

Do kontextu úpravy práv a povinností členů spadá i režim přijímání nových členů, resp. ukončování členství (v zásadě nikdo nesmí být nucen v politických stranách /ne/být). Obojí je citlivé z hlediska vnitrostranické demokracie, potažmo vnitřního života stran vůbec: jistě nemusí být přijat každý, kdo o to projeví zájem (ideový či osobnostní profil uchazeče), problematičtější by však bylo rovněž odmítání kohokoliv nad rámec zakládajících členů, a to zvláště, jde-li o stranu parlamentní (viz už zmíněný Úsvit). Uzavřená politická strana vybočuje ze schopnosti naplňovat své základní funkce v oblasti politické integrace, připomíná spíše klub s potenciálem žití z veřejných prostředků (k důkladnému rozboru se zvláštním zřetelem na volební dopady srov. Kokeš, Brno, 2012). Možnosti právní regulace „otevřenosti“ politických stran jsou však omezené, snad s výhradou motivačního modelu státního financování, jež by bylo vázáno na částky získané od členů (k tomu např. Antoš, Brno, 2015). Vzhledem k praxi podezřelých masivních náborů nových členů, vytvářejících „mrtvé duše“, aktivované pouze ve vnitrostranických volbách na podporu svého patrona, měly by stanovy obsahovat mechanismy revize stavu členské základny a rozhodování sporů o takto účelové členství. Postulát vnitrostranické demokracie má dopady rovněž na ukončování členství, které nesmí sloužit k umlčování vnitrostranické kritiky: stanovy by tudíž měly vypočítat důvody pro ukončení členství a v případě možnosti jednostranného ukončení proti vůli člena také prostředky ochrany před rozhodčími a revizními orgány strany. K možnostem soudního přezkumu srov. komentář k § 16a.

Zvláštní pozornost je mezi povinnostmi členů věnována případnému placení členských příspěvků [odst. 2 písm. b) bod 9], což bývala, avšak už není, klasická forma financování politických stran. Dnes dominuje financování z veřejných rozpočtů doplňované dary. Jednotlivě jsou sledovány členské příspěvky nad 50 tis. Kč ročně, a to kvůli obavě z korupce, tedy kvůli sledování možných protiplnění – politická strana s vlivem na veřejné funkce a rozpočty by štedrému straníkovi mohla poskytovat nějaké protiplnění. Evidence takových příspěvků slouží transparentnosti, proto se také uvádějí ve zveřejňované výroční finanční zprávě.

Vymezení organizačních jednotek [odst. 2 písm. b) bod 5] se vztahuje k vnitřní organizaci strany, která je typicky územní, a to až v několika úrovních. Zákon u nich klade důraz především na vymezení majetkové autonomie a na jiné způsoby zavazování strany, což je pochopitelné vzhledem k postavení politických stran jako právnických osob a právní jistotě třetích stran. Z hlediska ústavního a politologického však má stěžejní význam jejich role v životě politické strany, tedy míra decentralizace. Pro ni se dá upravit základní rámec (počet úrovní vertikálního členění, kompetence v procesu sestavování kandidátních listin pro volby do zastupitelských sborů, vztah k ústředním orgánům strany), do značné míry to však je otázka faktická, v níž se mísí síla osobností mj. s programovým profilem, ambicemi strany a typickými kanály sponzorského financování politických stran (odkud a kudy přicházejí).

Výše byla řeč o něčem, co připomíná vertikální dělbu moci uvnitř politické strany, další významná část stanov pojednává o organizaci stranického ústředí [odst. 2 písm. b) body 6 a 7]. Zákon předpokládá, že stanovy orgány vypočítají, přičemž jako obligatorní jsou vnímány orgány statutární, rozhodčí a revizní. První stranu

řídí, (spolu)určují a provádějí její politiku (předseda, předsednictvo); druhé, někdy jen *ad hoc* zřizované (např. v ČSSD), řeší spory mezi členy, resp. spory o členská práva a povinnosti; posledně zmíněné dozorují činnost statutárních (výkonných) orgánů, obvykle zvláště se zřetelem na hospodaření. Vrcholným orgánem strany je nicméně zpravidla sjezd nebo kongres, který je složen z delegátů volených právě za tím účelem: svoláván bývá v několikaletém intervalu, určuje strategické směřování strany, schvaluje zásadní dokumenty, volí ústřední orgány... Vedle výčtu orgánů zákon předpokládá, že stanovy upravují jejich ustavení a kompetence. Vzhledem k požadavku demokratického rázu stanov bude jako způsob ustavení převládat volba. Upraven je i způsob jednání a podepisování statutárních orgánů a u větších politických stran také jejich zavazování jinými členy, případně pracovníky (zaměstnanci). Význam to má především u politických stran s komplikovanější organizací (viz výše), pro něž by spojování právního jednání navenek výlučně s úkony statutárního orgánu představovalo paralýzu.

Zásady hospodaření [odst. 2 písm. b) bod 8] v zásadě odkazují na hospodaření s majetkem strany (kdo má jaká dispoziční oprávnění, odpovědnost za závazky); mohly by zahrnovat také způsob využívání majetku, nabývání majetku (jen prostřednictvím stranického ústředí?), případně se odkazuje na stranický rozpočet.

Pokud jde o majetkový zůstatek [odst. 2 písm. b) bod 10], viz komentář k § 12 a § 13 odst. 6.

#### K odst. 3

Viz komentář výše.

#### K odst. 4

Jde o pochopitelný a legitimní požadavek. Politické strany jsou sdruženími českých státních občanů s ambicí podílet se na výkonu veřejné moci v ČR. Je proto namístě, aby byly cele podřízeny veřejné moci, kterou svým působením ovlivňují, což by v případě sídla v zahraničí neplatilo. Takto jsou motivovány podílet se na formulaci formálně spravedlivých pravidel, neboť ta dopadnou rovněž na ně samotné.

#### K odst. 5

K přípravnému výboru a způsobu jeho rozhodování viz výše v komentáři k odst. 2. V tomto ustanovení se upravuje jeho subsidiární role „statutárního orgánu“, pokud stanovy neurčí, že do ustavení řádných orgánů jedná někdo jiný. Maximální doba působení přípravného výboru v roli substituta řádných orgánů je šest měsíců od vzniku strany či hnutí (tj. ode dne registrace). Pokud orgány ustaveny nejsou, indikuje to poruchu v řádném fungování strany. Ministerstvo vnitra se v tom případě obrátí na vládu s podnětem na pozastavení činnosti strany. Osvojí-li si vláda podnět, podá příslušný návrh Nejvyššímu správnímu soudu. Při nečinnosti vlády delší třiceti dnů by mohl návrh podat prezident republiky (viz § 15 odst. 1). V praxi by tak přípravný výbor mohl jako substitut působit i déle než zmiňovaných šest měsíců. Mohlo by se to týkat i období pozastavení činnosti strany, pokud by vyvíjel činnost spočívající v odstranění poruchy, tj. snažil by se o ustavení řádných orgánů. Nebyl-li by úspěšný po dobu jednoho roku pozastavení činnosti, měl by následovat

návrh na zrušení politické strany, jež se ukázala být „mrtvě narozeným dítětem“ (viz § 14 odst. 2). V opačném případě, kdy k řádnému ustavení orgánů strany v této době dojde, jedná se o skutečnost, na jejímž základě dochází ke znovuoživení činnosti této strany, aniž by bylo nezbytné konat o tom řízení před Nejvyšším správním soudem (viz § 14 odst. 3).

#### Judikatura:

■ Pokud politická strana neustanoví v zákonné šestiměsíční lhůtě od svého vzniku své orgány, jedná se o porušení § 6 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který podrobněji rozvádí § 4 písm. b) uvedeného zákona, a je dán důvod k pozastavení její činnosti ve smyslu § 14 odst. 1 téhož zákona. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. ledna 2012, č. j. Pst 41/2011-19)

■ Návrh na pozastavení činnosti politické strany pro neustavení orgánů strany v šestiměsíční lhůtě (§ 6 odst. 5, § 14 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích) je důvodný, pokud politická strana po šesti měsících od svého vzniku ani k výzvě Ministerstva vnitra neoznámí identifikační údaje členů svého statutárního orgánu (§ 10 cit. zákona), ani jiným způsobem do rozhodnutí soudu nezpochybní tvrzení navrhovatele, že orgány strany ve stanovené lhůtě nevznikly. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2008, č. j. Pst 43/2007)

#### Související ustanovení:

§ 2 – Registrační princip a členství v politických stranách, § 4 – Politické strany a ochrana principů demokracie, § 7 – Nedostatky návrhu a zahájení řízení o registraci, § 14–16 – Pozastavení činnosti strany a hnutí, § 18 – Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran

#### Související předpisy:

čl. 5 Ústavy

#### Literatura:

Antoš, M. *Politická práva cizinců v České republice*. In: Gerloch, A., Šturma, P. a kol.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011.

Antoš, M. *Lék pro české politické strany? Peníze!* In: Šimíček, V. (ed.). *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

Filip, J. K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu. *Právník*. 1995, č. 8.

Kokeš, M. *Vliv nedostatku vnitrostranické demokracie na úpadek voleb a demokracie v ČR*. In: Šimíček, V. (ed.). *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012.

Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. Praha: Linde, 2. vyd. 2002.

## § 7

### (Nedostatky návrhu a zahájení řízení o registraci)

(1) Návrh na registraci se podává ministerstvu.

(2) Nemá-li návrh na registraci náležitosti podle § 6 nebo jsou-li v něm neúplné nebo nepřesné údaje, ministerstvo na to přípravný výbor bezodkladně,

nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu na registraci, písemně upozorní s tím, že pokud nebudou tyto nedostatky odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno.

(3) Neupozorní-li ministerstvo do 10 dnů od doručení návrhu na registraci přípravný výbor podle odstavce 2, má se za to, že návrh na registraci nemá nedostatky.

(4) Nesouhlasí-li přípravný výbor s upozorněním ministerstva, může se do 15 dnů od doručení upozornění domáhat žalobou ve správním soudnictví určení, že návrh na registraci nemá nedostatky.

(5) Řízení o registraci je zahájeno dnem, kdy ministerstvu dojde návrh na registraci, který nemá nedostatky uvedené v odstavci 2, nebo dnem, kdy rozhodnutí soudu podle odstavce 4, jímž bylo určeno, že návrh na registraci nemá nedostatky, nabylo právní moci.

#### K odst. 1

Přípravný výbor, nadaný procesní způsobilostí, podává návrh na registraci politické strany ministerstvu vnitra. Způsob podání není specificky upraven, vzhledem k povaze předkládaných dokumentů, zejména „petičních“ archů, bude typicky doručováno v listinné formě podatelně ministerstva vnitra ať už přímo, či za využití doručovacích služeb. Vzhledem k povaze věci je vyloučeno podání v ústní podobě do protokolu, jakož i v elektronické podobě (srov. § 37 spr. řádu, jenž je subsidiárním předpisem).

#### K odst. 2

Zákon odlišuje dva druhy odstranitelných, spíše formálních vad návrhu na registraci. V prvním případě jde o to, že návrhu zcela chybí něco z toho, co zákon vyžaduje: označení členů přípravného výboru a určení osoby pověřené jednat navenek, stanovy, resp. jejich vyjmenované obligatorní náležitosti, „petiční“ archy apod. V případě druhém má návrh všechny předepsané parametry, avšak ve formě nikoliv perfektní: chybějící bydliště či podpisy členů přípravného výboru, méně než tisíc podpisů „podporovatelů“, případně chybějící jméno, příjmení nebo bydliště u některých z nich apod. V této fázi se však přezkoumává pouze úplnost či přesnost z hlediska formálního („všechny kolonky vyplněné“), neboť sám zákon předpokládá, že např. umístění sídla strany v zahraničí vytkne ministerstvo až v rámci zkoumání substantivního, jakkoliv právě odhalení této vady nebude příliš pracné (srov. § 8).

Ministerstvo vnitra má krátkou lhůtu na přezkoumání návrhu. Lhůta je počítána v kalendářních, nikoliv pracovních dnech. Za její počátek lze v souladu s obecnými pravidly počítání lhůt považovat den následující po dni doručení návrhu. Případně-li konec lhůty na svátek či den pracovního klidu, má se za to, že končí v nejbližší následující den pracovní. Má-li mít odlišné vymezení lhůt (5 a 10 dnů) v odst. 2 a 3 smysl, je patrně třeba první lhůtu považovat za lhůtu na rozhodnutí, zatímco druhou za lhůtu na doručení. Kvalifikace první lhůty jako lhůty na doručení, k čemuž by snad textace ustanovení mohla svádět, by jednak zbavovala odst. 3 rozumného významu, jednak by po odečtení doby nutné k doručení upozornění – výzvy

ministerstva, při případném započítání víkendu, na přezkum návrhu nemusel zbýt takřka žádný čas. Doručováno je osobě pověřené jednat za přípravný výbor navenek, jakkoliv formulace se liší oproti doručování pozitivního rozhodnutí o registraci v § 8 odst. 3. Obsahem upozornění ministerstva je jednak výčet nedostatků, jednak upozornění, že do jejich odstranění nebude registrační řízení zahájeno. Upozornění není rozhodnutím (srov. § 8 odst. 2).

#### K odst. 3

Pokud do 10 dnů od doručení návrhu ministerstvu není upozornění o nedostatech doručeno přípravnému výboru (pověřenému členovi), má se za to, že návrh nedostatky nemá. V řízení samotném je již nelze vytýkat.

#### K odst. 4

Na přípravném výboru je, aby vůči upozornění ministerstva vnitřně zaujal stanovisko. Může se smířit s tím, že politická strana kvůli nezahájení řízení vůbec nevznikne, může výtky ministerstva uznat a nedostatky odstranit, anebo může s upozorněním nesouhlasit a svůj nesouhlas promítnout ve správní žalobě. Příslušným je Městský soud v Praze jako krajský soud, v jehož obvodu sídlí ministerstvo vnitřně (srov. § 7, § 95 s. ř. s.). Správní žalobou, podanou do 15 dnů od doručení upozornění ministerstva vnitřně, se žalobce domáhá určení toho, že návrh na registraci politické strany nemá nedostatky. Komentovaný zákon neobsahuje zvláštní úpravu počítání času, vycházet by se mělo z obecného pravidla, jež ostatně odpovídá i výslovnému ustanovení soudního řádu správního (§ 40), tj. započeti běhu lhůty v den následující po rozhodné události. Z § 40 odst. 4 téhož zákona plyne, že lhůta je zachována, bylo-li v ní podání doručeno soudu, předáno k přepravě držiteli poštovní licence, anebo předáno orgánu, který má za povinnost je doručit. Městský soud v Praze buď žalobu zamítne, anebo jí vyhová. Proti jeho rozhodnutí je možné podat kasační stížnost (srov. Potěšil, Šimíček a kol., 2014, s. 897).

#### K odst. 5

Registrační řízení může být zahájeno dvěma způsoby: úkonem účastníka nebo rozhodnutím soudu. Základní způsob vlastně předpokládá zahájení ex tunc. Zahajováno je totiž doručením návrhu bez shora popsáných nedostatků, což však ministerstvo musí teprve ověřit: presumujeme tedy zahájení, pokud ministerstvo svým upozorněním na nedostatky nesdělí, že k zahájení nedošlo. V takovém případě záleží na reakci přípravného výboru (viz výše). Druhý způsob je navázán na soudní přezkum, kdy soud nenařizuje správnímu úřadu, aby registrační řízení zahájil, nýbrž určí, že návrh na zahájení řízení nemá (vytýkané) nedostatky. Nabytím právní moci tohoto rozhodnutí, k němuž dochází doručením rozsudku účastníkům, je řízení zahájeno.

#### Judikatura:

- Postup Ministerstva vnitřně při projednávání návrhu na registraci politické strany vyplývající z ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje pouze na odstraňování formálních nedostatků návrhu (např. obsahuje-li neúplné nebo nepřesné údaje). Netýká se posouzení návrhu

z věcného hlediska, neboť takové posouzení je až předmětem vlastního rozhodnutí o registraci nebo o jejím odmítnutí. (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. dubna 2002, č. j. 11 Zp 36/2001)

#### Související ustanovení:

§ 2 – Registrační princip a členství v politických stranách, § 6 – Vznik strany a hnutí, § 8 – registrace a její odmítnutí, § 9 – Rejstřík stran a hnutí

#### Související předpisy:

s. ř. s.

#### Z literatury:

Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: Leges, 2014.

## § 8

### (Registrace a její odmítnutí)

(1) Ministerstvo registraci odmítne, jestliže stanovy strany a hnutí jsou v rozporu s § 1 až 5 a § 6 odst. 3 a 4. Jinak provede registraci.

(2) Ministerstvo provede registraci nebo rozhodne o jejím odmítnutí do 15 dnů ode dne zahájení řízení o registraci.

(3) Provede-li ministerstvo registraci, zašle ve lhůtě uvedené v odstavci 2 zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, a druhé vyhotovení stanov se s vyznačením registrace vloží do spisu.

(4) Nebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 30 dnů od zahájení řízení o registraci doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, strana a hnutí vzniknou dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Na žádost zmocněnce přípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace.

(5) Přípravný výbor může do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace podat u příslušného soudu opravný prostředek. 2a) K přezkoumání je příslušný Nejvyšší soud České republiky.

(6) Pravomocné rozhodnutí soudu, kterým se ruší rozhodnutí ministerstva o odmítnutí návrhu na registraci, tuto registraci nahrazuje. Na žádost zmocněnce přípravného výboru mu ministerstvo zašle jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace.

(7) Registraci provede ministerstvo zápisem strany a hnutí do rejstříku stran a hnutí.

(8) Pro výkon státní správy na úseku sdružování v politických stranách a v politických hnutích může ministerstvo využívat referenční údaje ze základního registru obyvatel v rozsahu jména, popřípadě jmen, příjmení, adresy místa pobytu a dat narození.

#### K odst. 1

Předchozí ustanovení upravilo zahájení řízení o registraci, zde jde o jeho průběh. Kvůli minimalizaci zásahů do politického sdružování je řízení o registraci v zásadě

vedeno ke kladnému výsledku, ledaže existují důvody, proč registraci neprovést. Takové důvody jsou dvojího druhu. Jednak jde o víceméně technické důvody spočívající v užití názvu či jeho zkratky, které jsou zaměnitelné s názvem či zkratkou již existující politické strany, nebo o deklarované sídlo mimo území ČR (srov. § 6 odst. 3 a 4), jednak o obecnější rozpor s ustanoveními zákona, jež vymezují, co politické strany v demokratickém politickém systému vůbec jsou, pokud se to ovšem ze stanov pozná. Mohlo by tedy jít jen o domnělou politickou stranu, která je ve skutečnosti spolkem bez ambice účastnit se na politickém životě společnosti, sdružením k vykonávání hospodářských zájmů, anebo náboženskou společností (§ 1). Jiné důvody nabízí § 2: typicky připuštění členství právnických osob, ne-občanů, osob mladších 18 let, případně vícečetné členství v politických stranách. Z § 3 by připadalo v úvahu nejspíše členství bez možnosti vystoupení. Nikdo by sice nemohl bránit faktickému odchodu z politické strany, avšak nevyškrtnutí člena z evidence by vytvářelo překážku jeho vstupu do jiné politické strany, pokud bychom vůbec byli s to uvažovat v těchto intencích. Stěžejní jsou nicméně § 4 a § 5: odstranění demokratických základů státu jako cíl, absence demokratických stanov, program ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobody občanů, záměr zřizovat ozbrojenou složku či porušení územního principu organizace strany.

Je zřejmé, že (na rozdíl od důvodů odmítnutí registrace povahy spíše technické) je u důvodů druhé skupiny větší diskrece ministerstva vnitřní. Tato diskrece však má zřejmé limity v podobě respektu jednak k individuálnímu právu na politické sdružování, jednak k obecnému zájmu na otevřené soutěži politických stran. Liberální demokracie je nadto založena na přípustnosti zpochybňování (falzifikace), protože nelze žádnou konkrétní podobu režimu považovat za rigidně danou; jde spíše o vymezování přípustného pohybu na kontinuu mezi póly úplného přitakání a úplného odmítnutí. Koneckonců i koncept podstatných náležitostí demokratického právního státu, jež jsou dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nezměnitelné, předpokládá, že zbývá leccos, co změnit nebo dokonce odstranit lze, a právě to může být předmětem politické soutěže, jejímiž organizačními nositeli jsou politické strany.

Musíme současně vzít v potaz, že se zde neposuzuje činnost, ba ani ne hotový program, nýbrž jen záměry, avíza a přísliby ve stanovách. Výsledkem by měla být zdrženlivost registračního úřadu, protože odmítnutí registrace je opatřením krajním, a to i ve srovnání s pozastavením činnosti, resp. rozpuštěním politické strany. Nehodnotíme zde, co se stalo, nebo děje, jak je to závažné, komu to může být přičítáno, nýbrž jen to, co plyne z předloženého návrhu, resp. ze stanov (programové cíle, demokratické stanovy). Dozajista nic nebrání odmítnutí registrace strany, jejíž programové cíle hlásají např. nerovnost lidí či jejich skupin, proklamují touhu po válce, nebo jejíž stanovy jsou vystaveny na vůdcovském principu, jenž odpovědnost směřuje vzhůru, tj. vůči vedení, a nikoliv dolů, tj. vůči členům, případně předpokládají dědění nebo kupování vnitrostranických funkcí. Nejde-li však o takto zjevné lapsy co do „žádoucího“ profilu politické strany, mělo by se při nedostatku podrobnější právní úpravy (zkoumání minulosti členů přípravného výboru např. ve vztahu k rozpuštěné politické straně) přikročit spíše k registraci a bedlivě zkoumat to, co politická strana bude skutečně dělat. „Nelze samozřejmě vyloučit, že politický program nějaké strany může zastírat cíle a záměry odlišné od těch, které veřejně hlásá.

Pro více informací by bylo třeba porovnat obsah tohoto programu s činy a názory členů a představitelů dotyčné strany. V daném případě však program ani nemohl být zpochybněn konkrétními činy, neboť vzhledem k odmítnutí registrace neměla strana možnost takové činy uskutečnit.“ [srov. rozsudky ESLP ze dne 3. 2. 2005: *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) a Ungureanu proti Rumunsku*, stížnost č. 46626/99, či ze dne 25. 5. 1998: *Socialistická strana a další proti Turecku*, stížnost č. 21237/93].

V praxi lze takové tvrzení prokázat na dvou případech z roku 2000, a to jednak na případě odmítnutí registrace Národní strany (blíže k tomu srov. Výborný, Mareš, 2013, s. 34–42), jednak na případě odmítnutí registrace Liberální strany (blíže k tomu srov. Molek, 2014, s. 361–363), přičemž v obou případech ministerstvo vnitřní odmítlo registrovat dané politické strany s poukazem na rozpor jejich stanov a programových cílů s § 4, čl. 5 Ústavy a čl. 20 odst. 3 Listiny. Zatímco však v prvním případě se dotčený subjekt úspěšně domohl ochrany před Nejvyšším soudem, který svým rozhodnutím (NS 11 Zp 31/2001) zrušil rozhodnutí ministerstva ze dne 17. 7. 2001 (!) z toho důvodu, že odůvodnění jeho rozhodnutí „postrádalo dostatečný stupeň konkrétnosti, když v daném případě stanovy politické strany při vymezení jejich programových cílů neobsahují dostatečně určitá ustanovení, jež by z hlediska sledovaných cílů a zamýšlených prostředků jejich dosahování posuzované politické strany opodstatňovala závěr o jejich rozporu s principy rovnosti a vyloučení diskriminace“, v druhém případě musel zasáhnout až ESLP. Ten v rozsudku ve věci *Linkov proti ČR* (ze dne 7. 12. 2006, stížnost č. 10504/03) deklaroval porušení čl. 11 Úmluvy, neboť „v daném případě se odmítnutí registrace strany jeví ve vztahu ke sledovanému cíli jako nepřiměřené, a potažmo nikoli nezbytné v demokratické společnosti, neboť politický projekt LS nezpochybňoval demokratický režim a nevyzýval k užití síly k realizaci politických cílů, ani takové užití síly neospravedlňoval“.

Programový profil a povaha politické strany však nejsou stejnými kategoriemi. Zatímco lze těžko připustit registraci politické strany hlásající apartheid, nelze bez dalšího tvrdit, že členství musí být otevřeno všem bez rozdílu. Asi by bylo možné uvažovat o teritoriálním omezení u stran, jejichž ambice jsou očividně lokální, složitější je to však s tzv. citlivými či podezřelými kritérii odlišování (rasa, etnicita, náboženství, sexuální orientace, možná i gender). Východisko ve zdrženlivosti registračního úřadu, potažmo v zásadě nadměrného nevměšování státu do věcí stran, jež jsou soukromoprávními osobami, by mohlo svědčit připuštění registrace stran pouze pro někoho (ženy, Romové...). To by však mohlo znamenat, že pro některé občany nemusí být prostor v žádné politické straně, což by v zásadě právo sdružovat se v politických stranách vyprázdnilo. Žádná strana by neřekla, koho nechce, nýbrž jen to, koho chce, co však s těmi, kteří se do žádného pozitivního výčtu nevejdou? Mají si založit vlastní politickou stranu? A stačí to, bude-li taková strana apriorně odsouzena k marginální roli? Správnější tedy bude trvat na tom, že členství má být otevřené, jakkoliv to jistě neznamená, že fakticky bude každý zájemce přijat (bývalý komunista v antikomunistické straně apod.). Záleží zkrátka na kritériu odlišování mezi potenciálními členy.

#### K odst. 2

Podobně jako při posuzování návrhu na registraci je i tady ministerstvo vnitřní omezeno dosti krátkou lhůtou, v tomto případě 15 dnů od zahájení procesu registrace.

Z § 7 plyne, že registrační řízení je zahájeno buď doručením návrhu bez formálních nedostatků (může jít o doručení opakované, započítáme-li předchozí vadné návrhy), anebo právní mocí rozhodnutí Městského soudu v Praze, podle něž je navzdory názoru ministerstva vnitřní návrh na registraci nedostatků prost. V této lhůtě ministerstvo registraci buď provede, nebo rozhodne o jejím odmítnutí (nejde tedy o faktický úkon). Proti takovému rozhodnutí se lze bránit soudní cestou.

#### K odst. 3

Na rozdíl od § 7 se zde předpokládá komunikace nikoliv s přípravným výborem, nýbrž s jeho zmocněncem, což je ve smyslu § 6 odst. 2 osoba pověřená přípravným výborem jednat jeho jménem. Důvodová zpráva (sněmovní tisk 503, VI. volební období FS) o terminologickém rozdílu mlčí, nezdá se tedy, že by tu byl nějaký záměr. Obsahem komunikace je zaslání jednoho ze dvou vyhotovení stanov [srov. § 6 odst. 2 písm. b)], v němž je vyznačeno datum registrace, která má povahu faktického úkonu. Dojít k tomu má stále ve lhůtě 15 dnů (pro registraci i zaslání stanov, anebo pro rozhodnutí o odmítnutí). Druhé vyhotovení stanov se stává součástí (správního) spisu.

#### K odst. 4

Ministerstvo má do 15 dnů od zahájení řízení stranu registrovat, anebo rozhodnout o odmítnutí registrace. Zákon stanoví jako ochranu před možnou nečinností registraci bezvolní, tedy registraci plynutím času. K té dojde dne následujícího po dni uplynutí lhůty 30 dnů od zahájení řízení, a to za předpokladu, že do 30 dnů od zahájení řízení o registraci nebylo zmocněnci doručeno rozhodnutí o jejím odmítnutí. A samozřejmě za předpokladu, že k ní již nedošlo, aniž by ovšem o věci byl zmocněnec vyrozuměn. V případě registrace plynutím času je na zmocněnci, aby požádal o zaslání stanov s vyznačením registrace, což je na první pohled poněkud divné, protože ministerstvo by mělo své pochybení kompenzovat vlastní aktivitou. Uvážíme-li ovšem, že si ministerstvo svého pochybení nemusí být vědomo, je iniciativa zmocněnce racionální.

#### K odst. 5

Rozhodne-li ministerstvo vnitřní o odmítnutí registrace, je možné domáhat se nápravy (přezkumu) u soudu, možná poněkud atypicky u soudu obecného, přesněji nejvyššího. Naproti tomu nezahájení řízení s poukazem na vady návrhu přezkoumává soud správní (srov. § 7). Nezdá se, že by v tom byla nějaká racionalita, ledaže by byla důkladně skryta. Aktivní legitimaci má přípravný výbor, limitován je lhůtou 30 dnů od doručení negativního rozhodnutí ministerstva vnitřní. Nezdá se sice, že by ministerstvo mělo lhůtu na doručení tohoto rozhodnutí, protože lhůta podle odst. 2 se vzhledem k dikci odst. 3 vztahuje na zaslání potvrzených stanov po provedené registraci. Lhůta však implicitně vyplývá z odst. 4: pokud není do 30 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí o odmítnutí, proběhne následující den registrace ze zákona, která znicotní případné negativní, avšak nedoručené rozhodnutí. Ministerstvo tak má 15 dnů na rozhodnutí a dalších nejvýše 15 dnů na doručení rozhodnutí.

#### K odst. 6

Soudní přezkum rozhodnutí ministerstva vnitřní může vyústit v zamítnutí opravného prostředku Nejvyšším soudem. Pokud mu naopak Nejvyšší soud vyhoví a napadené rozhodnutí zruší, nejde o klasickou kasaci, po níž by následovalo opětovné rozhodování ministerstva vnitřní, nýbrž zrušovací rozhodnutí soudu nabytím právní moci registraci nahrazuje. Odpovídá to logice přezkumu správních rozhodnutí ve věcech soukromého práva, kdy soudy postupují podle V. části o. s. ř., nově projednávají věc rozhodnutou správním úřadem a rozhodují na jeho místě. Také v tomto případě zašle ministerstvo vyhotovení stanov s vyznačením registrace na žádost zmocněnce.

#### K odst. 7

K samotné registraci dochází zápisem do rejstříku stran a hnutí.

#### K odst. 8

Komentované ustanovení je v zákoně umístěno na místě poněkud nečekaném, protože údaje ze základního registru obyvatel jsou k využití zejména při prvotním ohledání návrhu na registraci v režimu § 7, tj. ve vztahu ke členům přípravného výboru a osobám „petentů“. Ve vlastním registračním řízení již tyto údaje není jak využít, protože v zahájeném řízení se mají za perfektní. Zmocnění je nicméně správně koncipováno pro celou „agendu“, takže by co do obsahu nemělo vyvolávat pochybnosti: využitelné je všude. Vzhledem k tomu, že jde o ustanovení doplněné do zákona novelizací, neuzivá pojmu „bydliště“ jako § 6, nýbrž „místo pobytu“. Jak už bylo uvedeno v komentáři k § 6 odst. 2, bodu 4, skrze zák. o základních registrech se dostaneme k zák. o evidenci obyvatel, jenž předpokládá evidování trvalého pobytu. Má-li mít tedy ministerstvo co kontrolovat, je bydlištěm místo pobytu, jímž se myslí místo pobytu trvalého. Ministerstvo tedy kontroluje, jsou-li členové přípravného výboru a „petenti“ existujícími osobami na základě údajů jsoucích státu k dispozici. Má-li o tom pochybnosti, vytýká formální vady návrhu podle § 7 s možností soudního přezkumu.

#### Judikatura:

- Odmítnutí registrace politické strany nelze odůvodnit jen všeobecným poukazem na rozpor jejich programových cílů, jež předpokládají mimo jiné jejich naplnění prostřednictvím uplatnění vůle národa, s principy rovnosti a vyloučení diskriminace (srov. např. čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), když z konkrétního vymezení způsobů a prostředků k dosažení těchto programových cílů ve stanovách politické strany nevyplývá nic, co by odůvodňovalo závěr o existenci takového rozporu. (**usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. dubna 2002, č. j. 11 Zp 31/2001**)
- Jestliže v době rozhodování Nejvyššího soudu o opravném prostředku navrhovatele proti rozhodnutí Ministerstva vnitřní, jímž byla odmítnuta registrace politické strany, je zjištěno, že na území České republiky již existuje jiná politická strana s naprosto stejným názvem, pak tento právní stav neumožňuje vznik dalšího politického subjektu s totožným názvem (§ 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší soud za této situace napadené rozhodnutí potvrdí, aniž se zabývá věcnými důvody odmítnutí registrace. (**rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. listopadu 2002, č. j. 11 Zp 32/2001**)
- Princip, že pouze zákon stanoví, co je trestným činem a jaký trest se za to ukládá, přičemž trestní zákony nepůsobí nazpět (zákaz retroaktivity), nepředstavuje jen zásadu vyjádřenou v právním řádu

České republiky, o jejíž změnu by případně bylo možno v podmínkách demokratického postupu hlasováním v parlamentu usilovat, ale především nezadatelný demokratický princip, který nejde měnit, aniž by nebyl dotčen demokratický základ státu. Směřuje-li programový cíl strany ke zrušení tohoto principu, pak jej lze označit za cíl směřující k odstranění demokratických základů státu ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, což opodstatňuje rozhodnutí o odmítnutí registrace takové strany. (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. dubna 2002, č. j. 11 Zp 36/2001)

#### Související ustanovení:

§ 2 – Registrační princip a členství v politických stranách, § 6–7, § 9 – Rejstřík stran a hnutí

#### Literatura:

Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.

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.

## § 9

### Rejstřík stran a hnutí

(1) Rejstřík stran a hnutí vedený ministerstvem je veřejný seznam, do kterého se zapisují nebo vyznačují zákonem stanovené údaje týkající se stran a hnutí. Jeho součástí je sbírka listin obsahující stanovy, usnesení o ustavení orgánů, usnesení o změně stanov a usnesení o zrušení strany a hnutí. Rejstřík stran a hnutí je každému přístupný. Každý má právo do něj nahlížet, pořizovat si kopie a výpisy. Na požádání vydá ministerstvo úřední potvrzení o zápisu nebo o tom, že zápis není proveden.

(2) Do rejstříku stran a hnutí se zapisují tyto údaje:

- a) název, zkratka a sídlo strany a hnutí s uvedením dne a čísla registrace,
- b) den registrace změny stanov,
- c) zánik strany a hnutí s uvedením dne a právního důvodu výmazu.

(3) Do rejstříku stran a hnutí se dále vyznačují tyto údaje:

- a) identifikační číslo osoby přidělené straně nebo hnutí; identifikační číslo osoby poskytne správce základního registru osob<sup>1)</sup>,
- b) jméno, příjmení, datum narození a adresa místa pobytu osob, které jsou statutárním orgánem strany a hnutí nebo jeho členy, s uvedením způsobu, jakým jednají jménem strany a hnutí,
- c) pozastavení činnosti strany a hnutí,
- d) zrušení strany a hnutí,
- e) vstup do likvidace včetně jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu likvidátora,
- f) zahájení insolvenčního řízení, rozhodnutí o úpadku, rozhodnutí o způsobu řešení úpadku, rozhodnutí, jímž se insolvenční řízení končí, jméno, příjmení (obchodní firma) a sídlo insolvenčního správce.

(4) Do rejstříku stran a hnutí se запиše nebo vyznačí také změna nebo zánik skutečností podle odstavců 2 a 3.

#### K odst. 1

V § 8 odst. 7 bylo zakotveno pravidlo, podle něž registrace spočívá v zápisu do rejstříku stran a hnutí. Na toto ustanovení navazuje § 9, podle něž ministerstvo vnitra vede rejstřík stran a hnutí jako veřejný seznam. Zaveden byl zákonem č. 340/2000 Sb., jehož důvodová zpráva rejstřík připodobňovala k rejstříkům o jiných právnických osobách (sněmovní tisk 513, III. volební období). Zapisují se do něj údaje specifikované v odst. 2, vyznačují údaje, o nichž pojednává odst. 3. Součástí rejstříku je sbírka listin. Do ní patří jedno ze dvou vyhotovení stanov, jež předkládá přípravný výbor politické strany spolu s návrhem na registraci. Jelikož stanovy v rejstříku mají poskytovat pravdivou informaci o jejich aktuální podobě, jsou do sbírky listin ukládána rovněž usnesení stranických orgánů o změně stanov, usnesení o ustavení těchto orgánů (prvním ustavením končí role přípravného výboru jako statutárního orgánu) a usnesení o zrušení strany nebo hnutí.

Rejstřík je přístupný každému, každý má právo do něj nahlížet, pořizovat kopie a výpisy. Zákon tak zjevně předpokládá nahlížení na místě, a nikoliv dálkové, práci s papírem, a nikoliv s elektronickými informacemi. Obejít lze částečně tuto původní konstrukci žádostí o informaci podle zák. o svobodném přístupu k informacím. Dálkově přístupný je na internetových stránkách ministerstva vnitra seznam politických stran spolu se základními informacemi o nich (statutární orgány, adresa, organizační členění), nikoliv však sbírka listin. Kromě „klasické“ žádosti o informaci vydává podle tohoto ustanovení ministerstvo na žádost rovněž úřední potvrzení o zápisu politické strany anebo tom, že zápis není proveden.

#### K odst. 2

Zákon odlišuje ve vztahu k rejstříku informace zapisované a vyznačované. První skupina má účinky konstitutivní (děje se registrací, potažmo jejím opakem, tzn. výmazem), skupina druhá informativní (srov. též důvodovou zprávu ke sněmovnímu tisku 513, III. volební období). Těmi zapisovanými jsou název, zkratka a sídlo strany či hnutí s uvedením dne a čísla registrace. Pokud jde o název a zkratku, mají být unikátní, tj. nezaměnitelné s jinými politickými stranami. O sídle bylo pojednáno v komentáři k § 6, míní se jím přesná adresa umožňující komunikaci, ač ve stanovách někdy najdeme pouze označení sídelní obce. V takovém případě je zřejmě ministerstvu podávána samostatná informace o adrese a její změně. Dnem registrace je den zapsání do rejstříku, registrační číslo přiděluje ministerstvo v systému své spisové služby. Dále se zapisuje den registrace změny stanov (srov. § 11) a také zánik strany nebo hnutí s uvedením dne a právního důvodu výmazu (srov. § 12 a 13: zánik navazující na zrušení z vlastní vůle nebo zásahem veřejné moci, resp. soudu).

#### K odst. 3

V rejstříku se dále vyznačují pro existenci a činnost strany podstatné informace, jež se však týkají skutečností, které nastávají na vedení rejstříku nezávisle. Vyznačení má proto jen informativní funkci. Mezi takové údaje patří identifikační číslo strany, které straně přidělí Český statistický úřad, jenž je správcem základního registru osob (srov. § 28 zák. o základních registrech).

Další skupina údajů se týká osob, jež za stranu jednájí: jméno, příjmení, datum narození a adresa místa pobytu (viz výše výklady k „bydlišti“ – srov. § 6) osob, které jsou statutárním orgánem nebo jeho členem. Současně se uvádí, jak za stranu jednájí (terminologií obchodního práva jde o způsob zastupování: předseda a místopředseda společně nebo samostatně, členové předsednictva v minimálním počtu...). Údaje tohoto typu zvyšují jistotu třetích stran.

Údaje podle § 9 odst. 3 písm. c) až f) indikují různé případy závažných existenčních problémů strany. Jde o pozastavení činnosti (srov. § 14: rozhodnutí Nejvyššího správního soudu reflektující buď problémy v činnosti povahy takřikající ústavní, anebo nedostatky ve vykazování hospodaření – výroční zpráva), dále o zrušení strany (srov. § 13: z vlastní iniciativy, anebo aktem veřejné moci, tj. rozhodnutím Nejvyššího správního soudu) a nakonec o případy problémů primárně hospodářských: jednak vstup strany do likvidace (vyznačují se i údaje o likvidátoru), jednak zahájení insolvenčního řízení a jeho další fáze (opět se vyznačují také údaje o insolvenčním správci). Likvidace ovšem nemusí být výrazem hospodářských problémů, pakliže strana končí z vlastní vůle: jen je zkrátka třeba vypořádat majetek.

#### K odst. 4

Zapsání či vyznačení v rejstříku podléhá rovněž změna všech evidovaných skutečností. Znamená to tedy např., že změna názvu strany nemusí vést k zániku strany a její nové registraci, ač jde o prvek identitotvorný. U dalších údajů typu změn složení statutárních orgánů je to pochopitelné. Pokud jde o vyznačování odpadnutí pozastavení činnosti strany, případně i jejího zrušení, zde v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu o opravném prostředku podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, dochází k němu rovněž, a to v „historii“ rejstříku, jež je úplná. Výpis z rejstříku se nicméně poskytuje jako aktuální, takže by v něm informace o minulém pozastavení činnosti nebyla.

#### Související ustanovení:

§ 2 odst. 1 – Registrační princip a členství v politických stranách, § 6 – Vznik strany a hnutí, § 7 – Nedostatky návrhu a zahájení řízení o registraci, § 8 – Registrace a její odmítnutí, § 10 – Oznamovací povinnost, § 11 – Změna stanov, § 12 – Zánik strany a hnutí, § 13 – Zrušení strany a hnutí, § 14 – Pozastavení činnosti strany a hnutí, § 16a – Soudní ochrana

## § 10

### (Oznamovací povinnost)

**Strana a hnutí jsou povinny oznámit písemně ministerstvu údaje uvedené v § 9 odst. 3 písm. b), d) a e) do 15 dnů ode dne, kdy bylo příslušným orgánem strany a hnutí ve věci rozhodnuto. Oznámení musí být doloženo usnesením těchto orgánů.**

#### K § 10

Ustanovení bezprostředně navazuje na § 9. Reflektuje povahu rejstříku stran a hnutí jako veřejného seznamu, jehož účelem je mj. zachycovat reálný stav

politických stran, a to i třeba zajištění náležité komunikace s politickou stranou (s kým a kde). Proto stanoví relativně krátkou lhůtu pro ohlášení změn v údajích vyznačovaných v rejstříku, pokud jsou v rukou orgánů politické strany. Jde tedy o změny ve složení statutárních orgánů (jméno, příjmení, datum narození, adresa místa pobytu) s případným dopadem na způsob jednání navenek, zrušení strany vlastním rozhodnutím (dobrovolné rozpuštění, sloučení s jinou stranou, přeměna na spolek) a vstup do likvidace (včetně údajů o likvidátorovi). Oznámení je substantivním sdělením doplněným usnesením orgánů strany o příslušných skutečnostech. V duchu logiky proponované v komentáři k § 7 by lhůta měla být považována za lhůtu k provedení úkonu, a nikoliv za lhůtu pro doručení.

Motivace politické strany k oznámení změn podléhajících zapsání do rejstříku podle § 9 odst. 2 spočívá v konstitutivním účinku zápisu (§ 11 nadto obsahuje lhůtu pro podání návrhu na registraci změny stanov), ostatní údaje vyznačované v rejstříku podle § 9 odst. 3 vyplývají z činnosti orgánů veřejné moci.

#### Související ustanovení:

§ 9 – Rejstřík stran a hnutí, § 11 – Změna stanov, § 12 – Zánik strany a hnutí, § 14 – Pozastavení činnosti strany a hnutí

## § 11

### Změna stanov

**(1) Návrh na registraci změny stanov podává strana a hnutí písemně ministerstvu do 15 dnů od jejího schválení. Došlo-li zároveň se změnou stanov ke změně osob, jež jsou statutárním orgánem strany a hnutí nebo jeho členy, anebo ke změně jejich funkčního označení, podává návrh nově ustavený statutární orgán. K návrhu se připojí změna stanov ve dvojím vyhotovení spolu s usnesením orgánu strany a hnutí, který je podle dosavadních stanov oprávněn o změně rozhodovat.**

**(2) Pro řízení o registraci změny stanov strany a hnutí platí obdobně ustanovení § 7 a 8. Změna stanov strany a hnutí nabývá účinnosti dnem její registrace ministerstvem.**

#### K odst. 1

Stanovy jsou základním dokumentem každé politické strany. Jsou proto předmětem přezkumu registračním úřadem, který skrze ně může indikovat ohrožení ústavně chráněných hodnot (ústavně souladné programové cíle, demokratický charakter strany apod.). Ministerstvu vnitra jsou spolu s návrhem na registraci předkládána dvě vyhotovení stanov, z nichž jedno se v případě úspěšné registrace vkládá do sbírky listin rejstříku stran a hnutí, do něž lze nahlížet či pořizovat kopie a výpisy. Další přílohou návrhu je usnesení orgánu strany oprávněného o změně stanov rozhodnout, aby bylo možné posoudit, že změna byla provedena v souladu s pravidly. Podle § 9 odst. 2 se do rejstříku zapisuje údaj o registraci změny stanov, nyní komentované ustanovení upravuje podrobnosti o předkládání změny.

Návrh na registraci změny stanov se podává do 15 dnů od provedení změny (lhůta na úkon). Činí tak statutární orgán strany. Pokud se změnilo jeho složení nebo funkční označení členů, přísluší to statutárnímu orgánu nově ustavenému, protože konstitutivní charakter (ustavení) má v tomto případě úkon strany, resp. jejích orgánů, a nikoliv úkon registračního úřadu, který složení statutárního orgánu v rejstříku stran a hnutí pouze vyznačuje.

Změna stanov se podává ve dvojím vyhotovení, neboť jedno z nich se v případě úspěšné registrace vrací statutárnímu orgánu strany a druhé se vkládá do sbírky listin, aby jejím studiem bylo možné rekonstruovat aktuální podobu platných stanov.

#### K odst. 2

Řízení o registraci změny stanov probíhá obdobně podle § 7 a § 8. Otázkou ovšem je, nakolik lze § 7 využít, jde-li v něm o přezkum formálních náležitostí návrhu na registraci politické strany. V úvahu snad připadá upozornění na vady návrhu spočívající v absenci příloh (dvojí vyhotovení návrhu změny stanov a usnesení stranického orgánu), možná i upozornění na chybu v určení toho, kdo návrh podává.

Instruktivnější je odkaz na § 8, z něž plyne, že ministerstvo vnitra provádí přezkum návrhu změny stanov co do stanovených parametrů (v zásadě ústavní konformita programu i organizace politické strany, nadto unikátnost názvu a jeho zkratky a tuzemské sídlo) s možností rozhodnout o odmítnutí registrace. Rovněž zde je dána možnost soudního přezkumu před Nejvyšším soudem v režimu obdobném § 8. Odlišný názor zastávají autoři komentáře k soudnímu řádu správnímu (Potěšil, Šimíček a kol., 2014, s. 898), podle nichž by soudní ochrana probíhala na základě žaloby ve správním soudnictví, tedy v režimu, který zákon o sdružování v politických stranách vyhrazuje přezkumu odmítnutí zahájit registrační řízení. Zdá se nám, že odkaz na § 8, jakož i povaha věci (registrace stanov a registrace změny stanov), jsou dostatečné pro závěr o příslušnosti Nejvyššího soudu.

Obdobně jako u registrace stanov platí i pro jejich změnu, že účinnou se stává registrací ministerstvem. Strana nebo hnutí jsou o tom informovány doručením jednoho vyhotovení změny stanov s vyznačeným dnem registrace.

#### Literatura:

Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: Leges, 2014.

### Zánik, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí

#### § 12

##### Zánik strany a hnutí

**(1) Strana a hnutí zanikají dnem, kdy ministerstvo provede výmaz strany a hnutí ze seznamu stran a hnutí (dále jen „výmaz“). Před provedením výmazu ministerstvo zkoumá, zda jeho provedení nebrání probíhající trestní stíhání proti straně a hnutí nebo výkon trestu, který jim byl uložen podle jiného právního předpisu.**

**(2) Návrh na výmaz podává ministerstvu příslušný orgán strany a hnutí do 10 dnů od zrušení strany a hnutí, pokud strana a hnutí byly zrušeny bez likvidace; pokud strana a hnutí byly zrušeny s likvidací, podá tento návrh likvidátor do 10 dnů po skončení likvidace. Je-li proti straně a hnutí vedeno trestní stíhání nebo vykonává-li trest uložený podle jiného právního předpisu, doloží navrhovatel při návrhu na její výmaz, že soud povolil podle jiného právního předpisu zánik takové strany a hnutí.**

**(3) Zániku strany a hnutí předchází jejich zrušení, a to buď bez likvidace, přechází-li jejich veškerý majetek a závazky na právního nástupce, anebo s likvidací, pokud jejich veškerý majetek a závazky takto nepřecházejí. Skončí-li likvidace majetkovým zůstatkem, naloží s ním likvidátor způsobem určeným ve stanovách [§ 6 odst. 2 písm. b) bod 10].**

#### K § 12

Nyní komentovaný § 12, společně s § 13 až § 16, tvoří množinu ustanovení zákona o politických stranách, jež normují problematiku zániku politických stran a hnutí. Zákonodárce zvolil chronologický způsob uspořádání těchto ustanovení jdoucí ve skutečnosti proti času, neboť zánik politické strany v důsledku jejího výmazu ze seznamu politických stran a hnutí představuje až závěrečnou fázi procesu ukončení existence dané politické strany bez ohledu na to, z jakých důvodů byl tento proces zahájen. Koneckonců na uvedenou skutečnost poukazuje přímo i znění uvozující věty § 12 odst. 3 zák. o politických stranách. Tento způsob uspořádání budeme respektovat i při jeho komentování, a proto ony jednotlivé důvody, vedoucí ke zrušení, příp. pozastavení činnosti politické strany, budeme podrobněji rozebírat v navazujících ustanoveních.

#### K odst. 1

Samotný „výmaz“ politické strany ze seznamu stran a hnutí, provedený Ministerstvem vnitra, jež tento seznam (ve smyslu § 9 „rejstřík“) také vede, má konstitutivní účinek. Dotčená politická strana tak zaniká okamžikem (dnem) provedení výmazu, přičemž tato skutečnost, tj. zánik politické strany, s uvedením dne a právního důvodu výmazu, představuje údaj rovněž zapisovaný do tohoto seznamu stran a hnutí [§ 9 odst. 2 písm. c)].

Ačkoliv samotné znění komentovaného § 12 odst. 1 věty první svádí k závěru, že se jedná o do značné míry formální řízení, v němž ministerstvo pouze ověřuje splnění zákonem předvídaných podmínek (při výmazu bez návrhu) či náležitosti samotného návrhu na výmaz (§ 12 odst. 2), novelizace zákona provedená zák. č. 420/2011 Sb. v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, tento závěr do jisté míry mění. V důsledku této novelizace bylo nyní komentované ustanovení (obdobně jako § 12 odst. 2) doplněno o větu druhou, z níž ministerstvu plyne povinnost před provedením výmazu rovněž zkoumat, zda jeho provedení nebrání probíhající trestní stíhání proti straně a hnutí nebo výkon trestu, který jim byl uložen podle „jiného právního předpisu“, tj. podle zák. o trestní odpovědnosti právnických osob. Jak vyplývá z důvodové zprávy k citovanému zák. č. 420/2011 Sb., požadavky plynoucí z § 32 zák. o tr. odpovědnosti p. o. bylo



nezbytné provázat s procesem výmazu politické strany, přičemž stanovená povinnost ministerstva představuje určitou „pojistku“ proti porušení v § 32 zák. o tr. odpovědnosti p. o. zakotvených povinností (zejména oznamovací povinnosti) právníkům osobám, tedy včetně politických stran (obdobně srov. Fenyk, Smejkal, Praha, 2012, § 32). Výmazu a tedy zániku politické strany proto může v konečném důsledku zabránit probíhající trestní stíhání proti ní nebo výkon trestu, který jí byl uložen podle zák. o trestní odpovědnosti právníků osob.

V žádném případě se však nejedná o absolutní překážku, neboť bude záviset na úvaze (zohledňující charakter trestu či ochranného opatření uloženého politické straně nebo závažnost trestného činu, pro které je trestní stíhání proti politické straně vedeno), nikoliv však ministerstva (v tomto ohledu je formulace „*ministerstvo zkoumá*“ do jisté míry matoucí), ale příslušného „trestního“ soudu (ve smyslu § 29 ve spojení s § 32 odst. 3 zák. o tr. odpovědnosti p. o. rozhoduje v přípravném řízení samosoudce a v řízení před soudem předseda senátu). Teprve jeho kladné stanovisko ve formě rozhodnutí (ve smyslu § 32 odst. 3 zák. o tr. odpovědnosti p. o.) vydaného k návrhu samotné politické strany (návrh na povolení zániku) nebo orgánu činného v trestním řízení (návrh na vyslovení neplatnosti úkonů směřujících ke zrušení či zániku) onu případnou překážku v podobě probíhajícího trestního stíhání, resp. výkonu trestu, překonává a lze tak přistoupit k výmazu dotčené politické strany. Uvedené konstatování rovněž vyplývá z § 32 odst. 9 zák. o tr. odpovědnosti p. o. – „*orgán veřejné moci (...)* neprovede její výmaz bez povolení podle odstavce 3, ledaže se na zrušení nebo přeměnu právnícké osoby hledí jako na platné podle odstavce 4.“

### K odst. 2

Obdobný účel, tedy zabránění vyhnutí se trestní odpovědnosti či přímo trestnímu postihu dotčené politické strany cestou dobrovolného zrušení a zániku, sleduje i odst. 2 nyní komentovaného § 12, kde je výše popsána povinnost přenesena na jiný subjekt, než je ministerstvo. Konkrétně tedy na příslušný orgán politické strany (v případě zrušení bez likvidace), resp. likvidátora (v případě zrušení s likvidací), jimž plyne povinnost v daném návrhu na výmaz doložit, že příslušný soud povolil podle „jiného právního předpisu“ (tj. zák. o tr. odpovědnosti p. o.) zánik dotčené politické strany, samozřejmě za situace, že je proti ní vedeno trestní stíhání, resp. vykonává příslušný trest. S ohledem na znění § 32 odst. 3 zák. o tr. odpovědnosti p. o., z něhož vyplývá, že „o tom, zda právnícká osoba může být zrušena a zda smí dojít k její přeměně, popřípadě k jejímu zániku, rozhodne na návrh této právnícké osoby příslušný soud“, za doklad o splnění této povinnosti lze považovat samotné rozhodnutí soudu o tomto předmětném návrhu (obdobně srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 420/2011 Sb.).

Nedílnou součástí tohoto návrhu pak bude samozřejmě také doložení skutečnosti (právního důvodu) samotného zániku dané politické strany, jehož forma se bude odvíjet od způsobu zániku (např. rozhodnutí příslušného orgánu strany o sloučení s jinou politickou stranou či přeměně na spolek atp.).

Podání samotného návrhu na výmaz dotčené politické strany jsou pak k tomu příslušné subjekty povinny učinit ve lhůtě „do 10 dnů“, jejíž počátek se rovněž odvíjí od samotného způsobu zániku dotčené politické strany (tj. bez likvidace či s likvidací).

### K odst. 3

Jak již bylo v úvodu naznačeno, zákonodárce až v odstavci 3 nyní komentovaného ustanovení § 12 do značné míry nesystematicky zdůrazňuje jeden ze základních charakteristických rysů ukončení činnosti politických stran, a to je jeho „fázovitost“. Samotnému zániku politické strany proto musí předcházet fáze jejího zrušení, k němuž může podle § 13 dojít buď na základě vlastního rozhodnutí dané politické strany (přesněji tedy dle stanov příslušného orgánu), a to formou dobrovolného rozpuštění, sloučení s jinou stranou a hnutím nebo přeměnou na spolek, anebo rozhodnutím soudu o jejím rozpuštění (blíže viz komentář k § 13).

Nyní komentované ustanovení pak poukazuje na skutečnost, že v některých případech je nedílnou (obligatorní) součástí fáze zrušení politické strany proces její likvidace. K určení toho, v jakých případech tomu tak má být, zákonodárce dle našeho názoru ne příliš šťastně zvolil kritérium přechodu „veškerého majetku a závazků“. Takové rozlišení je do určité míry matoucí jednak z toho důvodu, že svým způsobem navozuje představu, že rozhodnutí o tom, zda má být provedena likvidace, závisí na úvaze dané politické strany, jednak z toho důvodu, že opomíjí případ, kdy „majetek a závazky nepřejíždějí“, přesto k likvidaci majetku nedochází (viz níže). Navíc s ohledem na znění § 13, které u jednotlivých způsobů zrušení politické strany vymezuje, kdy musí dojít k likvidaci (jmenování likvidátora) a kdy nikoliv, stává se nyní komentované ustanovení jaksi nadbytečné.

Dřívější znění § 12 zákona o politických stranách, tzn. ve znění před novelizací provedené zákonem č. 302/2016 Sb., obsahovalo rovněž odstavce 4, který mimo jiné výslovně odkazoval na přiměřené použití „předpisů o likvidaci majetku a závazků obchodních společností“, a jednalo se tak o další z řady příkladů neaktuálnosti tehdejší právní úpravy. Novelizace zák. o politických stranách tento nedostatek nahrazuje mlčením, a tudíž přiměřené použití příslušné právní úpravy je nezbytné dovodit. Ve vztahu k likvidaci politických stran je nepochybně třeba použít obecnou právní úpravu likvidace právníků osob, obsaženou v § 187–209 obč. zák. (obdobně je koncipována i úprava likvidace spolků, obsažená v § 269–273 obč. zák., coby *lex specialis* k této obecné úpravě). Tak to ostatně předvídá i důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb. Obecná úprava v obč. zák., jež do značné míry převzala úpravu obsaženou v dřívě platném obchodním zákoníku, vychází ze zásady, že likvidace se provádí vždy obligatorně s výjimkou případů, kdy zákon stanoví, že se likvidace neprovádí, a to právě buď z toho důvodu, že zrušení právnícké osoby bylo spojeno s její přeměnou a veškerý majetek i její práva a povinnosti přebírá nástupnická právnícká osoba, anebo se likvidace neprovádí, protože majetek právnícké osoby je předlužen a její majetkové poměry se musí řešit cestou insolvenčního řízení. S tím koresponduje i „speciální“ úprava likvidace politických stran v zák. o politických stranách.

Samotnou podstatou likvidace právnícké osoby je vypořádání majetkových poměrů právnícké osoby bezprostředně po jejím zrušení. „Likvidace znamená určitou přechodnou fázi, v níž právnícká osoba stále existuje, avšak ani nepokračuje v činnosti, pro niž byla zřízena, ani neplní svůj původní účel, nýbrž cíleně směřuje ke svému zániku.“ (Švestka a kol., 2014, § 187).

Jak výslovně předvídá na různých místech i zák. o politických stranách (§ 12, § 13), osobou pověřenou (soudem či příslušným orgánem samotné politické strany)

k provedení likvidace je likvidátor, který může (nikoliv však v případě rozpuštění politické strany soudem – § 13 odst. 5) být i členem dané politické strany. V případě dobrovolného zrušení politické strany je volba likvidátora plně v dispozici dané politické strany, u zrušení (rozpuštění) ze strany soudu je určen (stanoven) soudem (§ 13 odst. 5). Vzhledem ke skutečnosti, že smyslem a cílem likvidace je dospět k likvidačnímu zůstatku, tj. majetku, který již nebude zatížen žádnými pohledávkami věřitelů a bude naopak zahrnovat úhrady dluhů všech dlužníků likvidované politické strany, hlavním úkolem likvidátora bude činit veškeré kroky k naplnění tohoto cíle (sopis majetku, vypořádání pohledávek atp.). Teprve poté může likvidátor přistoupit k vypořádání majetkových vztahů mezi členy dané politické strany, ovšem za situace, že bude nějaký likvidační (majetkový) zůstatek k dispozici. Za dané situace je pak likvidátor povinen naložit s ním v souladu se stanovami dané politické strany, jak výslovně přikazuje nyní komentované ustanovení s odkazem na § 6 odst. 2 písm. b) bod 10. Výjimku z tohoto pravidla představuje znění § 13 odst. 6 zák. o politických stranách a zde zakotvená možnost soudu v souvislosti s rozhodnutím o rozpuštění politické strany rozhodnout, že „majetkový zůstatek, který vyplyne z likvidace majetku této strany, připadá do vlastnictví státu“. Použitím likvidačního zůstatku likvidace končí a likvidátor je povinen podle § 12 odst. 2 podat ministerstvu ve lhůtě do 10 dnů návrh na výmaz dané politické strany.

Novelizované znění zák. o politických stranách, na rozdíl od předchozí úpravy v § 12 odst. 4, nijak nereaguje na situaci, kdy je naopak majetek dané politické strany předlužen. Proto je nezbytné tuto situaci řešit (s implicitním poukazem na přiměřené použití příslušných právních předpisů) cestou zahájení insolvenčního řízení podáním návrhu ze strany likvidátora.

#### Související ustanovení:

§ 6 odst. 2 písm. b) bod 10., § 9 – Rejstřík stran a hnutí, § 13 – Zrušení strany a hnutí

#### Související předpisy:

§ 187–209 obč. zák., – § 29–32 zák. o tr. odpovědnosti p. o.

#### Literatura:

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

Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.

## § 13

### Zrušení strany a hnutí

#### (1) Strana a hnutí se zrušují

- a) **vlastním rozhodnutím, a to dobrovolným rozpuštěním, sloučením s jinou stranou a hnutím nebo přeměnou na spolek,**
- b) **rozhodnutím soudu o jejich rozpuštění.**

(2) **Pokud stanovy neupravují způsob rozhodování o zrušení strany a hnutí podle odstavce 1 písm. a) rozhoduje o tom jejich nejvyšší orgán.**

(3) **Po zrušení strany a hnutí mohou její orgány, pokud jejich pravomoc nepřešla na právního nástupce nebo likvidátora, vykonávat pouze působnost související se zrušením strany a hnutí.**

(4) **Zrušují-li se strana a hnutí dobrovolným rozpuštěním, je orgán, který o rozpuštění rozhodl, povinen současně jmenovat likvidátora. Zrušení strany a hnutí oznámí likvidátor ministerstvu do 5 dnů od zrušení strany a hnutí.**

(5) **Strana a hnutí mohou být zrušeny rozhodnutím soudu o jejich rozpuštění [odstavec 1 písm. b)], jestliže je jejich činnost v rozporu s § 1 až 5 nebo jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany nebo hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena. V rozhodnutí o rozpuštění strany a hnutí určí soud současně likvidátora, kterým nesmí být osoba, jež byla členem této strany a hnutí.**

(6) **Je-li přímá souvislost mezi důvody rozhodnutí soudu o rozpuštění strany a hnutí a nabytím nebo užitím jejich majetku, může soud v souvislosti s rozhodnutím o rozpuštění strany a hnutí rozhodnout, že majetkový zůstatek, který vyplyne z likvidace majetku této strany a hnutí, připadá do vlastnictví státu.**

#### K § 13

Jak již bylo zmíněno v komentáři k § 12, který upravuje otázky spojené se samotným zánikem politické strany, úprava v § 13 mu z hlediska časového předchází, neboť upravuje otázky spojené se zrušením politické strany, což je proces, jak zdůrazňuje i § 12 odst. 3, jenž nutně předchází samotnému zániku politické strany. Jeden ze základních charakteristických rysů politických stran, tedy jejich soukromoprávní povaha, nachází odraz i při úpravě jejich zániku, při jejíž formulaci zákonodárce vycházel primárně z právní úpravy zániku právnických osob (obchodních společností), jejichž zánik byl rovněž spojen s nutností jejich výmazu z veřejných registrů, přičemž mu samozřejmě muselo předcházet jejich zrušení.

Přestože výraz „zrušení“ v marginální rubrice evokuje především zásah zvenčí, tj. zrušení dané politické strany ze strany jiného subjektu (veřejné moci), je v § 13 odst. 1 písm. a) na prvním místě zmíněna možnost dobrovolného zrušení, tj. zrušení dané politické strany z vlastní vůle, resp. jejich členů na základě rozhodnutí příslušných orgánů dané politické strany. Až poté tedy následuje úprava nedobrovolného zrušení politické strany ze strany veřejné moci, přesněji řečeno tedy rozpuštění politické strany na základě rozhodnutí soudu [odst. 1 písm. b) – blíže viz komentář k § 13 odst. 5].

Dřívější právní úprava § 13 odst. 1 písm. b) zák. o politických stranách, tzn. ve znění před novelizací provedenou zák. č. 302/2016 Sb., počítala ještě s jednou eventualitou zrušení politické strany, a to „pokud nepředloží Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu ve lhůtě podle tohoto zákona (§ 18 odst. 1 a 2)“. Tato úprava v praxi vyvolávala řadu interpretačních nesrovnalostí (jako důvod pro odstranění této úpravy je ostatně uvádí i důvodová zpráva k citovanému zák. č. 302/2016 Sb.), neboť se jednalo o jakýsi „hybrid“ mezi dobrovolným zrušením dané politické strany (nepředložení finanční zprávy jako projev vůle, s nímž zákon spojuje zrušení?) a zrušením politické strany *ex lege*. Nicméně tato druhá možnost narážela na zákonné a dost možná i ústavní limity. S možností zrušení politické strany *ex lege*

totiž nepočítala ani navazující právní úprava v zák. o politických stranách, která jednak nedobrovolně zrušení, tj. rozpuštění politické strany, vždy nutně spojovala s rozhodnutím soudu, zatímco k tomuto důvodu právní úprava mlčela, jednak a především s touto skutečností současně spojovala jiný, z hlediska intenzity zásahu do práva sdružovat se v politických stranách mírnější důsledek, a to pozastavení činnosti politické strany (§ 14). Až při opakovaném či pokračujícím porušení této povinnosti bylo aktivně legitimovaným návrhovatělem umožněno podat návrh na její rozpuštění (blíže k tomu srov. např. Potěšil, Šimíček a kol., 2014, § 94, s. 898–899).

#### K odst. 1 písm. a)

Zákonodárce na prvním místě počítá s eventualitou dobrovolného zrušení, tj. zrušení dané politické strany na základě svobodného projevu vůle jejích členů (rozhodnutí příslušných orgánů dané politické strany) směřujícího k ukončení její existence v původní podobě. Uvedený projev vůle (rozhodnutí) pak může směřovat k jejímu úplnému faktickému zániku ve formě dobrovolného rozpuštění nebo k přeměně její původní podoby, a to buď ve formě sloučení s jinou politickou stranou či hnutím, anebo ve formě transformace na spolek.

Zdůrazněný aspekt dobrovolnosti, tj. na základě projevu autonomie vůle politické strany, resp. jejích členů, nečiní tento způsob zrušení politické strany z hlediska omezení svobody sdružovat se v politických stranách nikterak problematický. Nezbytnou podmínkou platnosti tohoto tvrzení je ovšem to, že se skutečně jedná o autonomní (svobodný) projev vůle dané politické strany, resp. jejích členů, byť nikoliv nutně všech (viz níže). Je-li zapovězeno nutit jednotlivce k členství v politické straně (§ 3 odst. 2), resp. je jakkoliv za členství (či naopak nečlenství) v ní ostrakizovat (§ 3 odst. 3), musí být rovněž zapovězeno nutit členy politické strany, aby i nadále, proti své vůli, usilovali o zachování existence politické strany, jíž jsou členy. Pokud totiž čl. 5 Ústavy předpokládá, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a soutěži politických stran, přičemž ty vznikají na základě svobodného projevu vůle skupiny jednotlivců (občanů) směřující k aktivaci svého práva či svobody sdružovat se v politických stranách (blíže viz komentář k § 1), pak by bylo zcela nepřipustné, a to nejen v rozporu s čl. 5 Ústavy, ale i v kontradikci se samotnou soukromoprávní povahou politických stran, pokud by veřejná moc zásadním způsobem znesnadňovala či dokonce přímo vylučovala možnost rovněž dobrovolného zániku politických stran.

Naznačené srovnání vzniku a zániku politických stran ovšem naráží na jistá úskalí, spojená se samotnou povahou politických stran a jejich významem pro politický systém. Přestože politické strany jsou do určité míry samy nositelkami základních práv a svobod a znění § 13 odst. 1 písm. a) předvídá „vlastní rozhodnutí strany“, primárně stále představují, resp. členství v nich, kolektivní výkon a naplnění práva občanů sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny; čl. 11 odst. 1 Úmluvy). Jakákoliv činnost již konstituované politické strany je proto neoddělitelně spjata či je závislá na projevené vůli (rozhodnutích) jejích jednotlivých členů. Vždy tak bude záležet na členech dané politické strany a jejich rozhodnutí, zda i nadále budou usilovat o existenci své politické strany a svým jednáním prodlužovat její činnost, anebo přistoupí k jejímu zrušení a tedy následnému zániku

v původní podobě. Zatímco však samotnému vzniku politické strany předchází svobodný a souhlasný projev vůle všech zúčastněných (angažovaných) jednotlivců (občanů) směřující k založení politické strany, rozhodnutí o zrušení konstituované politické strany již ovšem zdaleka jednomyslně být nemusí, zpravidla se bude jednat spíše o rozhodování většinové.

V každém případě samotný mechanismus přijetí takového rozhodnutí a obecně mechanismy tvorby stranické vůle, zakotvené ve stanovách, musí dostát principům a pravidlům vnitrostranické demokracie, jež garantují nejen svobodnou vnitrostranickou soutěž, ovládanou principy většinového rozhodování, ochrany menšin (opozice), rovnosti šancí (blíže viz komentář k § 4), ale v konečném důsledku i autonomii (svobodu) vůle každého jednotlivého člena politické strany (příslušného orgánu), podílejícího se na tvorbě vůle stranické. Pokud by tomu tak nebylo, v § 16a zák. o politických stranách předvídaná soudní ochrana poskytovaná členům proti rozhodnutím vlastní politické strany, se bezesporu vztahuje i na rozhodnutí o jejím zrušení, a to již jen proto, že se jedná o „skutečnost vyznačovanou v rejstříku stran a hnutí“ (§ 9 odst. 1).

Komentovaný § 13 odst. 1 pod písm. a) posléze vyjmenovává konkrétní způsoby zrušení politické strany z vlastního rozhodnutí, a to buď dobrovolným rozpuštěním, kdy (po provedené likvidaci – § 13 odst. 4, a následném výmazu – § 12) dochází k úplnému zániku dané politické strany, anebo dobrovolným sloučením s jinou politickou stranou či přeměnou (transformací) na spolek, při nichž daná politická strana nezaniká fakticky (pouze právně), neboť se stává součástí jiné politické strany, resp. přetrvává pod jinou právní formou a dobrovolně se tak vzdává privilegovaného postavení politické strany, čímž ovšem nutně neztrácí možnost být i nadále politicky činným subjektem.

Sloučení s jinou politickou stranou je třeba striktně odlišovat od v politické praxi relativně často se vyskytujícího sloučení dvou a více politických stran za účelem před či povolební spolupráce. Na tzv. volební koalice (např. v minulosti Čtyřkoalice či TOP09 a Starostové) je třeba nazírat jako na politické subjekty bez právem přiznaného postavení (s výjimkou postavení volební strany oprávněné kandidovat své kandidáty dle příslušných volebních zákonů), tj. všechny kooperující politické strany si zachovávají (alespoň tedy) právní autonomii. Naopak sloučení (fúze) politické strany s jinou politickou stranou, předvídané v nyní komentovaném ustanovení, má nikoliv pouze politické, ale zejména právní důsledky, a to v podobě zániku obou slučujících se politických stran a vzniku nové politické strany, byť třeba i pod názvem jedné z nich (viz např. KDS a ODS). Takto nově vzniklý subjekt ovšem musí rovněž přiměřeně dostát všem požadavkům kladeným zák. o politických stranách na nově vznikající politické strany.

Spornou otázkou u přeměny (transformace) politické strany v jinou právnickou osobu zůstává, zda zákonodárce výslovným zakotvením možnosti přeměny ve spolek pouze při novelizaci zák. o politických stranách (provedené zák. č. 302/2016 Sb.) nepřistoupil k mechanické záměně pojmosloví z občanského sdružení na spolek, aniž by vzal do úvahy i možnost transformace na jiné právnické osoby, předvídané v občanském zákoníku (nadace, fundace atp.), anebo je skutečně transformace politické strany na jinou právnickou osobu, než spolek, zapovězena. Budeme-li

vycházejí ze znění § 174 odst. 2 obč. zák., dle něhož „právní osoba může změnit právní formu, jen stanoví-li to zákon“, pak je třeba se přiklonit k závěru, že dle zák. o politických stranách je možná pouze přeměna politické strany na spolek. Nicméně (z opačného úhlu pohledu) občanský zákoník v rámci právní úpravy spolků možnost přeměny spolku na politickou stranu nikterak výslovně nezmiňuje. Na danou otázku nelze dát jednoznačnou odpověď, ovšem v praxi tato nejednoznačnost patrně vyvolává potíže nebude, neboť v každém jednotlivém případě transformace (tzn. včetně přeměny politické strany na spolek) musí být dodrženy všechny podmínky této přeměny. Limity jakékoliv formy transformace jsou pak dány schopnostmi nově vzniknuvšího subjektu převzít za zanikající politickou stranu především závazky (zejména majetkové), v menší míře pak i zbylá privilegia, neb většina z nich je výlučně spjata s právní existencí politické strany (např. kandidatura, financování ze státního rozpočtu atp.).

#### K odst. 2

Jak vyplývá z § 6 odst. 2 písm. b) zák. o politických stranách, k návrhu na registraci dané politické strany musí být připojeny i její stanovy, jejichž nedílnou součástí (viz bod 6.) tvoří i úprava vnitřní struktury, tj. vymezení jednotlivých orgánů strany, způsobů jejich ustavování a také vymezení jejich jednotlivých oprávnění, týkajících se činnosti dané politické strany. Pro případ, že by ve výčtu těchto jednotlivých oprávnění absentovala úprava rozhodování o zrušení politické strany, nyní komentovaný § 13 odst. 2 na tuto situaci reaguje svěřením tohoto oprávnění „nejvyššímu orgánu“ politické strany. O jaký orgán se konkrétně jedná, přesto mohou v konečném důsledku stanovy mlčet, neboť citovaný § 6 odst. 2 počítá pouze s obligatorním vymezením orgánů statutárních, rozhodčích a revizních (na rozdíl od úpravy spolků, kde § 247 odst. 1 obč. zák. jako obligatorní součást stanov vymezuje jednak určení, který orgán je nejvyšším orgánem, jednak úpravu jeho působnosti, přičemž jím může být i statutární orgán, zpravidla se však bude jednat o členskou schůzi). Absenci úpravy nejvyššího orgánu ve stanovách politické strany lze ovšem v praxi stěží očekávat, zpravidla jím bývá sjezd či kongres (blíže viz komentář k § 6).

#### K odst. 3 a 4

S přihlédnutím k fázovitému charakteru procesu ukončení činnosti politické strany, kdy fázi jejího zániku (výmazem) předchází fáze jejího zrušení, úprava obsažená v odstavcích 3 a 4 § 13 cílí na časový úsek mezi těmito jednotlivými fázemi, neboť ty na sebe nutně nemusí časově bezprostředně navazovat. Tento časový úsek je ohraničen okamžikem rozhodnutí příslušného orgánu o zrušení dané politické strany a okamžikem podání návrhu na její výmaz ministerstvu. Jedná se tak o fázi, kdy je vlastní (demokraticky a svobodně) projevená vůle politické strany ukončit svoji existenci ve své původní podobě realizována. Nyní komentovaná ustanovení (společně s § 12 odst. 2) pak, diferencovaně dle konkrétního způsobu, vymezují dílčí úkony, prostřednictvím nichž k této realizaci dochází, a příslušným subjektům stanoví tomu odpovídající povinnosti.

V odstavci 3 zákonodárce stanoví orgánům dané politické strany povinnost v době „po zrušení“ vykonávat „pouze působnost související se zrušením“. V zakotvení

této povinnosti se patrně odráží snaha zákonodárce zabránit vzájemné rozpornosti v konání jednotlivých orgánů (či členů) dané politické strany, jež může být motivována neochotou akceptovat toto rozhodnutí o zrušení přijaté příslušným orgánem politické strany. Jsme však toho názoru, že se jedná o ne příliš šťastně (nadto velmi striktně) formulovaný požadavek, neboť vynucování si takového konsenzu uvnitř dané politické strany je pouze iluzorní a nutně naráží na soukromoprávní povahu politických stran. Pokud by tomu tak nebylo, případné snahy uvnitř dané politické strany kupříkladu o revokaci předmětného rozhodnutí o zrušení by se nutně s tímto požadavkem dostaly do přímého rozporu, a proto jsou předem vyloučeny? Zastáváme proto názor, že do okamžiku učinění těch úkonů, s nimiž zák. o politických stranách spojuje jednotlivé právní důsledky (např. jmenování likvidátora, oznámení likvidátora o zrušení adresované ministerstvu, návrh na výmaz atp.), je ryze vnitřní záležitostí politické strany, zda kupříkladu nepřistoupí ke změně svého původního rozhodnutí o zrušení. Konstitutivní účinky koneckonců vyvolává až samotný výmaz dané politické strany (§ 12 odst. 1). Na druhou stranu, případné jednání např. statutárního orgánu dané politické strany, nerespektující či prokazatelně se nacházející v rozporu s rozhodnutím jejího nejvyššího orgánu, lze v praxi řešit skrze zpochybnění přičitatelnosti takového jednání dané politické straně, vyloučením právních důsledků takového jednání pro ni samotnou a vyvozením individuální odpovědnosti jednajících osoby.

Ostatně zákonodárce poskytuje politickým stranám i jistý časový prostor pro případnou změnu tak zásadního rozhodnutí pro její existenci, neboť kupříkladu pro splnění povinnosti v podobě podání návrhu na výmaz (za situace, kdy dochází ke zrušení bez likvidace) stanoví příslušnému orgánu lhůtu „do 10 dnů od zrušení strany“ (§ 12 odst. 1), přesněji řečeno ode dne přijetí rozhodnutí příslušného orgánu o zrušení. Obdobné lze konstatovat i ve vztahu ke lhůtě „do 5 dnů“ stanovené zákonodárcem (v případech zrušení politické strany s likvidací) pro splnění oznamovací povinnosti likvidátora ministerstvu ohledně zrušení politické strany a jejího vstupu do likvidace. Splnění této povinnosti ze strany likvidátora, který musí být v případech zrušení politické strany s likvidací (rozpuštění) obligatorně jmenován příslušným orgánem politické strany současně s přijetím rozhodnutí o jejím zrušení (§ 13 odst. 4), již ovšem pro danou politickou stranu vyvolává důsledky v podobě zápisu této skutečnosti do rejstříku politických stran a hnutí [§ 9 odst. 3 písm. e)]. Okamžikem jmenování likvidátora, pověřeného k provedení likvidace dané politické strany, na jeho osobu přechází veškerá působnost orgánů rušené politické strany, jež souvisí s likvidací, se zrušením a následně i výmazem (viz povinnost zakotvená v § 12 odst. 2) dané politické strany – kupříkladu přenos oprávnění statutárního orgánu jednat jménem politické strany navenek, zejména při vypořádání všech jejích závazků či pohledávek (k likvidaci blíže viz komentář k § 12).

#### K odst. 1 písm. b) a odst. 5

Zrušení politické strany na základě rozhodnutí soudu o jejím rozpuštění, předvídané v § 13 odst. 1 písm. b) a konkretizované zejména v § 13 odst. 5, představuje nejzávažnější zásah (opatření *ultima ratio*) veřejné moci do práva sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny; čl. 11 Úmluvy). S ohledem na jejich

nezastupitelný význam a skrze jejich zakotvené privilegované postavení v ústavním (politickém) systému je politickým stranám, které jsou samy do jisté míry nositelkami základních práv a svobod, ze strany zákonodárce poskytována také zvýšená ochrana (projekce principu oddělenosti politických stran od státu – čl. 20 odst. 4 Listiny) nejen v podobě ztížení možnosti zasahovat do jejich činnosti ze strany veřejné moci, ale rovněž v podobě ztížení jejich rozpustitelnosti ve srovnání s jinými soukromoprávními korporacemi (např. spolky).

Současně jsou však na politické strany kladeny i specifické ústavní požadavky, konkrétně v čl. 5 Ústavy zakotvené požadavky respektu k základním demokratickým principům a odmítnutí násilí jako prostředku k prosazování svých zájmů. Tyto prostředky „bránící se demokracii“, jejichž zakotvení je legitimizováno sledovaným cílem v podobě ochrany základních principů demokratického právního státu, pak umožňují veřejné moci zasáhnout tehdy, pokud jsou tyto principy jednáním přičitatelným dané politické straně reálně a bezprostředně ohroženy.

Zákazy formulované zejména v § 4 a § 5 zák. o politických stranách představují průnik zmíněného konceptu „bránící se demokracii“ do právní úpravy zák. o politických stranách a zejména ony představují onen zákonný základ, coby jeden z předpokladů, jejichž splněním je podmíněn zásah do práva sdružovat se v politických stranách (viz čl. 20 odst. 3 Listiny, resp. čl. 11 odst. 2 Úmluvy). Další z Listinou, resp. Úmluvou předvídaných podmínek takového zásahu je jejich „nezbytnost“ či „nevyhnutelnost pro ochranu demokratické společnosti“, přičemž potřeba ochrany demokratické společnosti je sama podmíněna splněním několika podmínek. Ty ukládají orgánům veřejné moci povinnost zabývat se tím, zda jsou vytýkané jednání a projevy přičitatelné dané politické straně; zda tato 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 (podrobněji k tomu viz komentář k § 4).

Zodpovězení otázky, zda jsou v daném konkrétním případě naplněny všechny tyto podmínky, které musí být vykládány restriktivně a vždy s respektem k principu proporcionality potenciálního omezení (zásah do) práva sdružovat se v politických stranách, je již součástí konkrétního řízení vůči dané politické straně. Nejvyšší správní soud za tímto účelem vymezil určitý algoritmus přezkumu v rámci řízení o rozpuštění politické strany, dle něhož důvod k rozpuštění politické strany vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní; 2) je této straně přičitatelné; 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tzn. není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot [srov. NSS Pst 1/2008-66 (*Dělnická strana I.*)]. Dlužno dodat, že se vztahuje primárně k posouzení důvodnosti návrhu na rozpuštění politické strany pro tvrzené porušení některého ze zákazů formulovaných v § 4, příp. v § 1 až § 5 zák. o politických stranách. Zkoumání důvodnosti návrhu na rozpuštění politické strany pro naplnění druhého z v nyní komentovaném ustanovení obsaženého důvodu, tj. že i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany trvají skutečnosti, pro které byla

jejich činnost pozastavena, má do určité míry svá odlišná specifika a nelze tak mezi nimi činit jednoznačnou paralelu (srov. NSS Pst 22/2008-14, viz níže).

Nejvyšší správní soud se při jeho vymezení do určité míry inspiroval v judikatuře ESLP a v ní formulovaného algoritmu (testu) pro přezkum přípustnosti omezení svobody sdružovací, jenž v přiměřené míře aplikuje i na otázky spojené s politickými stranami, byť velmi nejednoznačně (blíže k tomu srov. Kmec a kol., 2012, s. 1138). ESLP tak činí s ohledem na skutečnost, že i samotné právo sdružovat se v politických stranách musel judikatorně dovodit z „obecné“ svobody sdružovací garantované čl. 11 Úmluvy, neboť ten o politických stranách mlčí (srov. např. ESLP *Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku* nebo *Tsonev proti Bulharsku*). ESLP používaný test se skládá z pěti kroků, v nichž je zkoumáno, zda: 1) spadá projednávaný případ pod rozsah namítaného čl. 11 Úmluvy; 2) šlo o „zásah“ do lidských práv stěžovatele; 3) byl tento zásah „v souladu se zákonem“; 4) sleduje tento zásah alespoň jeden z legitimních cílů; a 5) je tento zásah „nezbytný v demokratické společnosti“. S ohledem na potřebu zvýšené ochrany politických stran z důvodu jejich nezastupitelného významu a role, kterou v řádně fungující demokracii sehrávají, musí být splnění těchto podmínek (kroků) vykládáno velmi restriktivně (srov. ESLP *Refah Partisi a další proti Turecku*; *Tsonev proti Bulharsku* či *Strana svobody a demokracie proti Turecku*). Jak zdůrazňuje D. Kosař, ve většině případů týkajících se zásahů do činnosti politických stran se jako zásadní jeví posouzení až onoho pátého kroku, tj. jeho „nezbytnost v demokratické společnosti“, coby jedné z omezujících podmínek, obsažených v čl. 11 odst. 2 Úmluvy. Ve vztahu k problematice rozpouštění politických stran musí být v tomto ohledu zkoumány zejména dvě skutečnosti, a to zda takový zásah odpovídá „naléhavé společenské potřebě“ a zda byl „přiměřený sledovaným legitimním cílům“. U prvně zmíněné pak ESLP dále zkoumá: 1) zda existují dostatečné důkazy (*plausible evidence*) o tom, že riziko ohrožení demokracie je dostatečně bezprostřední (*imminent*); 2) přičitatelnost jednání a projevů představitelů dotčené politické straně; a 3) zda jednání a projevy přičitatelné politické straně tvoří celek podávající jasný obraz o společenském modelu, o který tato strana usiluje, a zda je tento společenský model v rozporu s pojetím „demokratické společnosti“ (blíže k tomu srov. Kmec a kol., 2012, s. 1144–1155, a zejména ESLP *Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku*).

Vzhledem k velmi důkladnému rozboru všech těchto jednotlivých podmínek (kroků) v rozsudku NSS Pst 1/2008-66 (*Dělnická strana I.*), nepovažujeme za nutné se jimi zde blíže zabývat, obzvláště pokud je tak možné činit vždy pouze se zohledněním (v kontextu) konkrétních okolností daného případu (k samotnému rozboru tohoto rozhodnutí srov. např. Molek, 2014, s. 377–387). Společným jmenovatelem obou těchto algoritmů (testů) je potřeba hodnotit naplnění uvedených podmínek (kroků) vždy restriktivně a s důrazem na dodržení principu proporcionality potenciálního omezení (zásahu do) práva sdružovat se v politických stranách, zde v podobě rozpouštění dané politické strany. Požadavek respektu k principu proporcionality se přitom nevztahuje pouze na rozhodovací činnost soudu při posouzení důvodnosti návrhu na rozpuštění dané politické strany, ale je třeba jej klást i na činnost veřejné moci (příslušných správních orgánů) ve vztahu k dané politické straně, předcházející podání samotného návrhu. S tím do značné míry koresponduje

i úprava obsažená v § 14, která s porušením některého ze zákazů formulovaných v § 4, příp. v § 1 až § 5 pojí rovněž možnost podat návrh na pozastavení činnosti, tedy opatření z hlediska intenzity omezení práva sdružovat se v politických stranách přeci jen mírnější (blíže viz komentář k § 14). „Bude-li možné efektivně korigovat jednání politické strany jiným zákonným způsobem, nevedoucím k její likvidaci, bude zpravidla namíste zvolit méně omezující prostředek a rozpuštění vyhradit pouze nejzávažnějším případům. Nelze totiž odhlédnout od toho, že k porušování zákonů v podobě páchaných přestupků, jiných správních deliktů či trestných činů dochází zpravidla jednáním konkrétních fyzických osob, ať už členů nebo případně sympatizantů předmětné politické strany, jež také za ně nesou individuální odpovědnost.“ [srov. NSS Pst 1/2008-66 (*Dělnická strana I.*) či Potěšil, Šimíček a kol., 2014, § 94, s. 900].

Shodně s Nejvyšším správním soudem je proto třeba jednoznačně odmítnout předpoklad, na němž byl založen „první“ návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany a dle něhož pro rozpuštění politické strany není rozhodná míra (intenzita) porušení právních předpisů v jednání dané politické strany, ale již samotná skutečnost, že k nezákonnému jednání došlo. Nadto nelze brát ze zřetele potenciální hrozbu zneužití tohoto nástroje, neboť i bezdůvodné či nedostatečně zdůvodněné návrhy na rozpuštění dané politické strany vyvolávají nejen potřebu samotné dotčené politické strany se mu bránit, ale v očích veřejnosti, jsou-li tyto návrhy doprovázeny (leckdy účelově vyvolaným) mediálním zájmem, mohou danou politickou stranu stigmatizovat a poškodit její pověst. Opomenout nelze ani skutečnost, že s podáním takového návrhu pojí zák. o politických stranách i materiální důsledek v podobě pozastavení výplaty příspěvku na činnost ze strany ministerstva financí (§ 20a odst. 2).

Jak již bylo zmíněno, zkoumání důvodnosti návrhu na rozpuštění politické strany pro naplnění druhého z v nyní komentovaném ustanovení obsaženém důvodu, tj. že i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, má do určité míry svá odlišná specifika. Ta na straně jedné činí tento důvod (v porovnání s předchozím) více předvídatelným, neboť míra uvážení soudu při posouzení návrhu na rozpuštění politické strany z tohoto důvodu je zde přeci jen užší, na straně druhé ovšem může jeho použití častěji tendovat k nepřiměřené aplikaci až zneužití, a to zejména, pokud jsou zákonem stanovené podmínky pro jeho aplikaci vykládány nikoliv restriktivně a nadto formalisticky. Uvedené platí zejména pro případy porušení povinností, obsažených v § 17a, § 17b, § 18 a § 19h zák. o politických stranách, s nimiž § 14 odst. 1 zák. o politických stranách mimo jiné pojí možnost podání návrhu na pozastavení činnosti dané politické strany (§ 14). Oproti předchozímu důvodu (porušení § 1 až § 5) tak zde fakticky dochází k rozšíření skutečností, jež konsekventně (za splnění zákonem předvídaných podmínek) mohou vést rovněž k rozpuštění politické strany (porušení povinností v § 6 odst. 5, § 17, § 17a, § 17b, § 18 a § 19h zák. o politických stranách).

Charakteristickým rysem tohoto instrumentu a současně jistou zárukou proti jeho zneužití je, že proces rozpuštění politické strany zde probíhá vždy ve dvou, v řadě případů dokonce i ve třech, obligatorních fázích, jejichž existence reflektuje na výše zmíněný požadavek respektu k principu proporcionality. Každá z těchto fází tak

musí odrážet snahu veřejné moci (včetně rozhodujícího soudu) nalézt a příp. použít mírnější prostředky nápravy či donucení k odstranění závadného stavu vyvolaného protiprávním chováním či porušením povinnosti danou politickou stranou. Podání návrhu na rozpuštění politické strany z tohoto důvodu tak musí nutně předcházet fázi pozastavení činnosti dané politické strany, ústící do vydání rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti dané politické strany (§ 14). Nadto však musí být splněny i další předpoklady. Předně k podání takového návrhu nelze přistoupit v daném případě dříve, než uplyne lhůta „nejdéle po dobu jednoho roku“ (§ 14 odst. 2). Jejím účelem je ochránit politické strany, jejichž činnost je pozastavena, před podáním bezprostředně navazujícího návrhu na jejich rozpuštění, aniž by jí byl poskytnut časový prostor pro odstranění závadného stavu (blíže viz komentář k § 14). Dalším předpokladem je ono „trvání skutečnosti“, pro které byla činnost dané politické strany rozhodnutím soudu pozastavena, tzn. nedošlo k odstranění závadného stavu, jenž byl důvodem k pozastavení činnosti politické strany. Teprve po marném uplynutí této lhůty, kdy i nadále trvají skutečnosti, pro které byla činnost dané politické strany rozhodnutím soudu pozastavena, mohou aktivně legitimovaní navrhovatelé (§ 15) přistoupit k podání návrhu na rozpuštění této politické strany.

Úkolem Nejvyššího správního soudu, rozhodujícího o takovém návrhu, tak bude především posoudit otázku, zda i nadále trvají skutečnosti, pro které byla činnost dané politické strany jeho předchozím rozhodnutím pozastavena, a tedy zda v mezidobí nedošlo k odstranění tohoto závadného stavu vyvolaného činností dané politické strany porušující některý ze zák. o politických stranách formulovaných zákazů (§ 1 až § 5) či stanovených povinností (§ 6 odst. 5, § 17, § 17a, § 17b, § 18 a § 19h). Soud uvedené skutečnosti posuzuje k době svého rozhodování (§ 96 s. ř. s.), a proto možnost dotčené politické strany odstranit závadný stav nelze vázat toliko na uplynutí oné roční lhůty, ale lze tak učinit i posléze (srov. NSS Pst 32/2007). Předchozí rozhodnutí o pozastavení činnosti do určité míry zužuje předmět tohoto řízení v tom směru, že v návrhu tvrzené a důkazně podložené skutečnosti a rozhodování soudu o něm se primárně soustředí na zkoumání otázky, zda dané konkrétní protiprávní chování politické strany, pro kterou byla její činnost pozastavena, i nadále trvá (příp. zda nedosáhlo dokonce vyšší intenzity), anebo došlo k odstranění tohoto stavu (srov. NSS Pst 5/2003-43). To ovšem nezabavuje Nejvyšší správní soud povinnosti v kontextu daného případu a prizmatem výše vymezených podmínek (zejména pokud se jedná o chování porušující některý ze zákonem formulovaných zákazů – § 1 až § 5) hodnotit proporcionalitu potenciálního omezení (zásahu do) práva sdružovat se v politických stranách, tentokrátě však již v podobě rozpuštění dané politické strany, což je, jak již bylo zdůrazněno, zásah nejzávažnější. Není tak vyloučeno, že Nejvyšší správní soud sice konstatuje, že protiprávní chování dané politické strany i nadále trvá, současně však u něj neshledá takovou intenzitu, že by zásah v podobě rozhodnutí o jejím rozpuštění činila proporcionálním, a proto návrh zamítne. Činnost dané politické strany tak zůstane i nadále pozastavena (*a contrario* k § 14 odst. 3). Jak ovšem konstatoval Ústavní soud, „politické strany trvale porušující zákon (tj. porušování má charakter perpetuálního chování) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.“ (srov. Pl. ÚS 26/94). Četnost porušení dané

povinnosti (např. opakované nepředložení výroční finanční zprávy) či délka trvání protiprávního chování dotčené politické strany, tzn. že nepřistoupila k nápravě závadného stavu, kvůli němuž ostatně dostala již „výstrahu“ spočívající v rozhodnutí o pozastavení své činnosti, jsou tudíž otázky, které mají bezesporu význam pro hodnocení proporcionality takového zásahu v podobě rozpuštění politické strany.

Z tohoto hlediska se nám jako ne zcela jednoznačný jeví názor Nejvyššího správního soudu, dle něhož za „opakované porušování zákonů ve smyslu § 4 písm. a) zák. o politických stranách, je třeba považovat nejen situaci, kdy politická strana nepředloží výroční finanční zprávu podle § 18 téhož zákona opakovaně, ale též v případě, kdy ji nepředloží jen jednou, ale zároveň porušuje další povinnosti stanovené jí zákonem, byť ty mohou být důvodem pro pozastavení její činnosti i samy o sobě“ (srov. NSS Pst 9/2015-25), neboť směšuje dva relativně samostatné důvody, které mohou vést k podání návrhu na pozastavení činnosti politické strany, a to porušení zákazů formulovaných v § 4 a porušení povinnosti předložit výroční finanční zprávu podle § 19h (dříve § 18). Ty skutečně mohou být důvodem pro pozastavení její činnosti samy o sobě, aniž by zákon vyžadoval jejich opakované porušení (výraz „opakované“ se nadto v § 4 nevyskytuje). Jejich rozlišení má rovněž význam pro případné konání řízení o znovuoobnovení činnosti, jež v druhém případě není nezbytné (§ 14 odst. 3).

Pokud byla činnost dané politické strany pozastavena z důvodu porušení některých ze zákona o politických stranách stanovených povinností (např. § 6 odst. 5, § 17, § 17a, § 17b, § 18 a § 19h), je úloha Nejvyššího správního soudu při rozhodování o takovém návrhu přeci jen ulehčena v tom směru, že se soustředí na posouzení otázky, zda daná konkrétní povinnost byla v mezidobí splněna či nikoliv. V praxi byl nejčastějším důvodem pozastavení činnosti a následného rozpuštění politické strany zejména opakované nepředložení výroční finanční zprávy, případně její nepředložení se všemi náležitostmi, tzn. porušení povinnosti politických stran každoročně do 1. dubna předkládat výroční finanční zprávy (s účinností zák. č. 302/2016 Sb. nově zřízenému) Úřadu dle § 19h zák. o politických stranách (podle dříve platné právní úpravy Poslanecké sněmovně). V těchto případech také Nejvyšší správní soud prokázal spíše zdrženlivý přístup, založený na restriktivním a od přepjatého formalismu oproštěném výkladu zákonných ustanovení týkajících se splnění uvedených povinností.

Za projev zvýšené ochrany politických stran, zde v podobě jejich ztižené rozpustitelnosti ze strany veřejné moci, lze bezesporu považovat i procesní záruky, jež představují zákonem vymezené podmínky řízení o rozpuštění politické strany, a to jednak v zák. o politických stranách, jednak v soudním řádu správním (především pak Díl 5 – Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí – § 94–96).

Za první z nich je třeba označit svěřeni této pravomoci nezávislé soudní moci, konkrétně Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv tedy exekutivní moci (i z obav jejich případného zneužití v politickém boji), byť její orgány (vláda, resp. prezident) zůstávají výlučnými aktivně legitimovanými navrhovateli (§ 15 odst. 1) v tomto řízení. Specifická povaha tohoto řízení pak ovlivňuje nejen rozhodovací činnost a roli Nejvyššího správního soudu v tomto řízení, ale i úroveň samotného návrhu a míru procesní aktivity navrhovatele. Ve vztahu k prvně uvedenému Nejvyšší

správní soud zdůraznil, že „soud v tomto typu řízení ovšem nehraje a nemůže hrát roli ‚inkvizičního tribunálu‘, který by sám o své vůli vyhledával informace o politické straně, vyšetřoval a zkoumal její činnost ze všech teoreticky možných důvodů umožňujících její rozpuštění, nad rámec návrhu zkoumal její program, cíle a ideologii, dohledával názory, které hlásá, posuzoval symboliku, které užívá, a nahradil či doplnil kvality návrhu vlády. Tím by se zpronevěřil své roli nezávislého třetího, byť i jen nepřímým, mohl ovlivnit soutěž politických stran, a de facto by se posunul ve své činnosti do pravomocí náležejících v dělbě moci moci výkonné.“ [srov. NSS Pst 1/2008-66 (*Dělnická strana I.*)].

Procesní aktivita tak leží výhradně na navrhovateli samotném, kterého tíží břemeno tvrzení i břemeno důkazní, a je tudíž povinen všechna svá tvrzení o činnosti politické strany rozporné se zákazy formulovanými v § 4, příp. povinnostmi vymezenými v § 1–5 zák. o politických stranách, podložit věrohodnými a přesvědčivými konkrétními důkazy. Soud je rozsahem takového návrhu sice vázán, nicméně z § 96 s. ř. s., dle něhož Nejvyšší správní soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu, lze dovodit výjimku z této vázanosti návrhem, kterou představuje posouzení skutečností, jež vyjdou najevo až při samotném projednávání návrhu [srov. NSS Pst 32/2007 či Pst 1/2008-66 (*Dělnická strana I.*)]. Tyto závěry Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval i v rámci posouzení „prvního“ návrhu vlády na rozpuštění Dělnické strany, jehož nízká kvalita, spočívající zejména na povšechných, nijak důkazně podložených tvrzeních vlády o nezákonnosti činnosti Dělnické strany (pro jeho rekapitulaci srov. např. Filip, J., 2009, s. 14–20), vedla Nejvyšší správní soud nakonec k jeho zamítnutí. V závěru rozsudku nicméně zdůraznil, že z uvedené výjimky prolomující zásadu vázanosti návrhem rovněž vyplývá, že „zamítavé rozhodnutí o návrhu na rozpuštění politické strany nevylučuje podání jiného návrhu na rozpuštění stejné politické strany v budoucnu“.

Tato „vizionářská“ úvaha se ukázala být reálnou již za necelý rok, kdy vláda učinila „druhý“ a obsahově (argumentačně) o poznání kvalitnější návrh na rozpuštění Dělnické strany [blíže k tomu srov. NSS Pst 1/2009-348 (*Dělnická strana II.*)], pro jeho rekapitulaci např. Molek, P., 2014, s. 377n.]. Nejvyšší správní soud proto musel mimo jiné vyřešit nabízející se procesní otázku, a to přítomnost překážky věci rozhodnuté (*rei iudicatea*), která nastane při totožnosti účastníků řízení i samotné věci. Za situace, kdy navrhovatelem byla opět vláda, musel se vypořádat s totožností samotné rozhodované věci, kterou však neshledal s konstatováním, že „zamítnutí nelze vykládat jako jakýsi ‚glejt‘, který dotčené politické straně dává jednu provzdu punc nerozpustitelnosti státem. Takové pojetí by odporovalo smyslu tohoto typu řízení, zasazeného do kontextu opakovaně zmiňovaného konceptu bránící se demokracie. Činnost politické strany je navíc třeba posuzovat jako dynamickou a Soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí (§ 96 s. ř. s.), tzn. toto rozhodování musí být vždy zcela aktuální. Případné rozpuštění politické strany nemá být vnímáno primárně jako následek její dřívější protiprávnosti (často již letité).“ [NSS Pst 1/2009-348 (*Dělnická strana II.*)].

Další procesní zárukou je bezesporu zakotvení tzv. ochranné lhůty, jejímž smyslem je ochránit politické strany před zásahem veřejné moci spočívajícím v podání návrhu na jejich pozastavení, příp. rozpuštění, v době bezprostředně předcházející