

konání voleb. Zák. o politických stranách v § 15 odst. 2 (obdobně také § 94 odst. 2 s. ř. s.) ji striktně vymezuje „ode dne vyhlášení celostátních (po novelizaci provedené zák. č. 302/2016 Sb. již skutečně všech, srov. také NSS Pst 12/2007) voleb ... do desátého dne po posledním dni těchto voleb“. Výjimku z tohoto zákazu tvoří činnost politické strany rozporná se zákazy formulovanými v § 4 zák. o politických stranách, a to s ohledem na potřebu čelit takové aktuální a bezprostřední hrozbě návrhem na pozastavení činnosti či rozpuštění dané politické strany (blíže viz komentář k § 15).

V neposlední řadě lze za procesní záruku zohledňující potřebu zvýšené ochrany politických stran označit ústavní zakotvení institutu stížnosti politické strany v rámci specifického řízení před Ústavním soudem, konkrétně tedy řízení o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony, zakotvené v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy a konkretizované v § 73 zák. o ÚS. Kompetentním o podaném návrhu rozhodovat je plénum Ústavního soudu [§ 11 odst. 2 písm. e) zák. o ÚS]. Oproti „běžným“ ústavním stížnostem se odlišuje především tím, že konstituovaným politickým stranám (coby výlučnému aktivně legitimovanému navrhovateli) umožňuje domáhat se ochrany proti rozhodnutí orgánu veřejné moci nejen z důvodu porušení některého ze základních práv a svobod, ale rovněž z důvodu „prosté“ nezákonnosti. Ústavní soud zde tudíž, za situace, kdy proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není přípustný opravný prostředek, fakticky vystupuje jako druhoinstanční soudní orgán. Navíc, pokud je touto stížností napadáno rozhodnutí o rozpuštění nebo o pozastavení činnosti politické strany, má tato stížnost *ex lege* (§ 79 odst. 1 věty druhé zák. o ÚS) suspenzivní účinek (blíže k tomu srov. Filip, Holländer, Šimíček, 2007, § 73).

Pokud Nejvyšší správní soud shledá návrh na rozpuštění politické strany (podaný z toho či onoho důvodu) důvodným a ve výroku svého rozsudku konstatuje, že se politická strana rozpouští, je podle nyní komentovaného § 13 odst. 5 současně povinen v rozhodnutí určit osobu likvidátora, a to za účelem provedení likvidace rušené politické strany. Zde vyslovený zákaz, že osoba likvidátora nesmí být (a v minulosti nebyla) členem této rušené politické strany, nachází opodstatnění v tom, že takové rozhodnutí soudu je logicky přijato proti vůli dané politické strany a proto ani její ochota splnit navazující povinnost likvidace svého majetku řádně a zcela v souladu s obecnou právní úpravou likvidace právnických osob (obsaženou v § 187–209 obč. zák.) nebude nijak vysoká (k likvidaci blíže viz komentář k § 12). Soudem určený likvidátor (s jeho souhlasem), bez osobních či členských vazeb na danou politickou stranu, na jejíž majetek má být provedena likvidace, tak do značné míry garantuje řádné provedení likvidace bez hrozby účelového vyvedení majetku atp.

#### K odst. 6

Na proces likvidace majetku soudním rozhodnutím zrušené politické strany cílí rovněž odst. 6 § 13, jenž umožňuje rozhodujícímu soudu rovněž určit způsob, jak má být naloženo s likvidačním (majetkovým) zůstatkem, a to tak, že „případá do vlastnictví státu“, pouze však v případech, „je-li přímá souvislost mezi důvody rozhodnutí soudu o rozpuštění strany a hnutí a nabytím nebo užitím jejich majetku“. Vymezit onu přímou souvislost s důvody vedoucími k rozpuštění dané politické

strany je bez návaznosti na konkrétní případ velmi obtížné, stejně jako její prokázání v samotném řízení o jejím rozpuštění, nicméně v návaznosti na zákazy formulované v § 4 či § 5 se bude jednat zejména o případy, kdy rušená politická strana bude mít z této zapovězené nezákonné činnosti jistý majetkový prospěch.

Proto lze takto formulovanou možnost, jak rozhodnout o způsobu naložení s likvidačním (majetkovým) zůstatkem rušené politické strany, pokud tedy skutečně nějaký zůstane, do značné míry připodobnit k rozhodování soudů v trestních řízeních, v nichž mohou přistoupit k uložení trestu propadnutí majetku či věci, neboť jedním z charakteristických znaků a současně zákonných podmínek pro jeho uložení je právě ona „souvislost“ trestné činnosti s nabytím či užitím trestem postiženého majetku. Ve vztahu k politickým stranám coby právnickým osobám se tak nabízí analogie s trestem propadnutí majetku, předvídaným v § 17 zák. o tr. odpovědnosti p. o., jež se koneckonců přiměřeně rovněž vztahuje na politické strany (přesněji řečeno nejsou vyňaty z jeho působnosti – viz § 1 a § 6 zák. o tr. odpovědnosti p. o. či § 12 zák. o politických stranách).

#### Související ustanovení:

§ 1–5, § 6 odst. 5, § 12 – Zánik strany a hnutí, § 14 – Pozastavení činnosti strany a hnutí, § 15 – Příslušnost Nejvyššího správního soudu a ochranná lhůta, § 17a – Účty a platební transakce politických stran, § 17b – Zvláštní účet, § 18 – Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran, § 19h – Výroční finanční zpráva, § 20a odst. 2 – Výplata příspěvků na činnost

#### Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 20 odst. 2 a odst. 3 Listiny, – čl. 11 Úmluvy, – § 94–96 s. ř. s., – § 73 a § 79 odst. 1 zák. o ÚS, – § 187–209 obč. zák.

#### Literatura:

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2007.

Kmec, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012.

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

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

Filip, J. Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. *Jurisprudence.* 2009, č. 7, s. 14–20.

## § 14

### Pozastavení činnosti strany a hnutí

(1) Činnost strany a hnutí může být rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17, 17a, 17b, 18 a 19h nebo se stanovami.

(2) Při pozastavení činnosti mohou strana a hnutí činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 tohoto zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany.

(3) Dojde-li ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, rozhoduje o znovuobnovení jejich činnosti na základě žaloby strany a hnutí soud ve správním soudnictví, s výjimkou znovuobnovení činnosti pozastavené z důvodů uvedených v § 6 odst. 5 a § 19h odst. 1, kdy se činnost strany a hnutí považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

#### K § 14

V rámci výkladu o nedobrovolném zrušení politické strany, tj. na základě rozhodnutí soudu o jejím rozpuštění, byl opakovaně zdůrazněn požadavek respektu k principu proporcionality potenciálního omezení (zásahu do) práva sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny; čl. 11 odst. 1 Úmluvy) v podobě rozpuštění dané politické strany. Tento požadavek je přitom nezbytné vztáhnout nejen na samotnou rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu o takovém návrhu na rozpuštění, ale i na činnost veřejné moci (příslušných správních orgánů) ve vztahu k dané politické straně, předcházející podání takového návrhu, jejichž povinností je proto zkoumat, zda není v případě zjištěné protiprávnosti možné přistoupit k mírnějším prostředkům nápravy, které právní řád předpokládá, než je podání samotného návrhu na rozpuštění politické strany, coby nástroje *ultima ratio* (blíže viz komentář k § 13 odst. 5).

Za takový „mírnější“ prostředek nápravy (z hlediska intenzity omezení práva sdružovat se v politických stranách) lze do jisté míry označit i v nyní komentovaném ustanovení upravený institut pozastavení činnosti politické strany. Konec konců zák. o politických stranách v souvislosti s porušením některého ze zákazů formulovaných v § 4, příp. v § 1–5, pojí nejen možnost podání návrhu na rozpuštění politické strany, ale právě i návrhu na pozastavení její činnosti.

Uvedené hodnocení ovšem platí pouze při jeho srovnání s institutem rozpuštění politické strany. Samotný institut pozastavení činnosti politické strany totiž představuje rovněž velmi závažný zásah do práva sdružovat se v politických stranách, neboť dotčenou politickou stranu do značné míry paralyzuje v její činnosti. Toto konstatování vyplývá nejen ze samotného znění § 14 odst. 2 zák. o politických stranách, který politickým stranám ukládá „činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti“ (k problematickým aspektům blíže viz komentář k odst. 2), ale z další právní úpravy regulující její činnost v rámci politické soutěže, neboť pozastavení její činnosti s sebou nese celou řadu důsledků a omezení [např. znemožnění kandidatury dle příslušných volebních zákonů či pozastavení výplaty příspěvku na činnost ze strany ministerstva financí (§ 20a odst. 2)].

Proto i zde je nezbytné trvat na tom, aby orgány veřejné moci i ve vztahu k tomuto instrumentu důsledně respektovaly princip proporcionality potenciálního omezení (zásahu do) práva sdružovat se v politických stranách, a tedy zkoumaly potencialitu užití mírnějších prostředků nápravy, než je podání samotného návrhu na pozastavení její činnosti (např. postih pouze jednotlivých odpovědných fyzických osob/členů či sympatizantů dané politické strany). Za konkrétní projev takového respektu lze považovat především součinnost poskytnutou příslušným politickým

stranám při plnění jejich zákonných povinností a příp. při zjištěných nedostacích. Nelze tak akceptovat stav, kdy by orgány veřejné moci naopak pouze vyčkávaly na pochybení dané politické strany, na což by bezprostředně navazovalo podání (podnětu k) návrhu na pozastavení její činnosti.

#### K odst. 1

Za příklad takové praxe lze uvést okolnosti plnění povinnosti politických stran každoročně do 1. dubna předkládat výroční finanční zprávy (v minulosti) Poslanecké sněmovně (nyní Úřadu – § 19h odst. 1), jejíž nesplnění, tj. opakované nepředložení výroční finanční zprávy či její nepředložení se všemi náležitostmi, je jedním z důvodů, s nímž nyní komentované ustanovení pojí možnost podat návrh na pozastavení činnosti politické strany. Tato skutečnost je ostatně stále doposud nejčastějším důvodem pozastavení činnosti a dokonce následného rozpuštění politické strany. Nelze samozřejmě tvrdit, že všem těmto návrhům na pozastavení činnosti bylo možné předejít vzájemnou součinností směřující k odstranění všech nedostatků, neboť nesplnění této povinnosti (často i opakované) bylo leckdy průvodním jevem blížícího se konce existence dané politické strany. Nicméně v řadě případů tomu tak bezesporu být mohlo a dotčené politické strany, které se o těchto nedostacích leckdy dozvěděly až v souvislosti s výzvou soudu k vyjádření se k podanému návrhu na jejich pozastavení, by tak byly ušetřeny všech negativních důsledků s tím spojených (např. procesní obrana, negativní reklama spojená s medializací takového řízení a především již samotné podání návrhu s sebou nese pozastavení výplaty příspěvku na činnost ze strany Ministerstva financí – viz § 20a).

Dlužno dodat, že dřívější právní úprava v zák. o politických stranách s žádou takovou součinností Poslanecké sněmovny (kontrolního výboru) nepočítala. V tomto ohledu přináší novelizace zákona o politických stranách provedená zák. č. 302/2016 Sb. určitý posun. Ta sice povinnost politických stran řádně a včas předložit výroční finanční zprávy každoročně do 1. dubna (nově) Úřadu do určité míry znesnadňuje (s ohledem na rozšíření výčtu jejich konkrétních náležitostí), úměrně s tím ovšem otevírá prostor pro nezbytnou bližší součinnost mezi Úřadem a jednotlivými politickými stranami při plnění této povinnosti (viz např. dodatečná výzva k odstranění nedostatku – § 19h odst. 3, resp. odst. 5). K jisté součinnosti je příslušný správní orgán (ministerstvo vnitra) nucen i ve vztahu k plnění povinnosti zakotvené v § 6 odst. 5 zák. o politických stranách, tj. dodržení lhůty 6 měsíců od vzniku dané politické strany k ustavení svých orgánů, s nímž nyní komentované ustanovení rovněž pojí možnost podat návrh na pozastavení činnosti politické strany, a to i s ohledem na skutečnost, že údaje o ustavených orgánech a jejich členech jsou zapisovány do rejstříku stran a hnutí (§ 9 odst. 1 a odst. 3). Ve vztahu k dalším povinnostem již ovšem příslušná právní úprava se součinností ze strany správních orgánů bohužel nepočítá. Žádoucí aktivní součinnost ze strany příslušných orgánů veřejné moci v této první fázi, tj. bezprostředně poté, co bude zjištěno nesplnění některé ze zák. o politických stranách stanovených povinností, je přitom současně možné vnímat i jako pojistku před případným zneužitím institutu pozastavení činnosti politických stran.

S výjimkou zákazů formulovaných v § 4, příp. v § 1 až § 5 zák. o politických stranách (ke způsobu jejich hodnocení v rámci řízení o rozpuštění navazujícího

na rozhodnutí o pozastavení činnosti viz komentář k § 13 odst. 5) a zmíněné povinnosti řádného a včasného ustavení orgánů strany (§ 6 odst. 5), se všechny povinnosti, s jejichž řádným neplněním nyní komentované ustanovení pojí možnost podat návrh na pozastavení činnosti politické strany, týkají oblasti financování a hospodaření politických stran. Přestože v tomto konkrétním jednání nelze spatřovat onu bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát, legitimitu zakotvení tohoto prostředku „bránící se demokracie“ lze spatřovat zejména v prosazování principu transparentnosti (obdobně srov. NSS Pst 2/2003 či Pst 22/2008). Tento princip by měl být určující pro vztah politických stran a společnosti, kde politické strany plní roli zprostředkujícího článku mezi občany a státem, a plnit své základní funkce (artikulace a agregace zájmů, integrační funkce a tvorba programů a sdílených hodnot, socializace a politická participace, rekrutování kandidátů a účast ve volbách, podíl na moci a legitimační funkce aj.). Činnost politických stran a jejich jednotlivých zástupců ve veřejných funkcích se tak současně dostávají mnohem více pod drobnohled ze strany společnosti, kterou mají zastupovat a její zájmy a ideje zprostředkovávat. Především (nikoliv však pouze) v oblasti financování a hospodaření politických stran je proto tento princip a na něm založený vztah zesílen (s ohledem na četnost výskytu korupčních skandálů spojených s politickými stranami) o řadu mechanismů kontroly a dohledu nad jejich činností, primárně však ze strany společnosti, a to i přesto, že se dlouhodobě ukazuje, že tato kontrola ze strany veřejnosti není důsledná či sama o sobě není dostačující. Ingerence ze strany veřejné moci prostřednictvím příslušné právní regulace by měla být nástrojem *ultima ratio*, kontrolu ze strany veřejnosti doplňující, zefektivňující a zpřísňující.

S tím ovšem dle našeho názoru ne zcela korespondují tendence zákonodárce, jež se následně projeví i v novelizaci zák. o politických stranách. Novelizovaná právní úprava sice zakotvuje politickým stranám celou řadu nových povinností, jejichž cílem má být zvýšení transparentnosti jejich financování, nicméně jejich dodržení nově ve většině případů vynucuje pod hrozbou sankcí v podobě finančních postihů za spáchání správních deliktů (§ 19j odst. 2), jež ukládá Úřad (§ 19j odst. 5), proti jehož rozhodnutí nadto zák. o politických stranách nepřipouští žádný opravný prostředek (!), pouze přezkum v režimu správního soudnictví.

Ponecháme-li stranou problematické aspekty samotné této úpravy (blíže viz komentář k § 19j), ve vztahu k institutu pozastavení činnosti politické strany se jeví nejednoznačnou a současně velmi problematickou skutečností, že daná politická strana tak může být v konečném důsledku pro porušení téže povinnosti potrestána v podstatě dvakrát (finanční pokutou za spáchání správního deliktu a pozastavením činnosti). Vyřešení vzájemných a zjevně se prolínajících aspektů těchto dvou „sankčních“ mechanismů tak v nové úpravě zcela absentuje (např. v jakém momentu má být dán podnět k podání návrhu na pozastavení činnosti, zda současně s uloženou pokutou nebo až po jejím neuhrazení, příp. lze reálně očekávat vymahatelnost takto uložených pokut u těch politických stran, u nichž nesplnění této povinnosti je průvodním jevem jejich faktické nečinnosti a konce jejich existence). V neposlední řadě nejsou řešeny ani procesní aspekty případného souběhu těchto dvou sankčních mechanismů (kupříkladu když je v souvislosti s porušením téže povinnosti podán návrh na pozastavení činnosti, příp. je tomuto návrhu vyhověno

ze strany Nejvyššího správního soudu, a současně je vedeno řízení o správní žalobě dané politické strany proti uložené pokutě za spáchání správního deliktu). Uvedené samozřejmě neplatí, pokud je pozastavení činnosti nazíráno jako preventivní opatření, jehož účelem je poskytnout politické straně poslední šanci odstranit protiprávní stav, jehož pokračování může mít naopak za následek i její rozpuštění.

V taxativním výčtu důvodů, s nimiž nyní komentované ustanovení pojí možnost podání návrhu na pozastavení činnosti politické strany a kde převažují zákazy a povinnosti výslovně zakotvené v zák. o politických stranách, se ztrácí ještě jeden potenciální důvod pozastavení činnosti politické strany, a to „činnost v rozporu se stanovami“. Pozastavení činnosti politické strany z tohoto důvodu by tak hypoteticky mohl být právě onen efektivní nástroj, skrze nějž by bylo možné vynucovat po politických stranách respekt k principům vnitrostranické demokracie. Jak již bylo konstatováno v bližším výkladu k tomuto konceptu (viz komentář k § 4), úroveň demokratičnosti dané politické strany a tedy naplňování požadavku respektování principů vnitrostranické demokracie musí být posuzována nejen z hlediska splnění ryze formálních požadavků, předvídaných v § 4 písm. b) v podobě existence demokratických stanov, ale rovněž z hlediska jejich naplňování v realitě vnitřního fungování dané politické strany, zejména ve vztahu ke svým vlastním (i potenciálním) členům a úrovni jejich zapojení do klíčových vnitřních rozhodovacích procesů a reálné možnosti ovlivnit jejich obsah. Zatímco však k ochraně jednotlivých členů politické strany slouží soudní ochrana předvídaná v § 16a zák. o politických stranách, nynější mechanismus by mohl sloužit k odstranění „systémových“ nedostatků v činnosti politické strany a být určitým „dynamickým“ doplňkem „statické“ ochrany principů vnitrostranické demokracie, poskytované skrze zákaz formulovaný v § 4 písm. b). Užití kondicionálu zde má však opodstatnění nejen s ohledem na iluzorní představu o jeho uplatnění v praxi, ale především s ohledem na potenciální hrozbu jeho zneužití v politickém boji ze strany aktivně legitimovaných navrhovatelů (zejména ze strany vlády). Limity zájmu veřejné moci o vnitřní dění v politických stranách v podobě ústavního příkazu oddělenosti politických stran od státu a elementárního respektu k jejich soukromoprávní povaze by pak v takových případech mohly být do značné míry rozmělněny ataky (návrhy) zpochybňujícími demokratičnost politického soupeře.

Obdobně jako u institutu rozpuštění politické strany, i v případě institutu pozastavení činnosti politických stran zák. o politických stranách (příp. další relevantní právní předpisy) zakotvuje řadu záruk a pojistek proti jeho zneužití, jež odráží potřebu zvýšené ochrany politických stran proti zásahu ze strany veřejné moci.

Proto až teprve za situace, kdy selhaly veškeré možné „mírnější“ prostředky nápravy závadného stavu, vyvolaného protiprávním chováním dané politické strany (ať již v podobě porušení zákazů formulovaných v § 1 až § 5, nebo v podobě řádného nesplnění povinností zakotvených v § 6 odst. 5, § 17, § 17a, § 17b, § 18 a § 19h), může přijít na řadu další fáze, jež je spojena již se samotným podáním návrhu na pozastavení činnosti dané politické strany. Výlučná aktivní legitimize k podání návrhu je i v případě řízení o pozastavení činnosti politické strany svěřena orgánům exekutivní moci (vláda, resp. prezident), stejně jako zůstává svěřena pravomoc o něm rozhodnout nezávislé soudní moci, konkrétně Nejvyššímu správnímu

soudu (§ 15 odst. 1), přičemž procesní aspekty tohoto řízení rovněž upravuje s. ř. s. (především pak Díl 5 – Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí – § 94–96). K dalším procesním zárukám, které jsou pro obě řízení do značné míry shodné, tj. i zde je třeba klást vyšší nároky na samotný návrh i procesní aktivitu navrhovatele, i zde se aplikuje tzv. ochranná lhůta v § 15 odst. 2, stejně jako je proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o pozastavení činnosti dotčená politická strana oprávněna podat stížnost k Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy a § 73 ZÚS, lze přiměřeně odkázat na výklad ve vztahu k řízení o rozpuštění politické strany (viz komentář k § 13 odst. 5).

V případě, že Nejvyšší správní soud návrh na pozastavení činnosti shledá důvodným, tzn. že namítané porušení povinnosti dané politické strany trvá i v době rozhodnutí soudu (§ 96 s. ř. s.) a dosahuje takové intenzity, která použití tohoto opatření činí proporcionálním, rozhodne o pozastavení činnosti dané politické strany. Formulace obsažená v § 13 odst. 5 zák. o politických stranách („strana a hnutí mohou být zrušeny rozhodnutím soudu o jejich rozpuštění, jestliže ... i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany“) navozuje představu, že Nejvyšší správní soud je současně povinen (oprávněn) stanovit lhůtu (dobu), po jakou bude činnost dané politické strany pozastavena. (Naopak obdobná formulace použitá v návěti § 14 odst. 3 – „dojde-li ve stanovené lhůtě k odstranění stavu“ – již cílí na lhůtu stanovenou zákonem v § 14 odst. 2.). Takové představě ovšem odporuje rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, jenž podle § 96 s. ř. s. o návrhu na pozastavení činnosti, resp. o (navazujícím) návrhu na rozpuštění politické strany, rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (srov. NSS Pst 12/2003). V tomto ohledu by tudíž jakákoliv soudem stanovená lhůta, vymezující časový prostor „do kdy“ může daná politická strana vyvíjet činnost směřující k odstranění závadného stavu, byla zcela iracionální a nadto neproporcionálně omezující činnost dané politické strany. V praxi se tyto nejasnosti objevily ve vztahu k aplikaci lhůty vymezené v § 14 odst. 2, které ovšem Nejvyšší správní soud překlenuje jednoznačně formulovaným závěrem, že s ohledem na § 96 s. ř. s. „není soud striktně vázán hodnocením, zda byla kupříkladu právě určitá výroční finanční zpráva podána příslušnému orgánu před uplynutím lhůty dané ustanovením § 14 odst. 2 zákona o politických stranách či nikoliv. Dodatečné předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně politickou stranou, jejíž činnost byla sice pozastavena, ovšem dosud nebyla rozpuštěna, i po uplynutí lhůty stanovené v § 14 odst. 2 zákona o politických stranách je tedy přípustné.“ (srov. NSS Pst 32/2007, k povaze této lhůty viz níže).

#### K odst. 2

Znění věty první nyní komentovaného ustanovení § 14 odst. 2 odráží smysl samotného institutu pozastavení činnosti politické strany, kterým je vytvoření zúženého právního rámce činnosti politické strany a časově omezeného prostoru pro nápravu závadného stavu, pro který byla její činnost pozastavena. Zúženého právního rámce činnosti jednak v tom smyslu, že politická strana je v důsledku rozhodnutí soudu o pozastavení své činnosti do značné míry omezena v plnohodnotné účasti v politické soutěži a dočasně zbavena některých s tím spojených privilegií

(kandidatura, financování ze státního rozpočtu atp.), jednak v tom smyslu, že podle nyní komentovaného ustanovení mohou politické strany při pozastavení své činnosti „činit pouze úkony zaměřené na odstranění závadného stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti.“ Tento požadavek, navzdory použitému výrazu „pouze“, je dle našeho názoru nezbytné vykládat extenzivně a s respektem k soukromoprávní povaze politických stran, a proto jej nelze vnímat jako absolutní zákaz činit vše, s výjimkou jednání zaměřeného na odstranění závadného stavu, čímž by se z pozastavení činnosti stal fakticky stav úplné paralýzy dané politické strany (obdobně srov. NSS Pst 32/2007). Uvedené ovšem nijak nemění nic na tom, že odstranění daného závadného stavu by mělo být prioritou politické strany, nikoliv však zákonem přikázanou, ale výše zmíněnými faktickými okolnostmi a důsledky upřednostňovanou v její činnosti.

Jednu z těchto donucujících okolností mimo jiné představuje i v nyní komentovaném ustanovení zakotvená lhůta „nejdéle po dobu jednoho roku“. Jak již bylo zmíněno, tato ne příliš šťastně zvolená formulace v praxi vyvolávala jisté pochybnosti a ve větěm spojení s úkony politické strany zakrývá i její původní účel. Ten spočívá primárně ve vymezení tzv. ochranné doby, v jejímž průběhu je zapovězeno aktivně legitimovaným navrhovatelům (§ 15 odst. 1) podat návrh na rozpuštění politické strany (ochranný aspekt), a současně ve vytvoření časově omezeného prostoru, jenž umožňuje dané politické straně odstranit závadný stav, který byl důvodem k pozastavení její činnosti (motivační aspekt), obdobně srov. NSS Obn 1/2006. Potřebu časového omezení tohoto prostoru (dle § 14 odst. 2) pak zdůvodnil Ústavní soud tím, že „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.“ (Pl. ÚS 26/94).

Teprve po uplynutí této lhůty a za splnění předpokladu „trvání skutečnosti“, tzn. že nedošlo k odstranění závadného stavu, jenž byl důvodem k pozastavení činnosti politické strany, jsou aktivně legitimovaní navrhovatelé oprávněni podat návrh na rozpuštění dané politické strany z důvodu, že „i po uplynutí lhůty stanovené v (přesněji řečeno „od právní moci“) rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena.“ (§ 13 odst. 5). Podání tohoto návrhu samozřejmě s sebou nutně nese následek v podobě samotného rozpuštění dané politické strany, stejně jako marné uplynutí uvedené lhůty neznámá překážka ve snaze této politické strany odstranit závadný stav i posléze, kupříkladu v samotném průběhu řízení o jejím rozpuštění (srov. NSS Pst 32/2007), blíže viz komentář k § 13 odst. 5.

Nejednoznačnou se jeví otázka, jak procesně naložit s takovým návrhem, který byl podán před uplynutím této lhůty. Nabízí se postup podle § 94 odst. 2 s. ř. s., jenž návrh na pozastavení činnosti, který byl podán „v době, o níž zvláštní zákon stanoví, že v ní nelze činnost politické strany pozastavit“, považuje za nepřípustný, a pokud byl podán před jejím uplynutím, tak je třeba řízení o něm „na tuto dobu přerušit“. Tomu ovšem dle našeho názoru brání nemožné stanovení jasně konce této lhůty, neboť ten je vázán mimo jiné i na činnost politické strany vedoucí k odstranění závadného stavu, a proto může skončit dříve, tudíž není možné ani vymezit

dobu přerušení řízení. Toto ustanovení tak cílí spíše na ochrannou lhůtu zakotvenou v § 15 odst. 2 (obdobně srov. Potěšil, Šimíček a kol., 2014, § 94, s. 902). Z toho důvodu se kloníme k názoru, že takový návrh je třeba odmítnout jako předčasně podaný [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], neboť počátek dané lhůty stanovit lze, příp. jako nepřipustný [§ 46 odst. 1 písm. c) či d) s. ř. s.] pro nesplnění zákonem stanovených podmínek.

Zákonodárce dle našeho názoru v nyní komentovaném ustanovení (a opětovně i v § 14 odst. 3 či v § 20a odst. 2) zcela nepochopitelně a mylně zaměňuje pojmosloví, kdy předvídá podání „žaloby ve správním soudnictví na rozpuštění politické strany“ navzdory skutečnosti, že v § 15 odst. 1 výslovně hovoří o „návrhu“. Uvedené pojmosloví je mylné již z toho důvodu, že řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, upravené zejména v § 94–96 s. ř. s. (byť s přiměřeným použitím „obecných“ ustanovení o řízení v soudním řádu správním, příp. v občanském soudním řádu), je skutečně „zvláštní“, svými specifickými rysy jej odlišující od řízení o správních žalobách (aktivní legitimace, jednoinstančnost doplněná o „speciální“ řízení před Ústavním soudem, předmět řízení atp.).

### K odst. 3

Právní úprava zde cílí na okolnosti, za jakých může dojít ke znovuoobnovení činnosti politické strany, jejíž činnost byla pozastavena na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jak již bylo zdůrazněno, soud ve svém rozhodnutí nestanoví lhůtu, jak dlouho má takto pozastavená činnost trvat. Ta v zásadě trvá přinejmenším do doby, než Nejvyšší správní soud vyhoví návrhu (nepřesně „žalobě“) dotčené politické strany na znovuoobnovení své činnosti, resp. než dojde ke znovuoobnovení její činnosti proto, že povinnost uvedená v § 6 odst. 5 a § 19h odst. 1, jejíž nesplnění bylo důvodem pro pozastavení, byla příslušným správním orgánem uznána za splněnou, resp. než Nejvyšší správní soud vyhoví návrhu na rozpuštění dané politické strany (blíže viz komentář k § 13 odst. 5). Samotnou okolností samozřejmě může být i její dobrovolné rozpuštění (§ 13 odst. 1), otázkou však zůstává, zda trvat, příp. jakým způsobem vynucovat po takové politické straně plnění dosud nesplněné povinnosti (např. předložení výroční finanční zprávy za předešlá období).

Z výčtu zde uvedeného vyplývá, že v drtivé většině případů bude posouzení klíčové otázky, zda došlo k odstranění závadného stavu, který byl důvodem k pozastavení činnosti dané politické strany, záviset na uvážení Nejvyššího správního soudu v řízení o znovuoobnovení činnosti (procesně upraveného zejména v § 94 – § 96 s. ř. s.), zahájeného výlučně k návrhu (nikoliv tedy „žaloby“) aktivně legitimované (pozastavením činnosti dotčené) politické strany. Ta jej může podat v podstatě kdykoli, tedy i bezprostředně po vydání rozhodnutí o pozastavení její činnosti, přičemž zmíněný motivační aspekt jednorozhodnutí o pozastavení její činnosti, přičemž politické strany skutečně motivovat k tomu, aby tak učinily co nejdříve, pod hrozbou zahájení řízení o svém rozpuštění. V této souvislosti je třeba vyřešit na první pohled nejednoznačnou otázku vztahu mezi těmito dvěma návrhy a řízeními. Jak již bylo zmíněno v komentáři k § 13 odst. 5, Nejvyšší správní soud v řízení o návrhu na rozpuštění politické strany podaného z tohoto důvodu především posuzuje, zda i nadále (po uplynutí lhůty) trvají skutečnosti, pro které byla její činnost pozastavena,

přičemž může dospět k závěru, že podaný návrh není důvodný, a to buď z toho důvodu, že zásah v podobě rozpuštění politické strany neshledá v kontextu daného případu proporcionálním, anebo z toho důvodu, že ony skutečnosti (závadný stav) již nadále netrvají. V obou případech ovšem i nadále trvá pozastavení činnosti dané politické strany, byť v druhém případě se nabízí možnost, že by měl soud současně rozhodnout o znovuoobnovení její činnosti. Jsme však toho názoru, že této možnosti brání samotný předmět řízení a procesní zásada vázanosti soudu návrhem (jeho rozsahem), a proto je i v tomto případě nezbytné (v duchu zásady *vigilantibus iura*) trvat na podání samostatného návrhu dotčené politické strany na znovuoobnovení své činnosti.

Na samotný návrh politické strany je rovněž třeba klást nároky (byť v menší míře) na unesení břemena tvrzení i břemena důkazního a tedy prokázání skutečnosti, že (v době po vydání rozhodnutí soudu) došlo k odstranění závadného stavu, který byl důvodem k pozastavení její činnosti. Nejedná se tak o „klasickou“ obnovu řízení ve správním soudnictví upravenou v § 111–119 s. ř. s., k níž zpravidla dochází v případech, kdy soud v původním řízení nezohlednil a zohlednit nemohl některé skutečnosti, které vyšly najevo až později, ale mají (měly by) na výsledek řízení podstatný vliv, přičemž navrhovatel je povinen tyto skutečnosti či důkazy označit a uvést, z jakého důvodu nebyly v původním řízení uplatněny a jaký vliv mají na konečné rozhodnutí ve věci. Dlužno dodat, že právě takto s procesním institutem návrhu na znovuoobnovení činnosti ovšem politické strany převážně nakládají, jak vyplývá z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, byť ta není nijak rozsáhlá. Proto Nejvyšší správní soud za účelem nabytí jistoty, čeho se navrhovatelé skutečně domáhají, přistupuje k procesním výzvám k doplnění návrhu či odstranění jeho nedostatků (srov. např. NSS Obn 1/2007 či Obn 1/2008).

Pokud Nejvyšší správní soud shledá takový návrh důvodným, tzn. dospěje k závěru, že již nadále netrvá či přímo došlo k odstranění závadného stavu vyvolaného protiprávním chováním dané politické strany (ať již v podobě porušení zákazů formulovaných v § 1 až § 5, anebo v podobě řádného nesplnění povinností zakotvených v § 17, § 17a, § 17b a § 18), rozhodne o znovuoobnovení její činnosti. Dané politické straně se tak navrácí možnost plnohodnotné účasti v politické soutěži a přestávají působit negativní důsledky spojené s pozastavením její činnosti (např. znovunabytí oprávnění kandidatury, výmaz této skutečnosti z rejstříku stran), byť leckdy se o to musí přičinit sama politická strana [ke zpětné výplatě příspěvků na její činnost, dosud pozastavené, přistupuje ministerstvo financí až na její žádost – § 20a odst. 4 písm. c)]. V opačném případě Nejvyšší správní soud podaný návrh usnesením odmítne (z procesních důvodů), anebo zamítne (srov. přiměřeně § 118 odst. 2 s. ř. s.), pokud jej neshledá důvodným, přičemž pozastavení činnosti dané politické strany trvá i nadále. Proti těmto rozhodnutím se ovšem mohou dotčené politické strany bránit podáním stížnosti k Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy; § 73 zák. o ÚS].

Výše uvedený výklad se ovšem nevztahuje k povinnostem politických stran zakotveným v § 6 odst. 5 (povinnost řádného a včasného ustavení orgánů strany) a v § 19h odst. 1 (povinnost řádně a včas předložit výroční finanční zprávy). S nimi totiž nyní komentovaný odst. 3 spojuje výjimku, dle níž k obnovení činnosti politické

strany, jež byla pozastavena právě pro porušení jedné z těchto povinností, nedochází na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. NSS Obn 1/2006), nýbrž se „považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem“. Za ony příslušné orgány, jež jsou oprávněny stanovenou povinností uznat za splněnou, je třeba považovat ministerstvo vnitra (§ 6 odst. 5), resp. Úřad (§ 19h odst. 1). Takové oprávnění tedy nemá Nejvyšší správní soud, byť ten předtím rozhodl o pozastavení činnosti pro její nesplnění, neboť by tím nepřipustně (v rozporu s principy dělby moci) obcházel zákonem svěřenou pravomoc příslušných orgánů (srov. NSS Pst 1/2005).

Shodný závěr platí i ve vztahu k povinnosti zakotvené v § 6 odst. 5 (srov. NSS Pst 41/2011-19 či Pst 17/2015-21). Uvedené případy, kdy má být v době po rozhodnutí o pozastavení činnosti dané politické strany konstatováno splnění těchto povinností ze strany příslušných orgánů, je třeba odlišit od případů, kdy má být o návrhu na pozastavení činnosti pro nesplnění těchto povinností teprve rozhodováno. V těchto případech, jak zdůraznil Nejvyšší správní soud, „je významné, zda v době rozhodnutí soudu politická strana již předložila Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy, nikoli zda Poslanecká sněmovna již usnesením konstatovala úplnost těchto zpráv. Zákon nedovoluje soudu vyčkávat na schválení takového usnesení, a není to ani v souladu s účelem zákona. Podle ústavní koncepce dělby moci nemůže nezávislý soud de facto podmiňovat svá rozhodnutí předchozím vydáním rozhodnutí orgánu moci zákonodárné.“ (srov. NSS Pst 12/2003).

Komentované ustanovení předpokládá jistou činnost příslušného správního orgánu, tj. „uznání dané povinnosti za splněnou“. Zákon o politických stranách v rámci úpravy těchto povinností výslovně nezmiňuje formu takového uznání (např. rozhodnutí), pouze předvídá navazující řetězec dílčích činností příslušných správních orgánů (u nově vzniknuvšího Úřadu již nelze mít pochybnosti o tom, že se jedná o správní orgán, zatímco dříve u Poslanecké sněmovny je musel rozptýlit až Nejvyšší správní soud – srov. NSS Obn 1/2006-11).

Ve vztahu k povinnosti řádného a včasného ustavení orgánů strany (§ 6 odst. 5) se v případě uznání povinnosti za splněnou předpokládá činnost ministerstva vnitra v podobě vyznačení této skutečnosti do rejstříku stran a hnutí [§ 9 odst. 1 a odst. 3 písm. b)], v opačném případě, kdy již povinnost uznána není, nelze aplikovat postup předvídaný v § 6 odst. 5 *in fine*, tj. učinění podnětu ze strany ministerstva k podání návrhu na pozastavení činnosti, neboť ten se vztahuje na případy „prvního“ porušení této povinnosti, představitelným je ovšem podnět k podání návrhu na rozpuštění dané politické strany pro nesplnění této povinnosti ve stanovené jednorozhodné lhůtě.

Ve vztahu k povinnosti politických stran každoročně do 1. dubna předkládat výroční finanční zprávy Úřadu (dříve Poslanecké sněmovně – § 19h odst. 1) je zákonem předpokládána širší paleta činností Úřadu (zejména viz § 19f – zveřejnění úplných výročních finančních zpráv, sdělení ministerstvu financí o úplnosti, resp., neúplnosti těchto zpráv a o výsledku posouzení), přičemž neshledáváme žádný důvod, proč by neměl Úřad i v případě takto dodatečného plnění této povinnosti poskytnout dané politické straně úplnou součinnost, předvídanou v § 19h odst. 3 a odst. 5.

Ve všech případech činnosti příslušných správních orgánů ve vztahu k plnění těchto povinností se dotčeným politickým stranám k ochraně proti případné

nečinnosti či případnému zamítavému rozhodnutí těchto správních orgánů současně otevírá prostor uplatnění procesních prostředků v režimu správního soudnictví – žaloba proti nezákonnému rozhodnutí, resp. žaloba proti nečinnosti správního orgánu (srov. Potěšil, Šimíček a kol., 2014, § 94, s. 902).

#### Související ustanovení:

§ 1–5, § 6 odst. 5, § 9 – Rejstřík stran a hnutí § 12 – Zánik strany a hnutí, § 13 – Zrušení strany a hnutí, § 15 – Příslušnost Nejvyššího správního soudu a ochranné lhůty, § 17a – Účty a platební transakce politických stran, § 17b – Zvláštní účet, § 18 – Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran, § 19f – Působnost Úřadu, § 19h – Výroční finanční zpráva, § 20a odst. 2 – Státní příspěvky

#### Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 20 odst. 2 a odst. 3 Listiny, – čl. 11 Úmluvy, – § 94–96 s. ř. s., – § 73 a § 79 odst. 1 zk. o ÚS

#### Literatura:

Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.  
Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014.

## § 15

### (Příslušnost Nejvyššího správního soudu a ochranná lhůta)

**(1) O rozpuštění strany a hnutí [§ 13 odst. 1 písm. b)], pozastavení činnosti strany a hnutí (§ 14 odst. 1) a o znovuoobnovení jejich činnosti (§ 14 odst. 3) rozhoduje Nejvyšší správní soud. Návrh podá vláda; pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky.**

**(2) Pozastavit činnost strany a hnutí nebo je rozpustit nelze v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávních celků nebo volby prezidenta republiky do desátého dne po posledním dni těchto voleb. To neplatí, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s § 4.**

#### K odst. 1

Nyní komentované ustanovení svěřuje pravomoc rozhodovat o návrhu na rozpuštění strany a hnutí [§ 13 odst. 1 písm. b)], pozastavení činnosti strany a hnutí (§ 14 odst. 1) a o znovuoobnovení jejich činnosti (§ 14 odst. 3) výslovně Nejvyššímu správnímu soudu. Obdobně tak činí soudní řád správní (§ 95), jehož úprava představuje toliko procesní úpravu těchto řízení (především pak Díl 5 – Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí – § 94–96, s přiměřeným použitím obecných ustanovení o řízení v soudním řádu správním a také občanském soudním řádu. K procesním aspektům jednotlivých řízení viz komentář k § 13 odst. 5, resp. § 14).

V období prvorepublikovém byla pravomoc „zastavování činnosti“ nebo rozpuštění politické strany výlučně v rukou vlády, a to i před nabytím účinnosti zákona

č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran, který již tuto pravomoc výslovně zakotvil, přičemž mimo jiné zpětně legalizoval důsledky všech rozhodnutí vlády, na jejichž základě v době před jeho účinností (tj. od 31. 10. 1933) došlo k zastavení činnosti politických stran (§ 22 odst. 2). Proti těmto rozhodnutím vlády byl ovšem připuštěn soudní přezkum v režimu správního soudnictví (stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu).

Svěření této pravomoci do působnosti nestranné a nezávislé soudní moci je proto nezbytné považovat jako záruku proti potenciálnímu zneužití těchto instrumentů v politické soutěži ze strany orgánů exekutivní moci, jejichž personální složení se zpravidla úzce odvíjí od výsledků této politické soutěže. Orgánům exekutivní moci (vládě, resp. prezidentovi) tak zůstala ponechána výlučná aktivní legitimace k podání návrhu na rozpuštění politické strany, resp. pozastavení její činnosti (nikoliv tedy na znovuoobnovení její činnosti, jak by mohlo napovídat znění nyní komentovaného ustanovení). Dle J. Filipa, monopolizace oprávnění podávat návrhy v těchto řízeních ze strany orgánů exekutivní moci je právě „*důsledkem vlivu tradic předmnichovské republiky*“ (srov. Filip, 2009, s. 14–20).

Přesto nelze odhlédnout od toho, že již samotné podání tohoto návrhu s sebou nese pro danou politickou stranu negativní důsledky [zejména pozastavení výplaty příspěvku na činnost ze strany ministerstva financí (§ 20a odst. 2)] a jeho zneužití tak může do určité míry fakticky deformovat politickou soutěž. Lze ovšem současně souhlasit s názorem, že obavy z případné kritiky ze strany veřejnosti obviňující vládu, příp. prezidenta (coby politické aktéry) ze zneužití těchto instrumentů v politické soutěži, mohou v konečném důsledku vést k marginalizaci jejich významu pouze na administrativní úkony vedoucí k rozpuštění či pozastavení činnosti politických stran z důvodu „formálních“ porušení zákonem stanovených povinností. Z toho důvodu se nabízí možnost rozšíření okruhu aktivně legitimovaných navrhovatelů – patrně mimo dosah exekutivní moci) (srov. Potěšil, Šimíček a kol., 2014, § 94, s. 904, či Filip, 2009, s. 14–20). Koneckonců § 15 ve znění před nabytím účinnosti zák. č. 117/1994 Sb. tuto pravomoc výslovně svěřoval rovněž generálnímu prokurátorovi ČR.

Dikce části věty před středníkem („návrh podá vláda“) budí zdání, že se jedná o obligatorní povinnost vlády učinit tak vždy, obdrží-li podnět. Nicméně s ohledem na požadavek respektu k principu proporcionality potenciálního zásahu do práva sdružovat se v politických stranách, jež samotné podání návrhu rovněž bezesporu představuje, je na vládu třeba klást povinnost, aby předem jednak posoudila důvodnost vzneseného podnětu alespoň do té míry, že vyloučí podněty zjevně nedůvodné, jednak zvažila, zda v daném případě tvrzeného či zjevného protiprávního chování dané politické strany nezvolit jiné, mírnější opatření nápravy předvídané právním řádem. Vzhledem k povinnosti soudu nestranným způsobem posoudit a následně přijmout rozhodnutí o takovém návrhu nelze samozřejmě požadovat, aby vláda takový návrh učinila pouze tehdy, bude-li mu bez jakýchkoliv pochybností vyhověno, nicméně je třeba trvat na tom, že pokud se z úřední činnosti anebo z podnětu dozví relevantní skutečnosti, které s určitou mírou pravděpodobnosti odůvodňují podání takového návrhu, aby jej také skutečně učinila [obdobně srov. NSS Pst 1/2009-348 (*Dělnická strana II.*)].

Nelze totiž akceptovat, pokud by vláda v rámci své diskrece učinit takový návrh připustila či zaujímala postoj zohledňující kupříkladu odlišný politický význam jednotlivých politických stran či popularitu takového postupu u veřejnosti. Takový postoj by byl v příkrém rozporu s principem rovnosti a zákazem diskriminace, jak zdůraznil i Ústavní soud: „Ústavní pořádek v právním řádu České republiky obsahuje základní principy politického systému, mezi nimiž volná soutěž politických stran je zárukou politického pluralismu, nese s sebou zákaz diskriminace, zejména nepřípustnost upřednostňování jedné politické strany oproti druhým, dbá na dodržení rovných šancí v politické soutěži. Volná a svobodná soutěž politických sil je založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly, která vycházejí právě z těchto základních principů.“ (Pl. ÚS 53/2000, obdobně srov. NSS Obn 1/2007).

Pokud vláda (k podnětu) daný návrh nepodá, a to ani ve lhůtě „do 30 dnů“ stanovené jí k tomu tímto ustanovením, je tak třeba trvat na tom, aby své (ne)konání odůvodnila přinejmenším subjektu, který podnět učinil. Samotné subjekty oprávněné učinit takový podnět zákon o politických stranách nijak blíže nevymezuje (s výjimkou porušení povinnosti zakotvené v § 6 odst. 5, kde výslovně zmiňuje podnět ministerstva vnitra), stejně tak blíže neupravuje jeho formu. Pro jeho převažující kontrolní a dohledovou činnost lze v praxi očekávat, že tímto subjektem bude především Úřad, nicméně nelze vyloučit ani podněty učiněné jinými správními orgány v souvislosti s jejich úřední činností a v neposlední řadě ani ze strany veřejnosti (nevládních organizací, spolků).

Pro případ nečinnosti vlády pak nyní komentované ustanovení subsidiárně svěřuje toto oprávnění rovněž do rukou prezidenta republiky, který tak ovšem může učinit až po uplynutí lhůty 30 dnů. Uplynutí této lhůty ovšem nelze vnímat jako překážku pro další činnost vlády, neboť ta jejím uplynutím své oprávnění podat příslušný návrh neztrácí, pouze je do určité míry „oslabuje“ v tom smyslu, že již není jen zcela v její diskreci, ale je již připuštěna diskrece i jiného subjektu, tj. prezidenta republiky (politického aktéra i s odlišnými zájmy). „Uplynutím třicetidenní lhůty podle § 15 odst. 1 se otvírá možnost prezidenta republiky podat návrh na pozastavení nebo znovuoobnovení činnosti strany a hnutí nebo na rozpuštění strany a hnutí. Nejedná se o lhůtu, jejímž uplynutím by končila možnost vlády podat takový návrh.“ (NSS Pst 29/2007).

#### K odst. 2

Další procesní zárukou, chránící politické strany, je bezesporu zakotvení tzv. ochranné lhůty v nyní komentovaném ustanovení (obdobně také v § 94 odst. 2 s. ř. s.). Jejím účelem je ochránit politické strany před zásahem veřejné moci spočívajícím v podání návrhu na jejich pozastavení, příp. rozpouštění v době bezprostředně předcházející konání voleb, který sám o sobě s sebou nese řadu právních a zejména politických důsledků, byť jeho posouzení závisí na nezávislém soudu. Komentované ustanovení ji striktně časově vymezuje „ode dne vyhlášení celostátních voleb ... do desátého dne po posledním dni těchto voleb“. Novelizace provedená zák. č. 302/2016 Sb. rozšířila výčet voleb o volby do Evropského parlamentu a volbu prezidenta republiky, které v dřívější úpravě absentovaly, a proto jejich

zahrnutí do uvedeného výčtu celostátních voleb, k nimž se tato ochranná lhůta vztahuje, musel judikatorně učinit až Nejvyšší správní soud (srov. NSS Pst 12/2003). Totéž učinil i ve vztahu k senátním volbám vyhlášeným i v jediném senátním obvodu (srov. NSS Pst 12/2007).

Procesní postup pro případ, že přeci jen bude takový návrh v průběhu této lhůty podán, určuje § 94 odst. 2 *in fine* s. ř. s., dle něž Nejvyšší správní soud řízení o něm přerušuje do doby jejího uplynutí.

Poslední věta nyní komentovaného ustanovení určuje výjimku z této ochranné lhůty, kterou tvoří případy činnosti politické strany rozporné se zákazy formulovanými v § 4 zák. o politických stranách, a to s ohledem na potřebu včas čelit takové aktuální a bezprostřední hrozbě. Přesto jsme toho názoru, že v těchto případech by rozhodující soud měl k okolnosti blízcích se celostátních voleb, jichž se návrhem dotčená politická strana bezesporu hodlá účastnit, přihlížet k jako významné, byť by rozhodoval i o „pouhém“ pozastavení její činnosti. Jak ostatně konstatoval i ESLP, pozastavení činnosti politické strany těsně před volbami by (i s ohledem na politické konsekvence) takový zásah učinil stejně intenzivním jako rozpuštění politické strany (srov. ESLP *Křesťansko-demokratická lidová strana proti Moldavsku*, blíže viz Molek, Praha, 2014, s. 375).

Pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany tak musí obzvláště v době bezprostředně předcházející volbám být vnímány jako prostředky *ultima ratio* a samotné zákazy formulované v § 4 zák. o politických stranách musí zejména v kontextu této „ochranné doby“ být vykládány velmi restriktivně. Kupříkladu v § 4 písm. a) zmíněné „porušování ústavy a zákonů“ je třeba vykládat jako zcela zásadní porušování, vyvolávající závažné důsledky v podobě ohrožení práv či svobod druhých či veřejného pořádku. V žádném případě (ve snaze zabránit potenciálnímu zneužití takových nástrojů v politické soutěži) by nebylo možné akceptovat situaci, kdy by jejich přijetí v této ochranné době bylo zdůvodněno porušením zákonů (včetně zák. o politických stranách) méně závažného charakteru. Nadto je třeba vzít do úvahy, že znemožnění účasti daného politického subjektu v blízcím se volebním klání může vyvolat jakýsi „mučednický syndrom“, skrze něhož by daný politický subjekt (názor) ve veřejném prostoru paradoxně získal mnohem větší ohlasu (fascinace zakázaným), než samotnou účastí ve volebním klání, jejichž (nízký) výsledek by mohl přispět k jeho žádoucí marginalizaci (až izolaci) mnohem efektivněji (za příklad lze uvést spory ohledně kandidatury některých kandidátů v rámci první přímé volby prezidenta republiky). Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že zakotvení prostředků „bránící se demokracie“ do právních řádů bylo přímou reakcí na neschopnost demokratických systémů efektivně a včas zakročit proti narůstajícímu (a výsledkem volebního klání ještě zesílenému) vlivu politických sil, jež otevřeně představovaly přímé ohrožení pro jejich samotnou existenci.

#### Související ustanovení:

§ 4 – Politické strany a ochrana principů demokracie, § 13 – Zrušení strany a hnutí, § 14 – Pozastavení činnosti strany a hnutí

#### Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 20 odst. 2 a odst. 3 Listiny, – čl. 11 Úmluvy, – § 94–96 s. ř. s.

#### Literatura:

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2007.

Filip, J. Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. *Jurisprudence.* 2009, č. 7, s. 14–20.

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

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

## § 16

### (Další důsledky pozastavení činnosti a zrušení strany a hnutí)

**Další důsledky zrušení strany a hnutí a pozastavení jejich činnosti stanoví zvláštní zákon.**

#### K § 16

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o politických stranách zdaleka neupravuje všechny otázky a důsledky spojené se zrušením politické strany (§ 13) či pozastavením její činnosti (§ 14), odkazuje nyní komentované ustanovení na přiměřené použití příslušných zákonů tyto otázky upravující. Nejedná se toliko o jediný „zvláštní zákon“, nýbrž o několik zákonů, na jejichž použití (nikoliv však jmenovitě) odkazuje již v příslušných ustanoveních zák. o politických stranách (např. likvidace – § 187–209 obč. zák.). Ve vztahu k důsledkům pozastavení činnosti se pak bude jednat především o příslušné volební zákony, jež účast politické strany s pozastavenou činností ve volbách zapovídají (viz např. § 31 odst. 1 zák. o volbách do Parlamentu).

#### Související ustanovení:

§ 12–15 – Zánik, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí

#### Související předpisy:

§ 187–209 obč. zák.

## § 16a

### Soudní ochrana

**(1) Dotýká-li se rozhodnutí orgánu strany a hnutí skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 9), může člen této strany a hnutí do 6 měsíců od přijetí takového rozhodnutí požádat okresní soud o určení, zda je takové rozhodnutí v souladu se zákonem a stanovami.**

**(2) Nejde-li o zrušení strany a hnutí, lze návrh podle odstavce 1 podat, jen pokud rozhodčí orgán strany a hnutí nevyhověl žádosti člena o zjednání nápravy anebo o ní nerozhodl do 30 dnů ode dne jejího podání.**

**(3) Soud v řízení postupuje podle občanského soudního řádu. Člen strany a hnutí, který tento návrh podal, zašle jeho opis s vyznačeným dnem jeho převzetí soudem ministerstvu.**



**(4) Opis pravomocného rozhodnutí soudu podle odstavce 1 zašle soud ministerstvu.**

**K § 16a**

Jak již bylo opakovaně zdůrazňováno, politické strany vedle toho, že jsou do určité míry samy nositelkami základních práv a svobod, zároveň představují, resp. členství v nich, výkon a naplnění základních práv a svobod jednotlivců, především pak speciální formy výkonu základního práva občanů sdružovat se v politických stranách garantovaného čl. 20 odst. 2 Listiny, které je součástí obecného sdružovacího práva (čl. 20 Listiny a čl. 11 odst. 1 Úmluvy). Dobrovolnost a svoboda sdružování občanů v politických stranách jsou projevem obranné dimenze základního práva sdružovat se v politických stranách, z níž veřejné moci jako adresátu povinnosti plynoucí ze vztahu, v němž jednotlivec uplatňuje právo, vyplývá povinnost zdržet se zásahů do této sféry. Ústavní princip oddělenosti politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny) a z něj vycházející zásada vnitřní autonomie politických stran (čl. 20 odst. 3 Listiny) tak slouží k ochraně politických stran a jejich členů před zásahy státu (veřejné moci), když nabývá podoby přímého zákazu zasahování orgánů veřejné moci do postavení a činnosti politických stran, coby soukromoprávních korporací, mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze – zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí viz. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny (blíže viz komentář k § 3).

Zároveň je však nezbytné vnímat i ochrannou dimenzi práva sdružovat se v politických stranách, z níž – obecně řečeno – veřejné moci (státu) vyplývá přímo povinnost poskytnout a zajistit efektivní ochranu základních práv, která vyžaduje i jejich věcnému obsahu odpovídající právní (zejména procesní) úpravu a poskytnutí garancí a záruk proti možnému zásahu i ze strany třetích soukromých osob (srov. Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol., 2012, s. 14–15). V ochraně práva sdružovat se v politických stranách, a to zejména v prostředí vnitřního života (autonomie) politických stran, kde je formováno a charakterizováno především vztahem „členství k vlastní politické straně“, totiž nachází odraz subjektivně-právní aspekt ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie, jenž je nedílnou součástí ústavněprávní garance a ochrany svobodné soutěže politických stran, resp. obecněji politických sil v demokratické společnosti – čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 22 Listiny (blíže ke konceptu vnitrostranické demokracie – viz komentář k § 4). Vzhledem ke skutečnosti, že svobodná soutěž politických stran a obecně politických sil je jedním ze základních předpokladů fungování a hodnot demokratického právního státu a společnosti, stává se garance a ochrana ústavního požadavku respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie závaznou směrnicí nejen pro moc zákonodárnou či moc výkonnou, ale rovněž také pro moc soudní. Tato povinnost vyplývá z normativního principu demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a jeho konkretizace ústavními příkazy vymezenými čl. 4 Ústavy případně i čl. 9 odst. 3 Ústavy.

Ony nezbytné garance a záruky ústavního požadavku respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie sestávají především z odpovídající právní úpravy (včetně procesních předpisů) a z existence účinné kontroly jejich

dodržování, kterou představuje především kontrola těch nejintenzivnějších zásahů do základních práv a svobod jednotlivců nezávislým a nestranným soudem, neboť je povinností soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám jednotlivců (čl. 4 Ústavy). Musí se přitom dotýkat nejen jeho objektivně-právního aspektu (např. zda vnitrostranická organizace, struktura a procesy rozhodování a tvorby vůle jsou v souladu se stanovami a zda respektují alespoň minimální standard principů a pravidel vnitrostranické demokracie), ale právě a především jeho subjektivně-právního aspektu, tj. přezkum činnosti politické strany z hlediska možného porušení základních práv jednotlivců, zejména práva sdružovat se v politických stranách v důsledku činnosti politické strany. „Takto vymezený soudní přezkum tak nejen, že nepředstavuje nepřipustný zásah do ústavněprávního statusu svobody a vnitřní autonomie politických stran ze strany státu, ale naopak je třeba jej z hlediska nezbytné ústavní garance a ochrany svobodné soutěže politických stran a politických sil a ochrany základního práva jednotlivců sdružovat se v politických stranách považovat za ústavně přípustný a dokonce žádoucí, pokud vnitrostranické mechanismy kontroly a vynucování principů a pravidel vnitrostranické demokracie jsou zcela neefektivní, selhávají či nefungují vůbec.“ (II. ÚS 1969/10).

Nahlíženo tedy prizmatem ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie, v prostředí vnitřního života (autonomie) politických stran je ochrana základního práva občanů sdružovat se v politických stranách konkretizována a poskytována v podobě ochrany jeho dílčích aspektů (práv) vyplývajících z institutu členství v politické straně. Za taková dílčí práva spojená s členstvím v politické straně, jejichž ochraně musí politické strany v souladu s ústavním požadavkem respektu principů a pravidel vnitrostranické demokracie přizpůsobit své stanovky, vnitrostranické struktury i procesy, lze zařadit zejména právo participace (hlasování, iniciace návrhů) na vnitrostranických rozhodovacích procesech, právo kandidovat (za podmínek rovných šancí), právo opozice, právo na informace o dění v politické straně a v neposlední řadě i právo domáhat se ochrany či nápravy u vnitrostranických orgánů. K uvedenému výčtu je třeba přiřadit i vnitrostranické rozhodovací procesy spojené se vznikem (odmítnutí členství politickou stranou), resp. nedobrovolným zánikem členství jednotlivce v politické straně (vyloučení ze strany), kdy předem stanovené podmínky či konkrétní důvody politické strany pro učinění takových rozhodnutí (o nepřijetí či vyloučení) musí rovněž respektovat principy a pravidla vnitrostranické demokracie a vyvarovat se tak hrozbě nepřipustného zásahu do základních práv daného jednotlivce (blíže srov. Kokeš, 2012, s. 111–128).

Nyní komentované ustanovení, nadepsané marginální rubrikou „Soudní ochrana“, tak lze bezesporu zahrnout mezi ony garance a (procesní) záruky ústavního požadavku respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie. Nicméně je však třeba zdůraznit, že Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 1969/10 do kritického hodnocení jejich současné úrovně (z hlediska efektivity ochrany), kterou shledal za „zcela nedostačující a zdaleka neodpovídající významu tohoto principu v demokratickém právním státě“, zahrnul i právní úpravu zde obsaženou a jí předvídanou soudní ochranu. „Až za nežádoucí je pak možné označit stav, kdy současná právní úprava, zejména zákon o politických stranách zcela mlčí k výše naznačeným problematickým aspektům členství v politických stranách

a nijak negarantuje jednotlivci možnost domáhat se ochrany před obecnými soudy proti svévolnému a neodůvodněnému odmítnutí žádosti o členství či vyloučení z politické strany (např. pro „nepohodlné“ názory), ačkoliv fakticky zcela nepochybně představují enormní zásah do základního práva občanů svobodně se sdružovat v politických stranách.“ (II. ÚS 1969/10).

V kontextu výše uvedeného je proto nezbytné nejen nynější výklad ke komentovanému ustanovení, ale především jeho interpretaci a aplikaci v praxi v rámci rozhodovací činnosti příslušných soudů činit toliko se zohledněním závěrů citovaného nálezu Ústavního soudu. Takový postup umožňuje překlenout jeho dle názoru Ústavního soudu mezerovitou právní úpravu, spočívající v zakotvení zcela nedostačujících a tedy neefektivních (procesních) záruk ústavního požadavku respektu a dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie v jeho subjektivně-právním aspektu. V této souvislosti budiž smutným konstatováním, že zákonodárce v rámci procesu schvalování novely zákona o politických stranách (zákon č. 302/2016 Sb.) na potřebu přijetí nové regulace této oblasti zcela rezignoval a apel Ústavního soudu, vyřčený v citovaném nálezu, tak zůstal nevyslyšen.

Navzdory nezastupitelnému významu politických stran pro fungování politického systému tak úroveň ochrany členství v politických stranách a dílčích práv s ním spojených zůstává poddimenzována, a to paradoxně i ve srovnání s členstvím ve spolcích. Úprava obsažená v tomto ustanovení (jež se samo o sobě stalo součástí textu zákona o politických stranách až na základě novely zákona o politických stranách č. 117/1994 Sb.) totiž našla předobraz v dříve platném ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, která byla ovšem v judikatuře rovněž shledána za nedostatečnou z hlediska potřeby zajistit efektivní prostředky ochrany „obecného“ práva sdružovacího (čl. 20 odst. 1 Listiny), přičemž tyto nedostatky musely být překlenuty soudním výkladem, jenž umožnil meritorní soudní přezkum žalob jdoucích nad rámec cit. ustanovení § 15 zákona o sdružování občanů (srov. např. NS 28 Cdo 2865/2006 či 28 Cdo 3894/2009 nebo I. ÚS 90/06 či III. ÚS 2542/07). Zatímco však tato úprava byla nahrazena novou úpravou spolkového práva v obč. zák., obsah nyní komentovaného ustanovení zůstal bez zásadnějších změn zachován dodnes.

#### K odst. 1

Uvedené kritické hodnocení Ústavní soud výslovně adresoval i k samotnému obsahu nyní komentovaného ustanovení, které bylo v daném případě obecnými soudy aplikováno a interpretováno. Toto ustanovení umožňuje členovi strany se svým návrhem domáhat u okresního soudu určení, zda danou politickou stranou přijaté rozhodnutí „je v souladu se zákonem a stanovami“, a to ve lhůtě „do 6 měsíců od přijetí takového rozhodnutí“. Potud by se tato úprava nejevila nijak problematickou, neboť potenciálnímu zahlcení okresních soudů kvůli podávání návrhů na zrušení „jakéhokoliv“ rozhodnutí politické strany a tedy přílišné ingerenci moci soudní do vnitrostranických záležitostí brání jednak v odstavci 2 zakotvený požadavek na subsidiární vyčerpání prostředků „na zjednání nápravy“ před příslušnými vnitrostranickými rozhodčími orgány (viz níže), jednak a především samotná povaha daného procesního instrumentu „návrhu na určení neplatnosti“.

Jak vyplývá z § 16a odst. 3 zák. o politických stranách, příslušný okresní soud o něm rozhoduje podle občanského soudního řádu, přičemž relevantní je pro dané případy procesní úprava „obecné“ žaloby na určení ve smyslu ustanovení § 80 o. s. ř., jíž se žalobce domáhá určení, „zda tu právní poměr nebo právo je či není“, nicméně může tak činit pouze tehdy, „je-li na tom naléhavý právní zájem“. Samotná žaloba na určení je preventivního charakteru a má místo mimo jiné tam, kde její pomocí lze eliminovat stav ohrožení práva či nejistoty v právním vztahu a k odpovídající nápravě nelze dospět jinak. Jejím prostřednictvím lze dosáhnout úpravy tvořící určitý právní rámec, který je zárukou odvrácení budoucích sporů účastníků. Existence naléhavého právního zájmu, kterou je povinen žalobce prokázat (nebo alespoň tvrdit), je pak nezbytným předpokladem pro úspěch žaloby na určení. Naléhavý právní zájem o určení právního vztahu nebo práva je dán zejména tam, kde by bez tohoto určení bylo ohroženo právo žalobce nebo kde by se bez tohoto určení jeho právní postavení stalo nejistým (srov. Svoboda, 2013, § 80, s. 287).

Z uvedeného lze dovodit, že věcnou legitimaci k podání návrhu má člen politické strany, jehož právní sféry se týká sporný vztah nebo sporné právo, dotčené příslušným rozhodnutím politické strany, který však musí současně prokázat existenci (či ji alespoň důvodně tvrdit) naléhavého právního zájmu na takovém určení. Tímto se dle našeho názoru otevírá prostor pro uplatnění takového návrhu i vůči rozhodnutím politické strany, které se týkají především práv spojených s členstvím dotčeného člena v politické straně včetně jeho vyloučení. Tedy práv, skrze něž je vykonáváno a naplňováno základní právo občanů sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny) a jemuž je tedy nezbytné poskytnout i dostatečné a efektivní procesní záruky ochrany před neoprávněným zásahem, který je v těchto případech dán rozhodnutím dané politické strany, jež je v „rozporu se zákonem či stanovami“.

Jak již bylo výše zdůrazněno, úprava obsažená v nyní komentovaném ustanovení tento prostor nepřipustně zužuje, když připouští podání takového návrhu pouze toliko vůči rozhodnutím orgánu strany, která „se dotýkají skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 9)“. Ustanovení § 9 zák. o politických stranách pak taxativně vyjmenovává ony údaje (skutečnosti) zapisované (vyznačované) do rejstříku, jež se ovšem nikterak nedotýkají práv spojených s členstvím v politické straně [snad s výjimkou § 9 odst. 3 písm. b)] (bližší viz komentář k § 9). Ostatně z důvodové zprávy k novele zákona o politických stranách (zákon č. 117/1994 Sb.) se podává, že záměrem zákonodárce bylo podřídit soudnímu přezkumu „pouze ta rozhodnutí, kterými mohou být dotčeny subjekty stojící mimo stranu a hnutí“. Takto zakotvená pravomoc soudů a úzce vymezený rámec soudního přezkumu jsou ovšem dle citovaného nálezu Ústavního soudu z hlediska nezbytné garance a ochrany ústavního požadavku respektu a dodržování alespoň minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie nedostačující. Proto také konstatoval, že „pokud obecné soudy zvolily přístup, akcentující právě a pouze doslovný text citovaného ust. § 16a odst. 1 zákona o politických stranách, kdy se pro nedostatek aktivní legitimace odmítly meritorně zabývat návrhem žalobců, neboť předmětem přezkumu civilními soudy vytyčený ust. § 16a a § 9 zákona o politických stranách je (ne) soulad rozhodnutí orgánu politické strany se zákonem či stanovami, a to takového rozhodnutí, které se týká skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí, a jen

v takto vymezeném rámci lze přezkoumávat rozhodnutí orgánu politické strany civilními soudy, nelze takový přístup ústavně aprobovat“.

Dlužno dodat, že rozhodovací praxe soudů neposkytuje mnoho příležitostí k posouzení, do jaké míry je tento názor reflektován a na jaké konkrétní případy vnitrostranického rozhodování byl tedy aplikován (tedy s výjimkou dané konkrétní věci ústící do vydání citovaného nálezu, v němž se žalobci domáhali soudního přezkumu usnesení oblastního sněmu ODS Prahy 5 o odvolání oblastní rady, zástupců a delegátů oblastního sněmu v regionální radě ODS Praha atp.). Další výjimku tvoří rozhodnutí Okresního soudu v Mostě (OS Most 15 C 261/2014) a Krajského soudu v Ústí nad Labem (KS Ústí nad Labem 14 Co 911/2015) v případě týkajícího se politického hnutí Severočesko.cz, v nichž byl vysloven rozpor usnesení valné hromady o novém složení předsednictva a změně stanov hnutí a usnesení o ukončení členství tehdejší místopředsedkyně se stanovami hnutí a se zákonem o politických stranách. Konkrétní důvod neplatnosti byl spatřován v nikoliv řádném svolání valné hromady, která se konala bez vědomí některých členů orgánů hnutí, ačkoliv jejich přítomnost byla vyžadována ve stanovách hnutí. Posouzení přičitatelnosti jednání takto „neplatně“ nově zvoleného předsednictva a jeho závaznosti pro hnutí, konkrétně v rámci procesu registrace kandidátních listin do krajských voleb, resp. kandidáta do voleb do Senátu pak bylo mimo jiné jednou z klíčových otázek posuzovaných v souvislosti se soudním přezkumem daných voleb, což v druhém případě v konečném důsledku bylo také jedním z důvodů pro vyslovení neplatnosti senátních voleb (srov. NSS Vol 4/2016). Pro úplnost je možné zmínit i vnitrostranické spory ČSSD v roce 2013, jež vyústily v podání návrhů na vydání předběžných opatření k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 zpochybnujících sestavování některých krajských kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny, nicméně byly z procesních důvodů odmítnuty, příp. zamítnuty jako nedůvodné.

#### K odst. 2

Komentované ustanovení zakotvuje požadavek na subsidiární vyčerpání prostředků „na zjednání nápravy“ před příslušnými vnitrostranickými rozhodčími orgány než bude podán návrh k soudu podle odstavce 1. Zakotvení takového požadavku není nijak neobvyklé, kupříkladu v německém *Parteiengesetz* stanovená povinnost politických stran zřídít vnitrostranické „soudy“ (*Parteischiedsgerichten* – § 14) za účelem rozhodování vnitrostranických sporů, včetně otázek dotýkajících se členství (přezkum rozhodnutí o vyloučení člena či naopak o nepřijetí za nového člena – § 10), sice nikterak nevyklučuje domáhat se ochrany dotčených práv cestou přezkumu takových rozhodnutí před obecnými soudy, nicméně nezbytným předpokladem soudního přezkumu je právě vyčerpání všech vnitrostranických opravných prostředků a mechanismů kontroly (srov. Grawert, 1987, s. 156n; či Graf Kerksenbrock, 1994).

Tento požadavek ovšem nelze považovat jako absolutní, tj. že by nevyčerpání těchto prostředků představovalo překážku pro podání návrhu k soudu a tedy nesplnění podmínky řízení (ve smyslu § 104 odst. 1 o. s. ř.), a to hned z několika důvodů. Již samotné ustanovení z této povinnosti činí výjimku, a to ve vztahu k rozhodnutí o (dobrovolném) zrušení politické strany. Soudní přezkum takového, pro existenci politické strany zcela zásadního rozhodnutí, který konečkoncům § 16a odst. 1

(odkazem na § 9) výslovně předvídá, je obecně žádoucí, neboť samotné rozhodnutí o zrušení konstituované politické strany nemusí být zdaleka jednomyslné, zpravidla se bude jednat spíše o rozhodování většinové, a proto je nezbytné důsledně trvat na dodržení všech vnitrostranických principů demokratického rozhodování a souladu takového postupu se stanovami (blíže viz komentář k § 13). Za situace, kdy zpravidla taková rozhodnutí činí vrcholné orgány strany (valná hromada, sjezd, kongres) a ani jejich rozhodnutí zpravidla nepodléhají žádnému vnitrostranickému kontrolnímu mechanismu ze strany jiných orgánů strany, je logické, že nelze trvat na vyčerpání „neexistujících“ prostředků nápravy.

S existencí rozhodčích orgánů strany souvisí i další možná překážka pro učinění závěru o absolutní povaze zakotveného požadavku na vyčerpání prostředků nápravy. Zákon o politických stranách za orgány strany, obligatorně upravené ve stanovách, považuje orgány statutární, revizní a právě také orgány rozhodčí, jejichž úkolem je zpravidla řešit spory mezi členy, resp. spory o členská práva a povinnosti. V praxi se lze ovšem setkat i s rozhodčími orgány zřizovanými ad hoc (blíže viz komentář k § 6), čímž je obligatorní charakter tohoto požadavku do jisté míry relativizován. Nadto je třeba odlišovat formální zakotvení těchto rozhodčích orgánů ve stanovách od jejich reálného fungování v praxi (zejména u menších politických stran), a proto ani jimi poskytovaná ochrana nebude příliš efektivní. Na to do určité míry reflektuje i nyní komentované ustanovení, které rovněž řeší situace, kdy o podané žádosti příslušný rozhodčí orgán nerozhodne („do 30 dnů ode dne jejího podání“), přičemž důvodem této nečinnosti nemusí být pouze jeho účelové jednání, ale i prostá nemožnost takový orgán fakticky ustavit či učinit usnášeníschopným.

Soudní praxe přidala i další situaci, kdy je nerozumné (i z hlediska zbytečného prodloužení délky sporu) setrávat na bezpodmínečném vyčerpání vnitrostranických prostředků nápravy, a to v případech, kdy jedním z rozhodnutí, jehož platnost je návrhem k soudu zpochybněna, je rozhodnutí o nové volbě členů či ustavení rozhodčího orgánu strany, na který by se měl paradoxně člen strany (žalobce) se svou žádostí obrátit před podáním samotného návrhu k soudu.

#### K odst. 3 a odst. 4

Nyní komentované ustanovení výslovně určuje, že příslušný soud (okresní soud dle odst. 1) postupuje podle příslušné úpravy v občanském soudním řádu. Přesto jím nebylo předejito sporu o pravomoc, tj. který soud má danou věc rozhodnout, zda soud v režimu správního soudnictví, anebo soud v režimu občanského soudního řízení, neboť i zde se projevuje ona problematická dvojkolejnost, kdy o věcech týkajících se politických stran rozhodují jak soudy civilní, tak soudy správní [§ 4 odst. 2 písm. b) s. ř. s.], přičemž dělicím kritériem bude vždy až samotná povaha přezkoumávané věci (otázky), která ovšem nemusí být vždy jednoznačně vymezena. Zvláštní „konfliktní“ senát (ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb.) daný spor (s ohledem na meritum věci – určení neplatnosti mimořádného sjezdu strany) rozhodl tak, že nyní komentované ustanovení představuje onen „zvláštní zákon“, na jehož základě dochází k „vyloučení věcí z rozhodování soudů ve správním soudnictví“ (§ 6 s. ř. s.), tedy i věcí týkajících se politických stran, a pravomoc pro rozhodování těchto sporů je dána civilním soudům rozhodujícím podle části třetí

občanského soudního řádu (srov. Konf 36/2012-6, č. 2816/2013 Sb. NSS). Do této části třetí občanského soudního řádu je ostatně zahrnuta i výše předestřená úprava řízení o „obecné“ žalobě na určení (§ 80 o. s. ř.).

Informační povinnosti předvídané ve větě druhé odstavce 3 a v odstavci 4 stanovené členu strany, který podal návrh podle odstavce 1, resp. soudu, a to ve formě odeslání opisu svého podání s vyznačeným dnem jeho převzetí soudem, resp. opisu rozhodnutí Ministerstvu vnitra, se budou primárně vztahovat toliko k situacím, kdy jsou podaným návrhem napadena, resp. soudně přezkoumána rozhodnutí, která „se dotýkají skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí (§ 9)“, nikoliv nutně všech rozhodnutí. Tyto povinnosti budou bezesporu považovány za splněné odesláním požadovaných dokumentů ve formě datové zprávy prostřednictvím datové schránky.

#### Judikatura:

■ Situace, kdy člen občanského sdružení učinil projev vůle, o který je mezi ním a sdružením spor, zda byl učiněn jakožto právně účinný projev člena sdružení (k tomu oprávněným orgánem) a zda je (či není) svým obsahem projevem vůle ukončit své členství, nemusí mít – materiálně – vazbu na „rozhodnutí“ orgánu sdružení, jež by mohlo být reflektováno zákonem uznanou žalobou u soudu podle § 15 odst. 1 zákona č. 82/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Přesto je zde objektivně spor o členství v občanském sdružení, a tím jde i o naplnění práva svobodně se sdružovat ve smyslu čl. 20 odst. 1 LPS. Jestliže i v takovém případě dovolací soud trval na žalobě podle § 15 odst. 1 zákona č. 82/1990 Sb. jako jediné možné formě soudní ochrany, pak ji členu sdružení fakticky upřel, neboť takovou žalobu reálně – coby efektivní prostředek ochrany svého základního práva – člen sdružení k dispozici nemá, neboť zde není „rozhodnutí“, které by mohl u soudu napadnout. (nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2009, sp. zn. III. ÚS 2542/07)

#### Související ustanovení:

§ 3 – Právní povaha politických stran, svobodné a dobrovolné členství, § 4 – Politické strany a ochrana principů demokracie, § 6 – Vznik strany a hnutí, § 9 – Rejstřík stran a hnutí, § 13 – Zrušení strany a hnutí

#### Související předpisy:

čl. 4 a čl. 5 Ústavy, – čl. 20 odst. 2 a odst. 3 Listiny, – § 80 o. s. ř.

#### Literatura:

Graf Kerssenbrock, T. *Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1994.  
Grawert, F. *Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie*. Heidelberg: v. Decker, 1987.  
Kokeš, M. *Vliv nedostatku vnitrostranické demokracie na úpadek voleb v ČR*. In: Šimíček, V. (ed.): *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012.  
Ondřejková, J. *Vnitrostranická demokracie – několik poznámek na okraj tématu*. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.  
Svoboda, K. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.  
Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

## Hospodaření stran a hnutí

### § 17

#### (Hospodaření stran a hnutí)

(1) Strana a hnutí odpovídají za své závazky celým svým majetkem. Členové strany a hnutí za závazky strany a hnutí ani neodpovídají ani neručí.

(2) Strana a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat.<sup>2b)</sup>

(3) Strana a hnutí mohou založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu jen tehdy, je-li výlučným předmětem jejich činnosti:

- a) provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání,
- b) publikační a propagační činnost,
- c) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, nebo
- d) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

(4) Strana a hnutí mohou založit nebo být členem jednoho politického institutu; politickým institutem se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti

- a) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv,
- b) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti,
- c) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě,
- d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo
- e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.

(5) Politický institut musí způsobem umožňujícím dálkový přístup uveřejňovat veškeré výsledky své činnosti podle odstavce 4, jejichž povaha to umožňuje.

(6) Politický institut nesmí vykonávat činnost školy nebo školského zařízení podle školského zákona ani působit jako vysoká škola podle zákona o vysokých školách.

(7) Příspěvek na podporu činnosti politického institutu lze poskytnout, má-li politický institut zapsaný status veřejné prospěšnosti. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze použít na financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.

(8) Příjmem strany a hnutí mohou být:

- a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (dále jen „příspěvek na činnost“),
- c) členské příspěvky,
- d) dary, dědictví a bezúplatná plnění,
- e) příjmy z nájmu, pachtu a zcezení movitého a nemovitého majetku,

- f) úroky z vkladů,
- g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3,
- h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- i) zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky,
- j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu.

(9) Strana a hnutí vedou účetnictví podle zvláštního zákona.<sup>3)</sup> Účetní závěrky stran a hnutí musejí být ověřeny auditorem podle zákona o auditorech. Auditora určí statutární orgán strany nebo hnutí; téhož auditora lze určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let.

(10) Účetní závěrka obchodní korporace založené stranou nebo hnutím nebo obchodní korporace, na níž se strana nebo hnutí účastní jako společník nebo člen, musí být ověřena auditorem podle zákona o auditorech. Téhož auditora pro ověření účetní závěrky podle věty první lze určit nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let.

(11) Strana a hnutí nesmějí vlastnit majetek mimo území České republiky.

#### K § 17

Komentované ustanovení uvozuje relativně samostatnou a ve srovnání s ostatními oblastmi i dosti podrobnou právní úpravu, regulující hospodaření politických stran. Za situace, kdy peníze sehrávají v politické soutěži významnou roli (srov. Ward, Pinto-Duschinsky, Alexander, 2003), zákonný rámec, jímž je upravena otázka hospodaření politických stran a zvolen konkrétní model financování politických stran, tudíž do značné míry ovlivňuje charakter samotné politické soutěže, její parametry a v konečném důsledku i její výsledky. Zásadní faktor zde působící je polycentrická povaha hospodaření (či konkrétněji financování) politických stran, která odráží ambivalentní charakter politických stran, jejich postavení, funkce a vazby s ostatními subjekty nejen v ústavním (politickém) systému, ale obecně ve společnosti. V oblasti financování jsou tyto vzájemné vazby, ovlivňující působení politických stran v politické soutěži, nově vytvářeny či prohlubovány právě skrze poskytnuté finanční zdroje, přičemž pro jejich charakter je určující nejen samotná povaha zdroje financování (soukromý či státní), ale i rozsah (objem poskytnutých prostředků). Zásah v podobě právní regulace tak může tyto vzájemné vazby významně vychýlit jedním směrem, případně je dokonce zpřerhat. G. Webber (srov. Webber, 2012) regulaci financování politických stran připodobňuje k pavoučí síti, kdy právní regulace a přijatá opatření vždy napínají alespoň jedno z vláken této sítě, jež symbolizují ony vzájemné vazby a funkce politických stran v ústavním (politickém) systému a ve společnosti, přičemž toto napnutí se současně vždy nutně musí do určité míry projevit v celé síti.

Jinými slovy, právní regulace určité dílčí otázky či aspektu financování politických stran vždy nutně ovlivňuje nejen celkový charakter financování politických

stran, ale rovněž (spolu)určuje vzájemné vazby a postavení politických stran v politickém systému a ve společnosti, které se v konečném důsledku může ocitnout i v rozporu s jejich normativním zakotvením. Pokud jsou tedy kupříkladu za účelem prevence proti korupci, jejíž hrozba je spatřována ve financování politických stran ze soukromých zdrojů, přijata regulační opatření cíleně a nadměru tyto zdroje příjmů omezující, vedlejším důsledkem takového (leckdy nepromyšleného a proregulačním nadšením ovlivněného) přístupu může být na straně jedné postupné přetrhávání vazeb a odcizení se politických stran od společnosti. Na straně druhé to může vyvolat „sebezáchovnou“ reakci politických stran v podobě snahy zajistit si nezbytné finanční prostředky (zejména na nákladné volební kampaně) z jiných soukromých zdrojů, např. čerpání úvěrů a půjček nebo propojení s podnikatelským prostředím (srov. Issacharoff, Karlan, 1999), anebo vést k bližšímu, nicméně nežádoucímu propojení politických stran se státem v důsledku převahy či přímo finanční závislosti na zdrojích ze státního rozpočtu (srov. např. Nassmacher, 2010, či Biezen, Kopecký, 2007). Všechny tyto nezamýšlené důsledky (a řada dalších zde nejmenovaných) tak v různé míře ovlivňují postavení politických stran v politické soutěži a koneckonců i charakter politické soutěže jako takové (srov. Sunstein, 1994).

Nejen z uvedených důvodů proto musí zákonodárce při regulaci hospodaření politických stran postupovat velmi zdrženlivě a vždy nutně respektovat ústavně-právní principy vymezující základní parametry postavení a fungování politických stran v ústavním (politickém) systému (viz komentář k § 1–5). Zatímco však v rámci právní úpravy týkající se kupříkladu vzniku či zániku politických stran striktní působení těchto principů neposkytuje zákonodárci příliš velký prostor pro regulaci, v rámci hospodaření politických stran je tento prostor přeci jen větší. Zákonodárci se totiž nabízí relativně široké možnosti regulace jak pro nastavení samotných parametrů a pravidel hospodaření politických stran (zejména volba konkrétního modelu financování), tak i pro volbu dílčích nástrojů a mechanismů, sloužících ke kontrole jejich dodržování a k jejich vynucování. Nicméně i zde je zásadně určujícím především princip oddělenosti politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny), doplněný o principy rovnosti a transparentnosti (otevřenosti), jež jsou imanentní ústavně zakotvené svobodné soutěži politických stran (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). V souvislosti s regulací financování politických stran pak tento požadavek nabývá na vážnosti tím spíše, že politické strany zde, skrze svůj nezastupitelný význam pro fungování zastupitelské demokracie, v podstatě rozhodují „ve vlastní věci“. Dochází k prolnutí tvůrce i adresáta právní úpravy, neboť o přijetí zpříšňujících či zcela nových pravidel, podmínek, příp. restrikcí ve vztahu k politickým stranám, rozhoduje zákonodárny sbor, který je v drtivé většině případů složen právě ze zástupců politických stran, anebo je jimi do značné míry ovládán. Hrozba zneužití jejich privilegovaného postavení, spočívající kupříkladu ve snaze zakonzervovat stávající *status quo* či výhodně přenastavit parametry politické soutěže, je v praxi tudíž velmi reálnou, o čemž ostatně svědčí i judikatura Ústavního soudu (viz níže).

Hospodaření politických stran obecně představuje klíčovou oblast, na níž bývá právní úprava regulující politické strany primárně (ne-li výlučně) zacílena. Pro zákon o politických stranách uvedené platí především po změnách, přijatých v důsledku novelizace provedené zákonem č. 302/2016 Sb., které velmi zásadním

způsobem mění původní (strohou a zastaralou) podobu regulace hospodaření politických stran. Zejména pak v oblasti financování politických stran ze soukromých zdrojů, a to nastavením nových podmínek a pravidel, včetně zpřísnění kontroly ze strany nezávislého Úřadu (viz komentář k § 19 až § 19m) a nově zakotvených sankčních mechanismů za jejich porušování. Tato úprava nadto představuje „obecnou“ úpravu (*lex generalis*) ve vztahu k úpravě specifického a relativně samostatného segmentu činnosti politických stran, nicméně úzce rovněž spojeného s jejich hospodařením, a tím je financování volebních kampaní politických stran, jejíž úprava je obsažena v jednotlivých „volebních“ zákonech, která rovněž doznala významných změn (v důsledku novelizace zákonem č. 322/2016 Sb.). Ta politickým stranám, toliko v postavení „volebních“ (kandidujících) stran aktivně se účastnících jednotlivých typů voleb konaných na území ČR, ukládá řadu omezení a povinností [viz např. zřízení „zvláštního“ volebního účtu – § 17a písm. c)], přičemž kontrola jejich dodržování je taktéž svěřena Úřadu [viz § 19f písm. g)].

Z hlediska systematiky ovšem citovaná novelizace do zákona o politických stranách vnáší určitý zmatek. Nyní komentované ustanovení § 17 (a na ně navazující § 17a a § 17b) sice skutečně uvozují právní úpravu regulace hospodaření politických stran, když jim stanoví nemalé množství pravidel (zákazů) a povinností jak pro nakládání se svým majetkem (včetně vedení účetnictví a povinnosti zřídít bankovní účty), tak pro vlastní „podnikatelskou“ činnost (včetně nově zakotvené možnosti založit tzv. politický institut). Nicméně v § 17 odst. 8 zůstala zachována původní úprava v podobě výčtu dovolených zdrojů potenciálních příjmů politických stran, na což (v důsledku novelizace již ovšem nikoliv bezprostředně) navazuje až § 18, který tento výčet doplňuje a konkretizuje jednak seznamem zakázaných příjmů (odst. 1), jednak stanovením pravidel a podmínek (limitů) některých příjmů (zejména ze soukromých zdrojů), vyjmenovaných v citovaném § 17 odst. 8. Následující ustanovení § 19–19m jsou nově věnována Úřadu a jeho působnosti; dále ukládají povinnost politickým stranám předkládat výroční finanční zprávu a v neposlední řadě zakotvují řadu přestupků (správních deliktů) za porušení pravidel regulace hospodaření politických stran, přičemž tato úprava a zde zakotvené povinnosti, resp. působnost Úřadu se týkají financování politických stran i ze státního rozpočtu, k čemuž se právní úprava v zákoně o politických stranách paradoxně dostává až v § 20 (a na něho navazujících § 20a a § 20b) v podobě výčtu konkrétních forem státního financování.

#### K odst. 1 a 11

Ustanovení § 17 odst. 1 znovu poukazuje na (leckdy opomíjený) soukromoprávní charakter politických stran, a to hned dvěma způsoby. Předně tak činí implicitně, když předpokládá, že politické strany, coby právnické osoby soukromoprávní povahy a tedy subjekt práv a povinností, mohou vlastním jménem vstupovat do různých právních vztahů, včetně závazkových, a rovněž nabývat a vlastnit „majetek“ a také s ním nakládat. O jaký majetek se může jednat, do značné míry (nikoliv však zcela) napovídá výčet „dovolených“ příjmů politické strany, obsažený v § 17 odst. 8 (např. finanční prostředky, movité i nemovité věci, úroky, neuhrazené závazky, nároky atp.). Odstavec 11 nyní komentovaného § 17 pak zcela jednoznačným způsobem zapovídá politickým stranám vlastnit majetek nacházející se mimo území ČR,

přičemž ve vztahu k finančním prostředkům je tento zákaz opětovně zdůrazněn v podobě povinnosti politických stran ukládat je na účtech peněžních institucí pouze se sídlem na území ČR.

V komentáři opakovaně zdůrazněná skutečnost, že politické strany jsou samy nositelkami základních práv, se proto samozřejmě týká i vlastnického práva, zaručeného v čl. 11 Listiny, jejíž ochrany se také mohou domáhat procesní cestou, coby aktivně legitimovaní navrhovatelé v příslušných řízeních, včetně řízení o ústavní stížnosti (blíže k otázce aktivní legitimace srov. Pl. ÚS 30/98 či II. ÚS 507/05). V posledně citované věci ostatně Ústavní soud (nikoliv však výslovně) poskytl ochranu vlastnickému právu politické straně, jež se po Ministerstvu financí domáhala vyplacení zákonem o politických stranách přiznaného nároku na vyplacení příspěvků na mandát (§ 20 odst. 4).

Druhý způsob, jímž je zde poukazováno na soukromoprávní charakter politických stran, je již explicitní stanovení zásady oddělenosti majetku politických stran od majetku svých členů, která obecně představuje jeden ze základních principů spolkového práva, obdobně viz § 215 obč. zák. (blíže srov. např. Svejkovský, J., Deverová, L., 2013). Na rozdíl od některých obchodních korporací (např. akciová společnost) tedy členové politické strany neručí svým majetkem za závazky (dluhy) své politické strany, v opačném případě by zásadním způsobem byla nabourána dobrovolná povaha členství v politické straně. Ta ovšem nebrání možnosti člena (či bývalého člena) domáhat se po své politické straně uhrazení dluhu vzniklého ze smluvního závazku mezi ním a politickou stranou (např. půjčka, bezúplatné plnění).

Spornou, přesněji řečeno, ne zcela výstižnou se jeví formulace, že členové strany „neodpovídají“ za závazky politické strany. Za veškeré závazky vzniklé ostatním subjektům v souvislosti s činností politické strany skutečně odpovídá pouze politická strana coby právnická osoba. V praxi ostatně není nijak ojedinělým jevem, že politické strany na svoji činnost (zejména na financování volební kampaně) čerpají různé půjčky či úvěry zejména od finančních institucí [koneckonců § 17 odst. 8 písm. i) to výslovně připouští], přičemž za jejich úhradu ručí svým majetkem, nikoliv majetkem svých členů. Uvedenou formulací deklarovaná neodpovědnost člena za závazky ovšem dle našeho názoru nikterak nevylučuje možnost dovozovat jeho odpovědnost za škodu vzniklou dané politické straně při výkonu své funkce uvnitř politické strany (např. poškození svěřeného majetku, zpronevěra atp.). V tomto případě se ovšem jedná výlučně o odpovědnostní (regresní) vztah mezi politickou stranou a jejím členem (leckdy upravený i ve vnitrostranických předpisech), na závazkový vztah (či jiný odpovědnostní vztah, např. za spáchání správního deliktu) politické strany vůči třetím subjektům to nemá žádný vliv.

#### K odst. 2 a 3

Ačkoliv komentovaný § 17 odst. 2 obsahuje pouze stručně vyjádřený zákaz politických stran vlastním jménem podnikat, v minulosti vyvolal nemalé kontroverze, kvůli nimž musel zasáhnout i Ústavní soud svým derogačním nálezem (Pl. ÚS 26/94) a rozporuplné reakce vyvolává doposud. Tím samozřejmě nemíníme obsoletní odkaz tohoto ustanovení na dnes již neexistující obchodní zákoník, nýbrž striktnost takto formulovaného zákazu, kterým by (izolovaně vykládáno) stát

politickým stranám, navzdory jejich soukromoprávní povaze, zapovídal jakoukoliv podnikatelskou činnost vykonávanou jejich vlastním jménem bez ohledu na charakter či obsah této činnosti. Tím se ovšem takový absolutní zákaz ocitá nejen za hranicí vymezenou principem autonomie politických stran, zde působícího v podobě svobodného rozhodování o své podnikatelské činnosti, neboť jím zapovídá i takové podnikatelské činnosti, které by jinak úzce souvisely s činností (posláním) politické strany jako takové, ale rovněž i v přímém rozporu s dalšími ústavně chráněnými právy (např. svoboda projevu ve smyslu čl. 17 odst. 2 Listiny). Dovodit legitimní účel sledovaný takto striktním omezením, příp. shledat jeho proporcionalitu, by bylo možné jen s velkými obtížemi.

Tak tomu ostatně také bylo ve věci rozhodnuté citovaným náležením Pl. ÚS 26/94, jímž Ústavní soud derogoval historický předobraz takto formulovaného zákazu, jenž byl obsažen v § 17 odst. 2 zák. o politických stranách, a to v jeho znění po novele provedené zákonem č. 117/1994 Sb. (jeho původní vládní návrh se zavedením této změny nepočítal, do jeho textu byla zakotvena až na základě společné zprávy výborů Poslanecké sněmovny, proto k ní také důvodová zpráva mlčí). Uvedený zákaz byl nadto zesílen o zákaz založit právnickou osobu provozující podnikatelskou činnost, resp. v ní působit jako společník nebo člen. Ústavní soud nicméně v dané věci konstatoval, že „zákaz jakékoliv účasti politických stran na podnikatelské činnosti nemá oporu v ústavních zákonech ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy“. Jako odporující principu rovnosti pak Ústavní soud odmítl argument, že zákazem jakékoliv podnikatelské činnosti politických stran, a to i činnosti publikační a propagační založené na podnikatelském principu, je možné dosáhnout „rovných startovacích pozic“ politických stran a jejich „mravnějšího chování“ v politické soutěži.

Naopak Ústavní soud vyzdvihl potřebu zachování různorodých politických stran, čemuž „odpovídají i různorodé prostředky legálního financování jejich nákladů“. Přesto podnikatelskou činnost politických stran nelze v žádném případě ponechat zcela bez jakéhokoliv omezení, neboť nijak nekontrolované či neregulované propojení podnikatelské sféry (byznysu) s činností politických stran by bylo nežádoucí a v rozporu s jejich posláním i „veřejnoprávními“ funkcemi v politickém systému (srov. Pl. ÚS 26/94). Z toho důvodu byla zvolena regulace (zákaz) těch podnikatelských činností (zejména ryze obchodních), jež by uvedenou hrozbu činily reálnou. Otázkou však zůstává, zda tato regulace není pouze iluzorní, když v současnosti (i s ohledem na faktický pokles příjmů ze soukromých zdrojů a nemalý objem finančních prostředků ze státního rozpočtu) vznikají politické strany, které jsou (personálně i finančně) napojeny na silné podnikatelské subjekty (vznik politické strany jako „vedlejší podnikatelský záměr“). V tomto aspektu se již zákaz politických stran vlastním jménem podnikat stává bezzubým a přednost musí dostat regulační nástroje potírající následně nežádoucí projevy takového spojení (straničká patronáž, klientelismus atp.) a zjevného střetu zájmů.

Příkladem poukaz Ústavního soudu na činnosti „publikační a propagační založené na podnikatelském principu“ nebyl nikterak náhodný, neboť tyto „podnikatelské“ činnosti zák. o politických stranách v § 17 odst. 2 a odst. 3 v jeho původním znění výslovně umožňoval. K této původní úpravě se zákonodárce vrátil

právě v reakci na výše citovaný náležením Ústavního soudu (novela provedená zákonem č. 322/1996 Sb.), přičemž v této podobě zůstala zachována až dodnes. Z uvedených důvodů je v nyní komentovaném ustanovení § 17 odst. 2 vyjádřený zákaz politických stran vlastním jménem podnikat nezbytně vykládat vždy ve spojení s navazujícím ustanovením odstavce 3, jenž jeho na první pohled striktní a bezvýjimečnou povahu relativizuje, neboť některé, zde taxativně vyjmenované „podnikatelské“ činnosti politických stran výslovně připouští [a tím také příjmy plynoucí z této činnosti – viz § 17 odst. 8 písm. g)].

Nepovažujeme za nezbytné se podrobněji zabývat jednotlivými povolenými „podnikatelskými“ činnostmi politických stran, nicméně je vhodné k tomuto výčtu učinit několik poznámek. Pomineme-li obtížnost vymezení některých těchto činností (např. „politická akce“), z celkového pohledu se jedná o činnosti, jež politickým stranám (při srovnání se strukturou jejich skutečných příjmů) přinášejí zcela marginální zisky (samotný smysl podnikání je zde fakticky téměř popřen), pokud tedy takové činnosti vlastním jménem vůbec vykonávají, neboť provozování některých z nich by samo o sobě bylo neúměrně nákladné. Za příklad lze uvést provozování rozhlasového či televizního vysílání (tato činnost se do textu ustanovení opětovně navrátila až na základě novelizace provedené zákonem č. 556/2004 Sb., a to prostřednictvím pozměňovacího návrhu rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny, ovšem bez bližšího odůvodnění), tato činnost navíc podléhá přísné veřejnoprávní regulaci obsažené v zákoně č. 231/2001 Sb. (jeho předchůdce, zákon č. 468/1991 Sb., tuto činnost z textu zákona o politických stranách předtím odstranil). Při pohledu na politickou realitu lze nadto i v tomto směru vznést pochybnost nad efektivitou či přímo smysluplností takového omezení, neboť zejména v oblasti médií zcela zjevně dochází k propojení politických stran s vlastnickými strukturami médií, a to v míře zpochybňující jejich samotnou nezávislost a nestrannost. Řada z uvedených činností je tak vykonávána primárně za účelem propagace dané politické strany, a to zejména v době konání volebních kampaní, nikoliv za účelem zisku, a proto i z tohoto hlediska není zcela jednoznačné, zda lze vůbec hovořit o příjmech politických stran. Otázkou pak zůstává, nakolik se tyto činnosti nebudou případně prolínat s činnostmi nově zakotvených tzv. politických institutů (srov. komentář k odst. 4).

#### K odst. 4 až 7

Poněkud nečekaně se v souvislosti s hospodařením politických stran a hnutí upravuje v zákoně nový institut, tj. politický institut. Bylo by lze očekávat jiné systematické umístění, nicméně i důvodová zpráva k tisku 569 (posléze zákon č. 302/2016 Sb.) od peněz vychází. Jelikož jde o novinku, dovolíme si obšírnější, resp. úplnou citaci: „V souvislosti s účelným využitím finančních prostředků, o které byl zákonem č. 345/2010 Sb. s účinností od 1. ledna 2011 snížen příspěvek na mandát, a zároveň za účelem vytvoření podmínek pro etablování a dlouhodobě udržitelné financování institucí, které by svou činností posilovaly roli politického stranictví ve společnosti a tím i stabilitu politického systému jako celku, se navrhuje doplnit platnou právní úpravu o možnost založení nebo účasti na činnosti politického institutu – veřejně prospěšné právnické osoby, jejímž úkolem by mělo