicméně nepůjde o kroky v popsaném pořadí: základní úvaha o programu a organizaci vyústí v ustavení přípravného výboru, který ji bude cizelovat do podoby vhodné k oslovení veřejnosti, na což naváže petiční akce, jejíž úspěšné završení bude podnětem pro dopracování stanov a sepsání návrhu na registraci.

Členové přípravného výboru jsou v návrhu na registraci identifikováni jménem, příjmením, datem narození a bydlištěm. Na rozdíl od pozdějších (volebních) zákonů se nevyžaduje údaj o trvalém pobytu, takže bydlištěm by mohlo být místo, kde člen přípravného výboru skutečně bydlí. Nicméně § 8 odst. 8 obsahuje zmocnění pro ministerstvo vnitra, aby na úseku sdružování v politických stranách využívalo údajů ze základního registru obyvatel, a to mj. ve vztahu k místu pobytu. Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech pojednává v § 18 o adrese místa pobytu, přičemž v poznámce pod čarou odkazuje na zákon o evidenci obyvatel. Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel v § 3 odst. 3 písm. g) jasně stanoví, že předmětem informačního systému evidence obyvatel je adresa trvalého pobytu. Pokud by nebyla uváděna adresa trvalého pobytu, nemá patrně ministerstvo vnitra co kontrolovat. Otázkou je, zda by nebylo lépe v některé z novelizací vyjasnit, jaký údaj se vlastně požaduje, aby nebylo nutné potřebnou informaci rekonstruovat přes kompetenční ustanovení. Pokoušel se o to už vládní návrh novely zákona, který byl nakonec schválen a vyhlášen jako zákon č. 340/2000 Sb. („adresa místa pobytu“ místo „bydliště“), ovšem z nějakého důvodu byla tato změna vypuštěna, takže zákon užívá nejednotnou terminologii. Identifikace všech členů přípravného výboru je každopádně důležitá, neboť až do ustavení řádných orgánů politické strany jedná za politickou stranu právě přípravný výbor, neurčí-li stanovy něco jiného (srov. níže).

Zákon nestanoví nic o způsobu rozhodování přípravného výboru na rozdíl např. od volebního výboru kandidátů na funkci prezidenta republiky (srov. § 23 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky). Avšak ze skutečnosti povinného podepsání návrhu na registraci spolu s přílohami všemi členy přípravného výboru lze usuzovat na jednomyslnost (kdo by nesouhlasil, nepodepsal by). Otázkou je, vztahuje-li se tento model nutně též na činnost přípravného výboru plnění funkcí orgánů politické strany. Zřejmě by bylo správné na této zásadě trvat, a to i kvůli vytvoření tlaku na ukončení přechodného období a přechod k běžnému

fungování řádných orgánů, jež budou zpravidla činné na základě pravidla většiny rozhodování, jež je pro demokracii typické (viz též čl. 6 Ústavy).

Z navazujících ustanovení zákona vyplývá, že ministerstvo vnitra komunikuje s přípravným výborem. Má-li mít ustanovení o povinném určení člena zmocněného jednat jménem přípravného výboru smysl, znamená to, že tato komunikace se odehrává právě prostřednictvím zmocněného člena. Měl by tudíž být osobou důvěryhodnou, neboť jeho případná nečinnost ve vztahu k ostatním členům by mohla mít dopad na celé řízení, resp. na jeho nezahájení (srov. komentář k § 7).

Zákon vyžaduje, aby přípravný výbor doložil, že po vzniku nové politické strany existuje něco jako společenská poptávka. K tomu účelu má být předložena petice nejméně jednoho tisíce podporovatelů z řad občanů. Vzhledem k počtu registrovaných politických stran se nezdá, že je příliš obtížné podpisy opatřit. Pokud by tomu tak nebylo, vznikl by prostor pro pochybnost, zda požadavek jednoho tisíce podpisů nevede k takovému omezení práva zakládat politické strany, které neobstojí ve světle čl. 20 odst. 3 Listiny. Dalo by se totiž vcelku úspěšně tvrdit, že dostačuje regulace počtu politických stran s ohledem na jejich činnost, hospodaření apod., protože není nutné být tak rigorózní v momentu vzniku. Zákon předpokládá silný zájem („petenti“ požadují vznik strany), v praxi však nejspíše převažuje strpení (nevadí mi, když politická strana vznikne). Podporu občan dokládá svým podpisem a uvedením jména, příjmení, data narození a bydliště, jež by i v tomto případě mělo být chápáno flexibilněji, než je tomu v případě trvalého pobytu (viz však výše). Na rozdíl od členů přípravného výboru sice není výslovně požadován věk 18 let, domníváme se však, že by měl být vyžadován rovněž. Jde o výkon politického práva, přičemž plného občanského statusu (bez pasivního volebního práva v určitých typech voleb) se nabývá dosažením 18 let věku, petenti se hlásí k politické straně, protože by ji mohli chtít volit, případně být jejími členy, což dospělost předpokládá. Identifikování jsou ostatně i datem narození, což může sloužit jak pro rozlišení, tak pro posouzení způsobilosti (census věku). Praxe ministerstva vnitra je liberální v tom smyslu, že akceptuje rovněž podpisy mladistvých ve věku blízkém dosažení zletilosti (např. 17 let), jež jsou však nečetné.

Ač zákon užívá pojmu „petice“, nejde tu o klasický výkon petičního práva ve smyslu čl. 18 Listiny (k těmto terminologickým výpůjčkám kriticky Filip, 1995; naopak V. Pavlíček tu souvislost s petičním právem vidí a vyvozuje z ní právo na vyřízení takové petice – viz Pavlíček in: Pavlíček a kol., 2002, s. 193). Záleží nicméně na tom, jak petici chápeme (prosba, stížnost apod.). Podporovatelé mohou pocházet z celé republiky, čímž se tento typ „petice“ odlišuje od petice podporující nezávislého kandidáta ve volbách do Senátu (oprávnění voliči z volebního obvodu) nebo volební stranu nezávislého kandidáta či sdružení nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí (voliči s trvalým pobytem v obci). Opatřit podpisy tisíce občanů tak nemusí být nadmíru složité, o čemž svědčí i počet registrovaných politických stran (214 v srpnu 2016). Za určitých okolností se může jevit jednodušší pro účely kandidatury ve větším městě založit spíše politickou stranu s nominálně celostátním dosahem, než opatřovat podporu sdružení nezávislých kandidátů (jen po letném nahlédnutí do Rejstříku politických stran a politických hnutí je zřejmé, že se to týká nemalé části tam uvedených subjektů; k tomu kriticky Antoš, 2011, s. 505–506).

Zákon neupravuje postup ministerstva vnitra při přezkumu „petice“. Nabízí se nicméně možnost jednak přezkoumat počet podpisů, jednak porovnat údaje v centrálních registrech co do existence osob na petiční listině uvedených (viz komentář k § 7 a 8).

Klíčovou přílohou návrhu na registraci a také stěžejním dokumentem budoucí politické strany jsou stanovy. Předkládají se ve dvojím vyhotovení: v případě registrace ministerstvo vnitra jedno vrátí přípravnému výboru, druhé vloží do spisu (srov. § 8 odst. 3). Zákon vypočítává to, co v nich musí být povinně uvedeno. Na prvním místě jde o název strany a jeho zkratku [odst. 2 písm. b) bod 1], přičemž podle odst. 3 komentovaného ustanovení se musí obojí lišit od názvu existující politické strany a jeho zkratky. Tato kusá úprava by nevyvolávala větší problémy, nebýt P. Cibulky, jehož subjekt s prvními slovy názvu „Volte Pravý Blok“ postupně do svého názvu přetavil významnou část svého programu, resp. ideového zaměření. Ošemetné je to vzhledem k zavedené podobě volebních lístků s názvem volební strany. Nejde nicméně primárně o věc úpravy komentovaného zákona, nýbrž zákonů volebních, jež by se s dalším bytněním názvu politické strany či stran musely popasovat limitací jeho rozsahu. Z téhož důvodu by samozřejmě bylo možné novelizovat rovněž tento zákon.

Sídlo [odst. 2 písm. b) bod 2] budoucí politické strany označuje adresu, kde sídlí statutární orgány, kam je doručováno atd. V praxi se nicméně užívá také jen určení „sídelního města“, aby případné stěhování ústředních stranických orgánů nevedlo k nutné změně stanov. Přesná adresa je však uváděna v rejstříku politických stran a hnutí ve smyslu § 9 odst. 2 písm. a), zřejmě tedy jako samostatná skutečnost.

Pokud jde o programové cíle a o práva a povinnosti členů [odst. 2 písm. b) body 3 a 4], vystupují do popředí ústavní limity, jež jsou v zákoně formulovány především v § 4 (srov. příslušný komentář): stanovy mají být demokratické, což značí rozhodování většiny při současné ochraně menšin, avšak též garanci vnitrostranické soutěže ideové, zájmové i personální nebo vládu na čas. Přijatelné tak nejsou strany založené např. na vůdcovském principu. Ministerstvo vnitra je nicméně ve své přezkumné roli cíleně značně zdrženlivé, takže registrovalo i stanovy hnutí Úsvit v době, kdy byl jeho předsedou T. Okamura. Silné postavení předsedy v kombinaci s omezenou členskou základnou (devět osob) a požadavkem kvalifikované většiny pro přijetí různých rozhodnutí schopných zvrátit rozhodnutí předsedy nepředstavovalo úplně typický obrázek vnitrostranické demokracie, což se stalo citlivým zejména vzhledem k volebnímu úspěchu hnutí (vlastní poslanecký klub, čerpání značných finančních částek ze státního rozpočtu – kriticky k tomu např. Antoš, Brno, 2015, s. 120 a násl.). Nicméně ani takovéto postavení neuchránilo předsedu hnutí před vytlačení z pozice i hnutí samotného.

Demokratické principy se mají projevovat rovněž v programové orientaci, jelikož změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná – přípustné by tedy nemělo být ani se o ni v rámci ústavního řádu snažit. Programového profilu se týká také odmítání násilí jako prostředku prosazování zájmů. Jinak je věcí politické strany, nakolik sebe sama definuje už ve stanovách: konzervativní, proevropská, orientace na tržní ekonomiku, sociálně-tržní hospodářství, rozkvět místa či regionu apod.