



Právo politických stran

Mikulášská přednáška Vojtěcha Šimíčka 5. prosince 2024

1. Relevantní právní úprava

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (ÚPS) – čl. 11:
 1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.
 2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.
- Ústavní základ: čl. 20 Listiny základních práv a svobod:
 - (1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.
 - (2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.
 - (3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.
 - (4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.
- „Plasticita“ sdružovacího práva: obecné ústavně zaručené právo sdružovací má konkrétní podoby v jednotlivých zákonech s ohledem na odlišnosti účelů daných sdružení (spolků)
- prováděcí zákon – občanský zákoník, zákon č. 424/1991 Sb. a další zákony upravující církev a náboženské společnosti (č. 3/2002), zákon o obchodních korporacích, atp.

2. Politické strany - vymezení:

Statusová teorie Konrada Hesseho

Podstata této teorie vychází z myšlenky, že *politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti (transparentnosti).*

Transparentnost politických stran významně posílena novelou č. 302/2016 Sb.

Definiční znaky:

- Politické strany představují speciální formu výkonu subjektivně veřejného sdružovacího



PRÁVNICKÁ FAKULTA

- práva občanů, zároveň jsou však samy nositelkami subjektivně veřejných práv.
- Politické strany lze s ohledem na jejich povahu charakterizovat jako soukromoprávní korporace, jež však zároveň realizují řadu veřejných úkolů.
- Politické strany jsou privilegovanou formou výkonu sdružovacího práva.
- Politické strany jsou důsledně odděleny od státu a ve své činnosti jsou autonomní.
- Jakákoliv omezení práva politických stran musí splňovat předem stanovená formální a materiální kritéria.
- Organizují se zásadně na územním principu; organizace na pracovištích je zakázána (viz reakce na KSČ)
- Členem politické strany může být jen: (1.) fyzická osoba, která je (2.) **státním občanem** (viz níže!) a (3.) členem pouze jediné strany (zásada exkluzivity).

Rozsudek NSS čj. 6 As 84/2017-27 (nově překonaný SD EU):

I. Problematika regulace politických stran a hnutí je ryze národní záležitostí, tudíž je nutné striktně vycházet z národního práva (zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), zejm. pak z ústavního pořádku. Unijní právo občanům Evropské unie právo na členství v národních politických stranách nezakládá.

II. Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v § 2 odst. 3 stanoví, že členem politické strany může být pouze občan. Za občana je pro tyto účely nutné v souladu s čl. 42 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (v návaznosti na čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR) pokládat pouze českého státního občana. Pokud tedy zákonodárce členství v českých politických stranách a hnutích vztáhl pouze na české občany, postupoval v souladu s ústavním pořádkem.

Ale pozor: Žaloba podaná dne 21. prosince 2021 – Evropská komise v. Česká republika (Věc C-808/21)

Zcela aktuálně (19. 11. 2024) již SDEU rozhodl (rozsudky ve věcech C-808/21 Komise v. Česká republika a C-814/21 a Komise v. Polsko (Volitelnost a členství v politické straně): Unijní právo (čl. 22 SFEU) přiznává právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Účinný výkon tohoto práva vyžaduje, aby tito občané měli rovný přístup k prostředkům, jimiž za účelem výkonu tohoto práva disponují státní příslušníci tohoto členského státu. Vzhledem k tomu, že členství v politické straně podstatně přispívá k výkonu volebních práv přiznaných unijním právem, má Soudní dvůr za to, že Česká republika a Polsko porušily toto právo tím, že občanům Unie, kteří mají bydliště v těchto členských státech, jejichž nejsou státními příslušníky, odepírají právo stát se členy politické strany. Jejich členství v politické straně nemůže ohrozit národní identitu České republiky nebo Polska.



Judikatorní definice politické strany:

„Klokočkův“ náleží Pl. ÚS 26/94 z 18. 10. 2005:

1) 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 nejsou ani institucemi veřejné moci, ani se nenacházejí v postavení nadřízenosti, či podřízenosti vůči nim, ale jsou partnery státu.

2) Politické strany **plní** v souladu s ústavou určité **veřejné úkoly, nezbytné pro život státu, založeného na reprezentativní demokracii**. Veřejnou povahu má nepochybně zájem společnosti na tom, aby stát, který je dle ústavy demokratickým právním státem, byl také demokratickým způsobem, tj. ve volbách, založených na soutěži politických stran, legitimován.

3) Z tohoto obecného zájmu se dovozuje nárok i na to, aby stát plnění těchto pro funkci státu nezbytných úloh umožnil a podpořil (**privilegovanost politických stran**). Tomu odpovídá i současná úprava financování politických stran demokratickým státem, jež je vedena snahou přispět na činnost politických stran, jakož i snahou po částečné úhradě jejich volebních nákladů.

4) Strany působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem: slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů, a orgánů samosprávy. V této své základní funkci politické strany předcházejí formaci státních orgánů svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě. Politické strany se v této své základní funkci pohybují jaksí v předpolí státu a **zásahy státních orgánů, jejichž složení je produktem tohoto procesu, do tohoto procesu samého, jsou proto nežádoucí**. Státní orgán, nadaný autoritou státního rozhodnutí a vstupující svým autoritativním posudkem aktivně do sféry soutěže politických stran je principiálně potenciálním rizikem pro demokracii vůbec (**politická neutralita státu**).

5) V ústavním pořádku nelze nalézt oporu pro principiální odmítnutí finanční podpory politických stran státem. Finanční podpora politických stran a hnutí však nesmí překročit míru respektující generelní hranici čl. 20 odst. 4 Listiny. ... Česká republika chrání **autonomii stran** před zásahy státu jak obecnou zásadou oddělení stran a hnutí od státu, tak i přímým zákazem zasahování státních orgánů do postavení a činnosti politických stran a hnutí mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze.

Rozsudek NSS Pst 2/2003: Politické strany jsou korporace soukromého práva, jejichž základní funkcí je spojovat stát a společnost tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí, a jejichž postavení je založeno na principech svobody, rovnosti a veřejnosti. Povinnost politických stran každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, včetně zprávy auditora o ověření roční účetní závěrky (§ 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích), proto není výrazem svévole zákonodárce, nýbrž představuje záruku jejich otevřenosti a transparentnosti.



3. Vznik politické strany

- Registrací (resp. rozhodnutím soudu nahrazujícím registraci)

Rozsudek ESLP **Linkov vs ČR** (7. 12. 2006): Odmítnutí zaregistrovat politickou stranu je drastickým opatřením, které je možno přijmout pouze v nejzávažnějších případech. ... Jelikož Liberální strana nezastávala politiku, již by mohla podvracet demokratický režim v zemi, a neprosazovala použití násilí k politickým cílům a ani se je nesnažila ospravedlňovat, nebylo odmítnutí registrace nezbytné v demokratické společnosti.

- Tříčlenný přípravný výbor
- Petice (1.000 občanů)
- Stanovy
- Náležitosti názvu a zkratky
- Příslušné ministerstvo vnitra, registrační řízení zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu
- Pokud formální nedostatky, není registrační řízení vůbec zahájeno (opravný prostředek ve formě správní žaloby)
- Možnost odmítnutí návrhu (viz níže), a to do 15 dnů od zahájení řízení, nebylo-li do 30 dnů od zahájení řízení doručeno zmocněnci rozhodnutí o odmítnutí, je tento den dnem registrace
- Proti odmítnutí registrace opravný prostředek k Nejvyššímu soudu, přezkum Ústavní soud.

4. Zánik politické strany

- Výmazem ze seznamu, důvodem výmazu: (1.) vlastní rozhodnutí, (2.) rozhodnutí soudu o rozpuštění
- Rozhoduje Nejvyšší správní soud, na návrh vlády nebo prezidenta (30 dnů od podnětu)

Důvody k zákazu:

- porušování ústavy, zákonů nebo snaha o odstranění demokratických základů státu,
- nedemokratická vnitřní organizace politických stran,
- snaha o uchopení a držení moci zamezující ostatním stranám ucházet se ústavními prostředky o moc nebo potlačování rovnoprávnosti občanů,
- ohrožování mravnosti, veřejného pořádku nebo práv a svobod občanů.



Kauza **Dělnická strana I** – rozsudek NSS Pst 1/2008:

Politickou stranu lze rozpustit pouze za kumulativního splnění čtyř podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní (§ 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), 2) je přičitatelné dané politické straně, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tj. nenarušuje princip proporcionality mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot. Těmito hodnotami jsou zejména zájem na bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejném pořádku, předcházení trestným činům nebo ochrana práv a svobod druhých.

Kauza **Dělnická strana II** – Pst 1/2009:

I. Protiprávnost činnosti politické strany ve smyslu § 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, nemůže zpravidla spočívat jen v její kritice ústavního a právního pořádku státu ani v kontroverzních a vyhraněných projevech týkajících se různých společenských jevů. O protiprávnost ve smyslu citovaného ustanovení se však již může jednat, pokud politická strana překročí popsané meze, vychází z totalitní ideologie a ve své činnosti vyzývá a podněcuje k násilí.

II. Politické straně lze přičíst nejen projevy, které deklaruje jako oficiální, ale i jednání a projevy jejích představitelů, je-li zřejmé, že je činí v kontextu stranické činnosti a dále i projevy a jednání jejích členů, příp. i nečlenů, mají-li souvislost s činností strany (např. s jejím shromážděním) a ze shody s programovou orientací a činností strany i z dalších okolností (např. opakovaná spolupráce) je zřejmé, že politická strana akceptuje tyto projevy jako své vlastní.

III. Bezprostřednost rizika ohrožení demokracie jako podmínka pro vyhovění návrhu na rozpuštění politické strany může nastat i tehdy, pokud je strana schopna třeba jen na lokální úrovni účinně destabilizovat institucionální a právní systém a zejména když tak činí opakovaně. Bezprostřednost rizika může souviset i se schopností politické strany poskytnout organizační platformu jinak roztržštěným extremistickým subjektům a uskutečňovat a legitimizovat jejich cíle.

5. Pozastavení činnosti

- smysl, funkce, nanejvýš 1 rok

Usnesení NSS Obn 1/2006: Lhůtu jednoho roku, zakotvenou v § 14 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., je třeba vykládat jednak jako lhůtu, po kterou by nejpozději měla dotčená strana napravit zjištěné nedostatky, a současně se jedná o lhůtu, před jejímž marným uplynutím nejsou vláda anebo prezident oprávněni podat návrh na její rozpuštění.



6. Financování

6.1. Východiska plynoucí z judikatury ÚS

- přímé státní financování je plně legitimní. Tato forma financování by nicméně neměla překračovat určité hranice, vyplývající z čl. 20 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou politické strany odděleny od státu a státní subvence proto *nesmí představovat prostředek k prosazování státních zájmů uvnitř politických stran.*

- politické strany by neměly být financovány převážně státem, nýbrž také ze soukromých zdrojů. „*Politické strany nemohou plnit vlastní funkce, jestliže jsou více závislé na státní podpoře než na podpoře ze strany občanů.*“

- volební právo musí respektovat dva principy: *princip rovnosti šancí politických stran ve volebním boji a zájem na tom, aby na základě demokratických voleb bylo možno vytvořit funkční parlament.* Mezi integrační faktory patří např. uzavírací klausule, volební kauce, rozdělení státu na jednotlivé volební kraje a také omezení náhrady nákladů volebních výdajů pouze na takové politické strany, které překročí určitou hranici obdržených platných hlasů. Dojde-li ale mezi principem volné soutěže politických stran na straně jedné a mezi principem zájmu na vytvoření funkčnosti parlamentu na straně druhé ke kolizi, musí být *upřednostněn princip volné soutěže politických stran.*

- Omezení příspěvku na úhradu nákladů volebních výdajů je ústavně právně přípustné. Smyslem tohoto omezení by však mělo *být výlučně dokázání vážnosti úmyslů kandidujících politických stran* a toto omezení by naopak nemělo sloužit jako apriorní prostředek k vytváření funkčního parlamentu.

6.2. Formy financování PS:

Přímé státní:

I) Příspěvek na úhradu nákladů volebních výdajů: 100 Kč ve volbách do PS, všichni nad 1,5% (ve volebním zákoně, § 85); ve volbách do EP 30 Kč za hlas nad 1%

II) Příspěvek na činnost: stálý příspěvek a příspěvek na mandát

Stálý příspěvek: nad 3%, 6-10 mil. Kč

Příspěvek na mandát: 900.000 za poslance a senátora, 250.000Kč za krajského zastupitele (princip kandidátních listin, kde byl zvolen – nikoliv stranická příslušnost – proto iluze o tzv. „nezávislých kandidátech“)

Nepřímé státní: ohromná kreativita aktérů, nelze taxativně vymezit (daňové zvýhodnění, kanceláře stran a jejich provoz, asistenti poslanců atp.)



Soukromé:

➤ pravidla sponzoringu:

1. Strana a hnutí **nesmějí přijmout** bezúplatná plnění a dary

a) od státu, nestanoví-li tento zákon jinak (viz přímé státní financování výše),

b) od příspěvkové organizace,

c) od obce, městské části, městského obvodu a kraje,

d) od dobrovolného svazku obcí,

e) od státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %,

f) od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %,

g) od obecně prospěšné společnosti, politického institutu a ústavu,

h) z majetku svěřenského fondu,

i) od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis,

j) od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti,

k) od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky; to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu. (tzn. občan EU s trvalým pobytem).

2. **Horní limit 3 mil. Kč souhrnu darů od jedné osoby ročně**

3. **Dar nad 1.000 Kč jen na základě písemné smlouvy**

6.4. **Úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí**

- sídlo v Brně
- tvoří předseda a 4 členové, jmenuje prezident, návrhy PS a Senát; u členů návrhy se dávají Senátu (NKÚ, PS a senátoři) a Senát členy volí, poté je jmenuje prezident
- kuriozita: podmínka dřívějšího nečlenství v PS platí až od 1. 1. 2020©
- Úřadu jsou předkládány výroční finanční zprávy, ten je zveřejňuje, ukládá sankce
- Mají být součástí výdajů na volební kampaň i peníze vynaložené na „držhubné“ (viz D. Trump)?



6.5. Nově politické instituty (srov. i nález Pl. ÚS 11/17)

- Inspirace německými nadacemi PS
- Jen publikace, vzdělávání
- Právní status veřejně prospěšné společnosti
- Nesmí financovat PS
- Stát financuje ve výši 10% z celkové výše příspěvku na činnost (příklad: PS má 10 mandátů v PS – 19 mil. příspěvek na činnost, 1,9 mil. institut; zde by ale určitě byly i mandáty v Senátu a krajích!)