

OBSAH

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

ZÁKON O SDRUŽOVÁNÍ V POLITICKÝCH STRANÁCH A V POLITICKÝCH HNUTÍCH

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

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

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 subjektivity 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 Bahýřová, 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, nespĺňuje 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 prvně 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 hrozícím 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 – vyjímát.

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 světit nepřítelům 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. Interpretační 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 vytěšňující 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 protiextremistické 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 legitimity 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 názoru.“ (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, nespňuje nezbytné pojmové náležitosti stanovené ústavou, a proto nepožívá ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí. **(náleží 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 dovoluje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou. **(náleží 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. **(náleží 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. **(náleží 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.
- Scarow, 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 východiska konceptu militantnej demokracie. *Právny 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.