

Právna úprava politických strán na Slovensku

JUDr. Eduard Bárány, CSc.
Ústav štátu a práva SAV

FES Analýzy
August 1999

C 00 - 00510

Friedrich Ebert Stiftung, e. V.
zastúpenie v Slovenskej republike

Právna úprava politických strán na Slovensku

**JUDr. Eduard Bárány, CSc.
Ústav štátu a práva SAV**

C 00 - 00510



**FES Analýzy
August 1999**

*Friedrich Ebert Stiftung, e. V.
zastúpenie v Slovenskej republike*

Právna úprava politických strán na Slovensku

❖ Politické strany vznikajú zo sociálnej, záujmovej a ideovej diferenciácie spoločnosti. Členstvo v stranách je dobrovoľné. V postmodernej dobe združujú iba malé percento občanov, ktorí sa zvlášť intenzívne zaujímajú o verejné dianie. Sú veľkými organizáciami. Súčasná demokracia nemôže existovať bez politických strán. Usilujú sa o priamy podiel na politickej moci hlavne účasťou na voľbách.

❖ Právna regulácia politických strán po roku 1989 nenadviazała na predchádzajúci vývoj, lebo nebolo na čo nadviazať. Všetky komplexné právne úpravy politických strán, ktoré krátko pred druhou svetovou vojnou i počas nej platili na Slovensku, boli nedemokratické a okrem nich existovali iba čiastkové úpravy, ktoré tiež nezodpovedali kritériám demokratickosti konca 20. storočia.

❖ Už 15. 1. 1990 bol prijatý zákon č. 15/1990 Zb. o politických stranach, ktorý napriek svojej stručnosti predstavoval právny základ formovania pluralitného systému politických strán. Jeho princípy sú dodnes východiskami práva politických strán.

❖ 2. októbra 1991 bol prijatý zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní politických stranach a v politických hnutiach, ktorý bol trikrát novelizovaný a platí dodnes. Jeho najlepšou časťou je úprava vzniku politickej strany, postavená dôsledne na registračnom princípe. Ministerstvo vnútra musí zaregistrovať politickú stranu, ak boli splnené zákonné podmienky pre jej vznik. Príliš stručná je regulácia vnútorného demokratizmu strán vrátane výberu kandidátov na poslana.

❖ Najslabšiu časť práva politických strán na Slovensku predstavujú paragrafy venované ich hospodáreniu, lebo ani parlamentným stranám neumožňujú získať minimum prostriedkov na ich fungovanie (cca 42 mil. Sk pre jednu stranu ročne), čím ich nútia siahnuť aj po zdrojoch zákonom nevyhovujúcich a hospodárenie politických strán nie je vzhľadom na platné právo reálne kontrolované.

❖ Až realistické financovanie politických strán s oveľa väčším podielom prostriedkov zo štátneho rozpočtu ako doposiaľ by umožnilo skutočnú kontrolu ich hospodárenia, ktorá by sa mala opierať o spojenie troch zásad: podrobne určený obsah výročných finančných správ, audit, verejnosť.

❖ Ak je činnosť politickej strany v rozpore s § 1 - 5 zákona č. 424/1991 Zb., môže Najvyšší súd SR takúto stranu zakázať. Dôvodom na pozastavenie činnosti politickej strany môže byť naviac i rozpor jej činnosti so stanovami strany. Na Slovensku zatiaľ nebola pozastavená činnosť politickej strany ani nebola politická strana zakázaná.

- ❖ Pre politické strany a hnutia sú dôležité početné právne predpisy, ktoré upravujú ich typické činnosti.
- ❖ Politická strana môže byť kolektívnym členom občianskeho združenia, hoci logický by bol opačný vzťah.
- ❖ Dôležitejšie ako to, ktoré funkcie v štátom aparáte sú "politické", čiže obsadzované podľa výsledku volieb a ktoré "úradnícke", čiže obsadzované profesionálmi bez ohľadu na ich politické presvedčenie a príslušnosť, je, aby hranica medzi týmito dvoma kategóriami bola pevne a jasne vytýčená právom.
- ❖ Vo všetkých krajinách strednej Európy existujú viac či menej podrobne právne úpravy politických strán, ktoré majú veľa spoločného a pôsobia v prostredí podobnej právnej kultúry. Preto sú využiteľné ako podnety na odstránenie nedostatkov zákona č. 424/1991 Zb.
- ❖ Za súčasného stavu európskeho práva a právnej úpravy politických strán v SR by násť nemal mať v prípade budúceho vstupu do Európskej únie problémy s právnou úpravou politických strán.

Podakovanie

Autor ďakuje Parlamentnému inštitútu Národnej rady Slovenskej republiky za poskytnutie časti materiálov, ktoré využil pri spracovaní tejto štúdie.

Čo je politická strana?

Definície a vymedzenia sú spravidla nudné, ale i tak úvahám o právnej úprave politických strán logicky predchádza hľadanie odpovede na otázku: Čo je to politická strana? Každý si myslí, že to vie, ale odpovede na túto otázkou zapĺňajú regály politologickej knižnice, čiže existuje mnoho rôznych definícií politických strán.

Politické strany predstavujú nenahraditeľnú organizačnú formu realizácie ústavného práva občanov Slovenskej republiky zúčastňovať sa na správe verejných vecí (čl. 30 ods. 1 Ústavy SR). Ústava v čl. 29 ods. 2 občanom výslovne priznáva právo zakladať politické strany a politické hnutia a zdrúžovať sa v nich.

Táto úvaha je založená na charakteristike politickej strany ako organizácie a inštitúcie vyznačujúcej sa určitými vlastnosťami a plniacej funkcie vo verejnom živote. Politická strana je zložito štruktúrovaná organizácia tvorená členmi, organizačnými zložkami (základné organizácie, kluby, okresné organizácie a pod.) a orgánmi (výbory, rady, predstavenstvá, zjazdy, konferencie, snemy atď.), prostredníctvom ktorých koná. Má normy upravujúce jej vnútorný život, práva a povinnosti členov nazývané stanovami alebo organizačným poriadkom. Zámery, ciele a ideológia strán bývajú vyjadrené v dlhodobých a volebných programoch.

Politické strany vznikajú zo sociálnej, záujmovej a ideovej diferenciácie spoločnosti, čiže zdrúžujú ľudí podľa ich príslušnosti k rôznym skupinám, ich rôznych záujmov a rôznych ideových koncepcii usporiadania spoločnosti, ku ktorým sa hlásia. Členstvo v stranach je zásadne dobrovoľné. V modernej i postmodernej spoločnosti strany zdrúžujú iba malé percento občanov, ktorí

sa zvlášť intenzívne zaujímajú o verejné dia- nie.

Svoje verejne vyhlásené i ostatné ciele dosahujú politické strany hlavne prostredníctvom verejnej a v jej rámci v prvom rade štátnej moci. *Bezprostredným cieľom politickej strany je teda získať podiel na verejnej a najmä štátnej moci. Až jej prostredníctvom a v miere jej podielu na verejnej moci môže strana realizovať svoje ciele, ktorími sú pre-sadenie záujmov a naplnenie predstáv o usporiadani spoločnosti.*

Politické strany treba odlišiť od občianskych združení, ktorých cieľom je súčasť pre-sazdovanie záujmov, ale nie priama účasť na politickej moci. V demokratických krajinách najviditeľnejší rozdiel medzi politickými stranami a občianskymi združeniami je v tom, že politické strany sa na rozdiel od občianskych združení priamo zúčastňujú volieb. Rozlíšenie politických strán a profesných organizácií typu lekárskej či advokátskej komory spravidla nerobí problémy rovnako ako ich odli- šenie od cirkví a náboženských spoločností. Nadácie nemajú členov, ale sú "zdrúženia-mi" majetku.

Politické strany sú nevyhnutné pre fungovanie modernej i postmodernej demokracie. Existujú v demokrati- kých i nedemokratických režimoch, ale kým nedemokratické režimy sa zaobídu často i bez politických strán, tak demokracie bez nich už dnes nefungujú.

Politické strany plnia v demokraciach vý- znamné funkcie. Formulujú záujmy sociál- nych skupín, ktoré zastupujú alebo aspoň chcú zastupovať. Vytvárajú koncepcie rozvoja spoločnosti i riešenia niektorých čiastkových problémov. Umožňujú pokojné vybojúvanie konfliktov. Politicky vychovávajú obyvateľstvo a pripravujú politickú elitu krajiny. Vyberajú a navrhujú kandidátov na poslanecké funk- cie v miestnych, regionálnych i celoštátnych

zastupiteľských zboroch. Zostavujú vládu a obsadzujú svojimi reprezentantmi početné ďalšie štátne a verejné funkcie. Pre politické strany je typické práve navrhovanie kandidátov na poslanecké funkcie. Sú jedinými organizáciami, ktoré majú v demokratiách toto oprávnenie. V krajinách reálneho socialismu mohli kandidátov v rámci jednotných kandidačných listín navrhovať aj spoločenské organizácie (dnešnou terminológiou občianske združenia) a odbory. V súčasných demokratiách môžu kandidátov navrhovať i skupiny občanov na základe petícií. Politické strany však možno od iných organizácií odlišiť práve tým, že majú ako jediné organizácie práve navrhovať kandidátov na poslancov.

Vývoj právnej úpravy politických strán

Politické strany historicky i logicky predchádzajú svoju právnu úpravu. Nie sú teda výtvorom práva, ale toto ich iba reguluje.

Náznaky politických strán možno hľadať v niektorých stredovekých mestách, v britskom parlamente i v Národnom zhromaždení z dôb Francúzskej revolúcie. V druhej polovici 19. storočia už politické strany patrili k obvyklému obrazu európskej politiky a zvlášť parlamentov. Sociálna demokracia a po nej i niektoré ďalšie strany sa stávali veľkými masovými organizáciami, ale práve s nimi sa nepočítalo. Vznikali mnohé majetkovovo-právne problémy, lebo politické strany nemali právnu subjektivitu, a teda nemohli vlastniť ani sa zaväzovať. Majetok strany bol formálnoprávne vlastníctvom jej funkcionárov.

Právnu úpravu politických organizácií v Uhorsku pred prvou svetovou vojnou predstavovalo predovšetkým zák. čl. 33/1873 (volebný zákon) a nariadenie č. 1508/1875 BM, ktoré okrem obdobia volieb umožňovalo pôsobiť mimo parlamentu iba politickým spolkom, ktorých stanovy schválil minister vnútra. Neuplatňovala sa tu liberalisticcká koncepcia právnej neregulácie predstátnnej sféry tvorby politickej vôle spoločnosti, ale vrchnostenský povoľovací a kontrolný režim pôsobenia politických strán, ktorý navyše v záujme fikcie jediného uhorského politickejho národa diskriminoval politickej strany nemaďarských národov a zakazoval ich politickej strane.¹ Realita mnohonárodnosti uhorského štátu sa presadzovala iba pomaly aj v existencii legálnych politických organizácií. Vývoj v Československu nenadviazał na právnu úpravu politických organizácií v predvojnovom Uhorsku.

Súčasná slovenská právna úprava politických strán vznikla z československej tradície. Tá najprv nadviazala na rakúsku prax, ktorá nepriznávala politickým stranám právnu subjektivitu. Rakúske právo ignorovalo existenciu i pôsobenie politických strán, hoci zohrávali v politickej živote i v ústavnom systéme stále väčšiu úlohu.

Po vzniku Československej republiky bolo Dočasné národné zhromaždenie vytvorené delegovaním zástupcov politických strán v pomere podľa výsledkov volieb do Říšskeho snemu v roku 1910, ale politickej strany paradoxne ostali naďalej právne neupravené. Počas rokov 1918-1938 s nimi počítali volebné zákony i rokovacie poriadky Národného zhromaždenia, ale rovnako ako v ostatných krajinách neboli prijatý zákon

komplexne upravujúci politické strany. Ústavná listina Republiky Československej z roku 1920 nezakotvila právo občanov združovať sa v politických stranach, ale len v spoloch.

Príčinu absencie právnej úpravy politických strán nemožno hľadať v nedostatkoch demokratizmu, ale v spojení liberalistickej ideológie s mocensko-politickej paradoxom právnej regulácie politiky ako celku a politických strán zvlášť. Liberalisticcká ideológia spočívala v koncepcii, že politickej strany patria do "predstátnnej sféry", kde sa formuje vôle spoločnosti, ktorá určuje zloženie parlamentu i obsah práva, a teda nemajú byť podrobenej právnej regulácií. Právo normatívnych právnych aktov, a hlavne o to ide pri právnej regulácii politických strán, je produkтом politického legislatívneho procesu, predovšetkým zákonodarnej činnosti parlamentu tvoreného stranickými poslaneckými klubmi či frakciami. *Právna regulácia politických strán je "samoreguláciou"*, lebo politickej strany prostredníctvom parlamentu určujú obsah zákonov regulujúcich ich samotné. Obsah práva je v nevýbalej miere terminovaný predmetom právnej regulácie.

Paradox plodí paradox a tak prvým normatívnym právnym aktom venovaným výslovne politickej stranám bol zákon č. 201/1933 Zb. z. a n. zo dňa 25. októbra 1933 o zastavovaní činnosti a o rozpúštaní politických strán. Logika liberalistickej ideológie viedla neúprosne k situácií, že štát "predstátnu sféru" bližšie nereguluje, ale len v nevyhnutných prípadoch ohrozenia významného štátneho či spoločenského záujmu robí v tejto sfére nevyhnutné "negatívne" opatrenia včítane zastavenia činnosti a rozpustenia politických strán. Azda najväčším paradoxom však je, že reziduál liberalistickej prístupu k právnej (ne)regulácii politických strán prežili až do roku 1989.

Zákon č. 201/1933 Zb. z. a n. bol pôvod-

ne chápany ako prechodné opatrenie proti nástupu fašizmu. Oprávnenie zastavovať činnosť politických strán a rozpúštať ich malo byť časovo obmedzené do 1. 1. 1935. Neskoršie bolo o rok predĺžené. Mnohé možnosti postupu štátnych orgánov, sankcie i jednotlivé formulácie obsiahnuté v tomto zákone možno nájsť i v neskorších právnych úpravách namierených už proti demokratickej súťaži politickej sil.

Nejedno ustanovenie zákona č. 201/1933 Zb. z. a n. prekvapí, lebo išlo o normatívny právny akt štátu pokladaného prevážne opravného zamestnania za demokratický a právny:

1. O zastavení činnosti a o rozpúštaní činnosti politických strán rozhodovala vláda;
2. Opatrenia, ktoré boli dôsledkom zastavenia činnosti alebo rozpustenia politickej strany, prijimali orgány štátnej správy;
3. Súčasní i niektorí bývalí členovia a zvlášť funkcionári strany, ktoré činnosť bola zastavená alebo ktorá bola zakázaná, boli rôznymi spôsobmi postihovaní a dlhodobo diskriminovaní. Napríklad strácali poslanecké a iné verejné funkcie i spôsobilosť ich znova získať;

4. Zároveň mohli byť postihnuté i občianske združenia a hospodárske organizácie blízke strane;

5. Rozhodnutia vlády ani orgánov štátnej správy prijaté podľa zákona č. 201/1933 Zb. z. a n. nepodliehali súdnemu preskúmaniu. Len mandatný senát Najvyššieho správneho súdu "realizoval" odňatie poslaneckých mandátov.

Cieľom zákona č. 201/1933 Zb. z. a n. bola ochrana demokracie a samostatnosť ČSR, o čom svedčí charakteristika politických strán, podliehajúcich zastaveniu činnosti a rozpusteniu (§ 1 ods. 1), ale prostriedky na jeho dosiahnutie boli nedemokratické a nezlučiteľné s právnym štátom.

Prvá komplexná právna úprava

¹ O právnej úprave politických organizácií v predvojnovom Uhorsku aj o jej uplatňovaní hovorí článok POTEMRA, M.: *Právne postavenie Slovenskej národnej strany v Uhorsku*. Historický časopis, 1997, č. 4, s. 503-520.

politických strán na našom území pochádza z čias súmraku demokracie, z decembra 1938. Ide o vládne nariadenie č. 355/1938 Zb. o politických stranach z 23. novembra 1938 vydané už na základe čl. II ústavného zákona zmocňovacieho č. 330/1938 Zb. z. a n. Pre právnika je neklamným znakom nedemokratickosti a (alebo) krízovosti pomerov už to, že problematiku politických strán upravuje vládne nariadenie a nie zákon. Od krajne liberalistickej stanoviska, že politické strany ako súčasť "predštátnej sféry" nemajú byť vôbec právne upravené, sa rýchlo prešlo k opačnému extrému – k regulácii politických strán podzákonou právnou normou vydávanou výkonnou mocou, ktorá má byť v rukách vládnucich politických strán. Obsah vládneho nariadenia č. 355/1938 Zb. znamenal významný krok preč od demokracie. Bol postavený na povolenacom a nie na regisračnom princípe, čiže politické strany mohli vznikať iba s predbežným súhlasm príslušného štátneho orgánu (§ 1). Príslušným štátnym orgánom bola vláda, ktorej bola pri povoľovaní nových politických strán výslovne priznaná voľná úvaha (§ 2, ods. 4), čiže nebola viazaná žiadnymi hmotnoprávnymi predpismi. Zmeny názvu, programu, organizačného poriadku a štatutárnych orgánov bola strana povinná oznamovať ministerstvu vnútra, ktoré ich mohlo zakázať (§ 7). Boli zachované možnosti rozpušťania politických strán dané zákonom č. 201/1933 Zb., z. a n. ktorého niektoré ustanovenia boli v zásade prevzaté alebo na nich vládne nariadenie č. 330/1938 Zb. z. a n. výslovne odkázalo. Dôvody pre rozpuštenie však boli formulované ešte stručnejšie a vägnejšie ako v roku 1933. Na rozpuštenie strany stačilo ohrozenie verejného záujmu (ods. 1 § 8), ktoré zisťovala i posudzovala vláda. Súdna kontrola rozhodnutí vlády neexistovala.

Vládne nariadenie č. 355/1938 Zb. z. a n. prinieslo i niekoľko nezanedbateľných pozitív, ktoré však boli mocensko-politicky bezprostredne bezvýznamné. Predovšetkým признало politickým stranám právnu subjektivitu, čo umožnilo konsolidáciu ich majetkovoprávneho postavenia (§ 3, ods. 1). Poskytlo ochranu názvu politickej strany pred jeho zneužívaním inými politickými stranami (§ 4).

Už v januári 1939 bolo prijaté vládne nariadenie č. 4/1939 Zb. z. a n., ktorým sa mení a dopĺňa vládne nariadenie č. 355/1938 Zb. z. a n. o politických stranach zo dňa 23. decembra 1938. Riešilo niektoré otázky vyplývajúce z prebiehajúceho rozpadu Československa a opomenuté dôsledky zákazu politických strán.

Logiku povoľovacieho režimu, keď je na založenie politickej strany potrebný predbežný súhlas štátneho orgánu, doviedla do krajanosti a prekonala **právna úprava z obdobia vojnového slovenského štátu**. V tých rokoch sa politické strany stali aj ústavným inštitútom. Ústava Slovenskej republiky z roku 1939 (Ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. o Ústave Slovenskej republiky) obsahovala samostatnú šiestu hlavu o politických stranach. Podľa nej sa slovenský národ mal podieľať na štátnej moci prostredníctvom Hlinkovej slovenskej ľudovej strany (ďalej len "HSĽS") a národnostné skupiny (v dnešnej terminológii menšiny) prostredníctvom registrovaných politických strán, ktoré možno povaľovať za predstaviteľky ich vôle. HSĽS bola teda stranou ex constitutione a strany národnostných skupín mali vzniknúť až registráciou (v skutočnosti povolením), pričom každú národnostnú skupinu mohla reprezentovať jediná strana. HSĽS mala priamo na základe ústavy 10 miest v Štátnej rade (§ 51).

Základy právnej úpravy HSĽS možno hájsť vo vládnom nariadení č. 131/1939 Sl. z. o usporiadani majetkových otázok Hlinkovej

slovenskej ľudovej strany (strany slovenskej národnnej jednoty), ktorým sa HSĽS stala právnickou osobou priamo z pozitívneho práva a bol na ňu prevedený rozsiahly a dosť nepresne vymedzený majetok a v zákone č. 245/1939 o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane, ktorý o tri roky nahradil zákon č. 215/1942 o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane. Ich obsah zdokumentuje zosúvanie sa vojnového Slovenského štátu po šíkmej ploche zostrovenia fašistického režimu, symbolom ktorého bola zmena titulu najvyššieho funkcionára strany z predsedu na Vodcu oprávneného vydávať záväzné príkazy. Napríklad kym podľa zákona č. 245/1939 Sl. z. boli na zjazde strany aj volení delegáti okresných organizácií, tak zákon č. 215/1942 Sl. z. s nimi už nepočítal. Podľa oboch zákonov boli jedinými volenými funkcionárm HSĽS predsed (Vodca) a štúria podpredsedovia. Umeleckým detailom vyjadrujúcim v skratke charakter zákona č. 215/1942 Sl. z. je jeho § 15, ktorý znie: "Ústredný výbor strany je poradným orgánom Vodcu."

Oba zákony podrobne upravovali členstvo v strane včítane práv a povinností členov, organizačnú štruktúru a pravidlá vnútrostraničkeho života, čiže otázky, ktoré v iných ako fašistických štátoch spravidla prevažne regulujú vnútrostraničke normy typu stanov, štatútov či organizačných poriadkov.

V rokoch 1939-1945 boli na Slovensku rôzne politické strany nerovнопrávne. Kým HSĽS existovala ex constitutione, tak politické strany národnostných menšíň predvídanej ústavou vznikali až na základe registrácie ministerstvom vnútra vydanej podľa rozhodnutia vlády. Zákon č. 121/1940 Sl. z. o politických stranach národnostných skupín sice používa termín registrácia politickej strany, ale v skutočnosti bol založený na povolenacom režime, lebo strana vznikla až po rozhodnutí štátneho orgánu a ak bol tento ne-

činný, tak strana nevznikla. Zákon č. 121/1940 Sl. z. vychádzal rovnako ako ústava zo zásady, že každú národnostnú menšinu môže reprezentovať jediná strana. Neupravoval vnútorné otázky strany, ale problematiku vzniku a zániku strán. Bol sumarizáciou, zostrením a rozvinutím nedemokratických prvkov a tendencií právnych úprav politických strán z 30-tych rokov. Na rozdiel od nich slúžil i nedemokratickým cieľom.

Právna úprava politických strán počas vojnového slovenského štátu pripúšťala výlučne existenciu strán organizovaných na národnom princípe, čím potláčala časť politických prejavov ostatnej sociálnej differenciácie.

Liberalistický prístup právnej neregulácie politických strán, ktorý sa už začiatkom 20. storočia dostał do rozporu s realitou ich rastúcej úlohy v politickom živote i pri personálnom obsadzovaní štátnych a ostatných verejných funkcií, nahradil opačný extrém poštažného politických strán, ktorého výrazom bola podrobná právna úprava konkrétnej politickej strany. I tu sa potvrdilo, že ak liberalizmus v mene svojich princípov nereaguje na zmeny skutočnosti, tak tým otvára dvere nedemokratickým riešeniam problémov, ktoré negoval.

Po obnovení Československej republiky sa obnovila i predvojnová právna neupravenosť politických strán. V roku 1945 začalo dlhé obdobie, kedy politické strany existovali v Československu opäť bez právnej úpravy. Už Ústavný dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úr. vest. čsl. o obnovení právneho poriadku stanovil, že všetky právne predpisy vydané od 30. septembra 1938 až do konca doby neslobody nie sú súčasťou československého právneho poriadku (čl. 1 ods 2). Na prechodnú dobu bolo z vôle československej zákonodarnej moci možné nadále používať

predpisy prijaté v spomínanom období "... ktoré sa svojim obsahom nepričia zneniu alebo demokratickým zásadám československej ústavy ..." (čl. 2 ods. 1). Právna úprava politických strán prijatá počas tzv. II. republiky (po 30. septembri 1938) a v slovenskom štáte z rokov 1939-1945 sa zjavne priečila akejkoľvek demokratickej ústave, a preto oslobodenie znamenalo i koniec jej platnosti.

Nariadenie SNR č. 1/1944 Zb. n. SNR o vykonávaní zákonodarnej, vladnej a výkonnej moci zo dňa 1. septembra 1944 prijaté 48 hodín po začiatku Slovenského národného povstania v § 2 ustanovovalo: "Všetky zákony, nariadenia a opatrenia ostávajú v platnosti, pokiaľ neodporujú duchu republikánsko-demokratickému." Vzťah Ústavného dekrétu prezidenta republiky č. 11/1944 Úr. vest. čsl. a nariadenia SNR č. 1/1944 Zb. n. SNR by bol vďaka rozdielnym formuláciám i z ďalších dôvodov témou na zaujímavú historicko-právnu i právnoteoretickú štúdiu, ale ústavný dekrét i nariadenie SNR bez akýchkoľvek pochybností zrušili komplex právnych predpisov upravujúcich politické strany, lebo jeho nedemokraticosť bola nesporná.

Na konci vojny sa teda v Československu obnovila situácia, že **politické strany existovali bez právnej regulácie**.

Zákon č. 201/1933 Zb. z. a. n. o zastavovaní činnosti a rozpúštaní politických strán sice nebol zrušený z dôvodov nedemokraticnosti, ale sám obmedzoval svoju použiteľnosť tak, že v roku 1945 už nebolo možné ho použiť. Staroliberalistická koncepcia právnej neregulácie politických strán v Československu opäť prevládla v praxi v dobe, keď aj predstaviteľia občiansko-demokratického politic-

kého prúdu volali po právnej regulácii politických strán, ktorá by podľa dnešných kritérií nebola považovaná za demokratickú. Prezident ČSR Dr. E. Beneš napríklad napísal: "... sa má pre budúcnosť určiť ústavne a zákonne stranotvorný princíp, ktorý v tom-ktorom štáte bude podľa ústavy priпущенý a na základe ktorého sa smú ľudové politické masy organizovať do strán".²

Politické strany ostali v Česko-slovensku ešte niekolko desaťročí bez komplexnej právnej regulácie. Považovali sa však za právnické osoby, a tak vystupovali bez problémov i v majetkových vzťahoch a boli zamestnávateľmi.

Ústava 9. mája z roku 1948 o politických stranach mlčala. Ústava Československej socialistickej republiky – ústavný zákon č. 100/1960 Zb. – už zakotvila v súlade s politickou realitou v čl. 4 vedúcu úlohu Komunistickej strany Československa v spoločnosti a v štáte. Ústavným inštitútom sa stal i Národný front, ktorý takisto podľa čl. 6 bol viazaný na vedúcu úlohu Komunistickej strany Československa, čl. 4 predstavoval ústavný základ vedenia a kontroly všetkého verejného života KSČ a bol konkretizovaný početnými ďalšími ustanoveniami normatívnych právnych aktov, ale nebol právnu úpravou regulujúcou KSČ. Ostatné politické strany (na Slovensku Strana slobody a Strana národnej obrody) boli aj formálnoprávne v nerovnom postavení, lebo ich existencia nebola výslovne zakotvená v ústave.

Význam čl. 6 vystúpi do popredia vo svetle zákona č. 128/1968 Zb. o Národnom fronte, ktorého § 2 ods. 1 znel: "Politické strany a organizácie plniace ich funkcie môžu pô-

sobiť len ako členovia Národného frontu." § 3 ods. 1 spájal s vylúčením politickej strany alebo organizácie plniacej jej funkcie z Národného frontu povinnosť štátneho orgánu takúto stranu alebo organizáciu zakázať. Proti rozhodnutiu o zákaze sa bolo možné odvolať k súdu.

Opäť nejde o komplexnú právnu úpravu politických strán, ale o neobvyklé priznanie právomoci rozhodovať o ich existencii neštátnnej inštitúcii, ktorej rozhodnutia boli zo zákona povinné realizovať štátne orgány, čo dokumentuje stieranie hraníc medzi štátnym orgánom a niektorými neštátnymi inštitúciami v určitých etapách vývoja tzv. reálneho socializmu. Vzhľadom na právne zakotvené jednotné kandidátky Národného frontu bolo členstvo v Národnom fronte i pred prijatím zákona č. 128/1968 Zb. podmienkou účasti politickej strany na volbách do zastupiteľských zborov.

Majetkovoprávne postavenie politických strán bolo iba nepríamo a čiastočne upravené zákonom. Politické strany spadali pod pojem socialistických organizácií, ktorý zakotvila štvrtá hlava Hospodárskeho zákonného (zákon č. 109/1964 Zb. v znení noviel). Ich právna subjektivita bola nesporná.

Krok ku dnešku

Zrušenie zakotvenia vedúcej úlohy KSČ bolo prvým zásahom do ústavy po 17. novembri 1989. Nevyhnutným krokom na ceste k pluralnej demokracii bolo vytvorenie politického a právneho priestoru pre vznik a pôsobenie nových politických strán. Prvé politické hnutia – Občianske fórum a jeho slovenská odnož Verejnosť proti násiliu – vznikli bez ohľadu na platný právny stav a stali sa, tak ako to v revolúcích i prevratoch

býva, iniciátormi nového právneho statusu. V duchu stredoeurópskych tradícií dbali i protagonisti udalostí z konca roku 1989 na právnu formu, a tak jedným z prvých zákonov "nových čias" bol **zákon o politických stranach č. 15/1990 Zb. o politických stranach z 15. januára 1990**. Právna úprava politických strán po roku 1989 nenadviazať na predchádzajúci vývoj, lebo nebolo na čo nadviazať. Všetky komplexné právne úpravy politických strán, ktoré krátko pred druhou svetovou vojnou i počas nej platili na Slovensku, boli nedemokratické a okrem nich existovali iba dielčie úpravy, ktoré tiež nezodpovedali kritériám demokraticnosti konca 20. storočia. Napriek krátkej, ani nie dvojročnej účinnosti si zaslúži pozornosť, lebo právna regulácia politických strán na Slovensku dnes vychádza z rovnakej logiky ako zákon č. 15/1990 Zb.

V situácii začiatku roku 1990, teda dlho pred prijatím Listiny základných ľudských práv a slobôd, bolo dôležité priznať občanom právo združovať sa v demokratickom duchu v politických stranach za účelom účasti na politickom živote a na kresťanoví zastupiteľských zborov (§ 1 ods. 1).

Zákon vychádzal z regisztráčneho princípu. Štátny orgán, čiže ministerstvo vnútra nerozehodovalo o povolení založiť politickú stranu, ale ju registrovalo, ak splňala zákonom stanovené podmienky. Žiadosť o regisztráciu mohol podať aspoň trojčlenný prípravný výbor zložený z plnoletých občanov. Jej prílohami musela byť podpísaná petícia minimálne 1000 občanov a stanovy. V zákone chýbali ustanovenia o dôsledkoch nečinnosti ministerstva vnútra a súdna preskumatelnosť odmietnutia regisztrácie.

Zákon v § 7 "upravoval" hospodárenie politických strán tak, že ich podriadiť predpisom o hospodárení spoločenských organizácií. Išlo o prvú relatívne komplexnú právnu

² BENEŠ, E.: Demokracie dnes a zítra. Praha, Čin 1946, s. 313.

reguláciu hospodárenia politických strán, i keď jej adekvátnosť povahy politických strán bola otázka.

Zákon rozložoval politické strany a politické hnutia, ale nie je z neho jasné, v čom spočíva ich rozdiel okrem toho, že členmi politických hnutí mohli byť okrem občanov aj politické strany a spoločenské organizácie. Hnutia i strany boli právnickými osobami.

Zákon vytvoril kategóriu politických strán a hnutí zo zákona, ktoré sú vymenované v § 9 ods. 1. Išlo o politické strany a hnutia, ktoré existovali v dobe jeho prijatia.

Súčasná právna úprava

Je lákavé a bolo by ľahké kritizovať zákon č. 15/1990 Zb. za prílišnú stručnosť, nedokonalé formulácie a opomienutie mnohého dôležitého. Vznikol v hektickej dobe a jeho koncepcia sa osvedčila. Čoskoro však búrlivý stranicko-politický zápas vyvolal potrebu oveľa podrobnejšej a komplexnejšej právnej úpravy politických strán, na ktorú reagovalo Federálne zhromaždenie ČSFR **zákonom č. 424/1991 Zb o zdržovaní v politických stranach a v politických hnutiach** z 2. októbra 1991. I keď je asi štornásobne rozsiahlejší ako jeho predchodca, nádejne ponechal nejednu významnú otázku nedoriešenú. Bol trikrát novelizovaný. Platí dodnes.

V januári 1991 bola prijatá **Listina základných práv slobôd**, ktorej čl. 20 predstavoval ústavny základ práva politických strán pre podmienky pluralitej demokracie. Jeho obsah možno zhrnúť do troch téz:

1. Občania majú právo zakladať politické strany a zdržovať sa v nich;
2. Tieto práva sú obmedziteľne len zákonom

z dôvodov uvedených výslove v Listine;

3. Politické strany a hnutia sú oddelené od štátu.

Kedže zákon č. 424/1991 Zb. bol prijatý až po Listine základných práv a slobôd, tak § 1 ods. 1, priznávajúci občanom právo zdržovať sa v politických stranach a hnutiach, už iba rozvíjal a parafrázoval Listinu. Je otázne, či bolo potrebné v § 1 ods. 3 deklarovať samozrejmosť, že tento zákon sa nevztáhuje na zdržovanie občanov a) v občianskych združeniaciach, b) na zárobkovú činnosť, c) za účelom riadneho výkonu povolenia a d) v cirkevných a náboženských spoločnostiach. Dôležitý však bol zákaz registrácie strany a hnutia ako občianskeho združenia (§ 2 ods. 2).

K najlepším časťiam zákona patrí úprava vzniku strany a hnutia vychádzajúca dôsledne z registračného principu. Jej základom je § 1 ods. 1, podľa ktorého občania nepotrebuju na výkon práva zdržovať sa v politických stranach povolenie štátneho orgánu a § 6 ods. 1, určujúci, že strana vzniká registráciou alebo na základe skutočnosti, ktorá ju nahradza. Podmienky a postup registrácie sú upravené prime rane podrobne a demokraticky. Návrh na registráciu je i nadáľe oprávnený podať prípravný výbor zložený z plnoletých občanov prostredníctvom splnomocnenca. Jeho obligatórnymi prílohami sú petícia, ktorú podpísalo aspoň tisíca občanov, a stanovy, ktorých obsah zákon pomerne detailne určuje v tom zmysle, že vymenúva, ktoré otázky musia stanovy upraviť. Pochopiteľne iba veľmi rámcovo upravuje spôsob ich riešenia. Návrh sa podáva Ministerstvu vnútra SR.

Zložitý, ale prehľadne upravený proces **registračie politickej strany** (§ 6 – 11) vychádza z dvoch zásad:

1. Ak štátny orgán v určenej lehote nekoná má to tie isté právne účinky ako keby bol v plnom rozsahu vyhovel podaniu.

2. Proti zamietávemu rozhodnutiu štátneho orgánu sa možno odvolať k súdu, ktorého rozhodnutie vo veci samotnej registrácie nahrádza registráciu ministerstvom vnútora.

Problém by mohol vzniknúť v administratívnej rovine. Strana potrebuje pre styks inými orgánmi kópiu stanov (alebo ináč nazvaného dokumentu vyhovujúceho požiadavkám zákona na stanovy) potvrdený ministerstvom vnútra, ktorej prípadné protiprávne nevydanie alebo neprimerané oddaľovanie jej vydania môže podstatne stáť pôsobenie strany.

Politická strana je povinná oznámiť ministerstvu vnútra aj zmenu svojich stanov. I takáto zmena podlieha registrácii. Platná právna úprava neodpovedá na otázku, aké by boli právne dôsledky odmietnutia registrácie zmeny stanov.

Obsahovú či hodnotovú charakteristiku strán, ktoré (ne)môžu pôsobiť v Slovenskej republike, obsahuje v podobe negatívnej a striktnej formulácie "Zakazujú sa strany a hnutia..." § 4. Dôvodom pre zrušenie strany alebo hnutia rozhodnutím súdu (§ 13 ods. 6) i pre pozastavenie jej činnosti je však rozpor jej činnosti s § 1 až 5 zákona č. 424/1991 Zb. Táto vnútorná nezosúlodenosť zákona zaujíma zatial viac právnikov a logikov ako politikov a občanov, lebo dosiaľ sa ani nezačalo konanie o zákaze alebo pozastavení činnosti niektornej strany alebo hnutia.

Zo spomínaného § 4 možno usúdiť, že zákonodarca viazal legálnu existenciu politickej strany alebo hnutia na:

1. dodržiavanie ústavy a zákonov,
2. rešpektovanie demokratických základov štátu,
3. demokratické stanovy a orgány,
4. uznávanie politickej a zvlášť straničkeho pluralizmu,
5. neohrozovanie mravnosti, verejného

poriadku a práv a slobôd občanov.

Mnohé formulácie § 4 by v spornom prípade bolo veľmi náročne vyklaňať. Napríklad musia byť všetky orgány strany demokraticky ustanovené? Znamená demokratické ustanovenie iba volbu z viacerých kandidátov, alebo v niektorých prípadoch i menovanie či výber lôsom? Stručnosť a všeobecne hodnotovo silné formulácie by sa mohli stať v spornom prípade zdrojom neistoty a problémov, ktorých odstránenie by bolo náročnou úlohou Ústavného súdu SR.

Zákon č. 424/1991 Zb. žiaľ iba veľmi stručne a čiastočne nepriamo upravuje **členstvo v politických stranach**.

Pre právnu reguláciu členstva je klúčový § 2 ods. 2, označujúci strany a hnutia za dobrovoľné združenia. Upresňuje ho § 3 ods. 2, podľa ktorého k členstvu nemožno nikoho nutiť a vystúpenie zo strany je slobodné. Zároveň neexistuje právny nárok na členstvo v strane, čiže každú žiadost o prijatie môže strana podľa vlastného rozhodnutia zamietnuť a na rozdiel od niektorých iných krajín (napr. SRN, Česká republika) je vecou strany a jej stanov, kedy, z akých dôvodov a akým spôsobom člen na vylúči. § 2 ods. 3 umožňuje len občanom Slovenskej republiky, aby boli členmi strán a hnutí s právom voliť a byť volení do ich orgánov. Necháva teda pre strany poodchýlené dvere, aby mohli vo svojich stranách vytvoriť kategóriu nerovnoprávneho členstva pre cudzincov a apatridov.

Mimoriadne významný je § 3 ods. 3, zakazujúci, aby bol niekto obmedzený v právach z dôvodov (ne)členstva a (ne)podporu politickej strany alebo hnutia. Vo verejnom živote však hrá členstvo v strane či podpora strany nevyhnutne významnú úlohu. Strany spravidla a v súlade so zákonom kandidujú do zastupiteľských zborov a navrhujú za členov vlády skoro výlučne svojich členov a dlhodobých sympatizantov. Zjavne stranícky

motivované personálne zmeny vo verejnej správe i v časti ekonomiky sú však zo zorného uhla tohto zákonného ustanovenia pri najmenej právne problematicke.

§ 5 ods. 3 zakazuje činnosť politických strán v ozbrojených silách a v ozbrojených zboroch z čoho by bolo možné aj bez iných právnych nariem snáď vyvodiť zákaz členstva pre ich príslušníkov. Zároveň výslovne pripomína možnosť stanoviť inými zákonmi nezlučiteľnosť členstva v politických stranach a hnutiach s výkonom niektorých činností alebo funkcií (§ 2 ods. 4). Členstvo i pôsobenie v politických stranach a hnutiach sú inými zákonmi zakázané napríklad sudcom a prokurátorom.

Zákon, žiaľ, skoro mlčí o vnútornnej organizačnej výstavbe a fungovaní politických strán a hnutí. Navyše niektoré z nemnohých formulácií venovaných týmto otázkam sú logicky nekonzistentné. Všeobecná požiadavka existencie demokraticky ustanovených orgánov [(§ 4 písm. b)] ešte nedokáže garantovať vnútrosnáiku demokraciu. "Najviac" o organizačnej štruktúre hovorí § 5 ods. 4: "Strany a hnutia sa môžu organizovať zásadne na územnom princípe. Zakladať a organizovať činnosť politických strán na pracoviskách je neprípustné." Nie je ľahké zistiť, že táto formulácia reaguje na pôsobenie bývalej komunistickej strany na pracoviskách. Je dosť náročné ju vyložiť. Existujú aj organizačné formy, ktoré nie sú založené na územnom princípe a nemajú nič spoločné s pracoviskami. Ide o profesné združenia a kluby pôsobiace v rámci politických strán u nás aj v zahraničí, ktoré združujú členov strany podľa ich profesie a prípadne i iného zájmu, ale nie podľa bydliska alebo pracoviska. Ich existencia je aj na Slovensku bežná a napriek prej vete § 5 ods. 4 právne nespochybnená. Formulácia "Zakladať a organizovať činnosť..." je natolko zjavne neprávna,

že jej výklad sa stáva bezproblémovým. Zakladajú sa organizácie a nie činnosť, a tak je zrejmé, že na pracoviskách platí zákaz vytvárať organizácie a vyvíjať činnosť politických strán a hnutí. Výklad slovného spojenia "organizovať činnosť" možno raz podá Ústavný súd SR.

Strana napĺňa zmysel svojej existencie pôsobením v spoločnosti a najmä v politickom systéme. Všetok vnútrosnáiku život je len prípravou a predpokladom pôsobenia strany navonok. **Preto je zvlášt dôležitá právna úprava vonkajšieho pôsobenia strany**, ktorej podstatnú časť obsahujú iné, predovšetkým volebné zákony. Politické strany majú právo navrhovať kandidátov na poslancov NR SR, obecných zastupiteľstiev i primátorov a starostov (napr. § 17 zákona č. 80/1990 Zb. o volbách do Slovenskej národnej rady v platnom znení a § 16 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánov samosprávy obcí v platnom znení). Prostredníctvom poslaneckých klubov i poslancov pôsobia na pôde zastupiteľských zborov a majú v rukách kresťovanie vlády i ďalších štátnych orgánov. Strany pôsobia i v spoločnosti propagovaním svojich postojov, programov i osobnosti. O dosiahnutie svojich cieľov sa usilujú aj prostredníctvom niektorých občianskych združení, včítane organizácií zamestnávateľov a odborov. Usporadúvajú manifestácie, kultúrne i športové podujatia s politicko-propagačným podtextom. Významne prispievajú k politickému vzdeleniu aj informovaniu občanov. Činnosť strán je rôznorodá. Jej väčšina podlieha právnej regulácii, ktorá nepriznáva politickým stranám iné postavenie ako ostatným subjektom. Významnú výnimku tvorí predovšetkým výlučná alebo zvlášt zvýhodnená možnosť politických strán podieľať sa na tvorbe niektorých štátnych orgánov a pôsobiť v ich rámci aj ich prostredníctvom, ktorú upravu-

jú okrem Ústavy SR hlavne voľebné právo a rokovacie poriadky zákonodarných zborov. Právo zároveň obmedzuje činnosť politických strán v porovnaní s občianskymi združeniami, keď im zakazuje činnosť v ozbrojených silách a v ozbrojených zboroch a zakazuje im pôsobiť na pracoviskách. Vzhľadom na prirodzené a správne úsilie politických strán realizovať svoje zámery v rámci a prostredníctvom štátneho mechanizmu je dôležitý § 5 ods. 1 zákona č. 424/1991 Zb. o politických stranach, ktorý upravuje oddelenie strán od štátu pomocou niekoľkých zákazov adresovaných politickým stranám, a jeho § 3 ods. 2 veta druhá dovoľujúca štátnym orgánom zasahovať do ich postavenia a činnosti iba na základe a v rámci zákona.

Právna regulácia straníckych peňaží

"... poriadok financovania strán určuje obsah a význam práva politických strán..."³

Najslabšou časťou právnej úpravy politických strán je v Slovenskej republike regulácia ich financovania, lebo neumožňuje ani parlamentným stranám dlhodobo existovať a pôsobiť z plne legálnych zdrojov a kontrolné mechanizmy, ktoré vytvára sú tak neúčinné, že plnia hlavné funkcie figového listu zakrývajúceho bledu a právnu problematicu hospodárenia politických strán. Jedným z nemnohých kľauov právnej úpravy hospodárenia strán je, že výslovne a jednoznačne priznáva politickým stranám rovnakú právnu subjektivitu ako napr. občianskym združeniam (§ 3 ods. 1 veta prvá). Z toho

³ SCHEFOLD, D.: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Rechtsvergleichende Auswertung. In.: TSATSAS, D. T. (Hrsg.): Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Die Finanzierung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1992, s. 485.

plynie napríklad i to, že strany sú právne spôsobilé vykonávať aj hospodársku činnosť, ktorá im je zakázaná. Ináč povedané, politická strana je právne spôsobilá uzavrieť aj zmluvy potrebné na podnikanie v jej vlastnom mene, čím by však porušila zákon. Za takéto porušenie zákona by mohli byť strana i jej zodpovední funkcionári brati na zodpovednosť.

Politické strany a hnutia zodpovedajú za svoje záväzky celým svojím majetkom. To znamená, že ak z činnosti ktoréhoľvek organizačnej zložky strany, ktorej stanovy priznávajú právnu subjektivitu, vznikne miliónový dlh, tak ho musí splatiť celá strana a je vymáhatelný od jej ktoréhoľvek organizačnej zložky. Ustanovenie § 17 ods. 1 zákona č. 424/1991 Zb. sice chráni vereťov, ale zároveň umožňuje nezodpovednému okresnému výboru finančne zruinovať stranu. Veľmi dôležitá je i druhá veta tohto ustanovenia, podľa ktorej členovia za záväzky strany nezodpovedajú ani neručia.

Bezproblémové nie sú ani **obmedzenia účelov výdajov** politických strán. § 17 ods. 3 výslovne hovorí iba o použití podielu na zisku z činnosti právnických osôb, ktorých je strana vlastníkom alebo spoluľastníkom. Ostáva otvorenou otázkou, či tu stanovené obmedzenia použitia podielu na zisku možno vziať na použitie všetkých príjmov strán a hnutí. Doslovný výklad vedie k záveru, že nie, že zákon o politických stranách neobsahuje výslovne obmedzenia použitia ostatných príjmov politických strán a hnutí. Z povahy veci však plynie, že obmedzenie § 17 ods. 3 sa vzťahuje na použitie všetkých prostriedkov politických strári a hnutí. Aké sú obmedzenia obsiahnuté v § 17 ods. 3? Prostriedky, na ktoré sa § 17 ods. 3 vzťahuje,

môžu byť použité a) na naplnenie programových cieľov strany alebo hnutia uvedených v stanovách, b) nesmú sa rozdeliť medzi súčasných ani minulých členov. Myslím, že tu ide o obmedzenie použitia celého majetku strany, lebo právna forma politickej strany nemá slúžiť na zakrytie činností a účelov prislúchajúcich iným druhom právnických osôb, napr. obchodným spoločnostiam alebo profesným komorám. Zároveň je v rámci účtovníctva strany skoro nemožné rozšíriť použitie príjmov z rôznych zdrojov. Problém výkladu § 17 ods. 3 je zatiaľ na Slovensku zaujímavý asi iba pre právnikov, lebo politickej strany majú problémy so získavaním prostriedkov na udržiavanie nevyhnutného profesionálneho aparátu a minimálnu činnosť, čiže neprichádzajú do pokušenia použiť svoje prostriedky v rozpore s obmedzeniami § 17, ods. 3.

Skutočným problémom politickej strán a hnutí je získať zdroje na pokrytie nákladov existencie a fungovania. Strana, ktorá má ambície byť trvale parlamentnou musí, pokiaľ nie je reprezentantkou národnostnej menšiny alebo inej sociálnej skupiny sústredenej na časti územia, vydržiavať celoštátny profesionálny aparát po úroveň krajov až väčšiny okresov a prezentovať svoje zámery nielen na celoštáte, ale aj na regionálnej a miestnej úrovni. To všetko stojí peniaze, veľa peňazí.

Podľa súčasnej právnej úpravy možno príjmy politickej strán a hnutí rozdeliť do niekoľkých skupín:

1. Typickým zdrojom príjmov politickej strán, ale nie hnutí, ktoré často nemajú jasne vymedzené členstvo, sú členské príspevky. Tie spravidla stačia na činnosť základných (miestnych) organizácií strany a časť z nich pomáha okresným či iným štruktúram. Aj v stranach s početným a disciplinovaným členstvom predstavujú menšiu a zmenšujúcu

sa časť príjmov. Zákon o politickej strane počíta s existenciou členských príspevkov [§ 18 ods. 2 písm. b)], ale nehovorí nič o ich výške, spôsobe vyberania ani nestanovuje povinnosť, aby sa v stranach nejaké členské príspevky platili.

2. Zákon o politickej strane odlišuje od členských príspevkov dary. Základným rozdielom medzi nimi je, že členský príspevok platí člen na základe stanov, organizačného poriadku alebo iného vnútrostranického predpisu. Jeho platenie je teda jeho členskou či straníckou povinnosťou. Dar môže strane venovať člen, nečlen i právnická osoba, pokiaľ im to zákon nezakazuje a pochopiteľne ide o ich dobrovoľné rozhodnutie obdarovať politickej stranu.

§ 19 zákona č. 424/1991 Zb. zakazuje strane prijímať dary a iné bezodplatné plnenia od štátu a od štátnych orgánov, pokiaľ tento alebo iný zákon nestanovuje ináč. Zjavným účelom tohto ustanovenia je, aby politickej strane, ktoré majú v demokraciach rozhodujúce slovo v zákonodarnej a výkonnej moci, nezneužívali svoje postavenie a neobdarovali samy seba bez vedomia občanov. Ak tak urobia vo forme zákona, vzbudí ich postup pozornosť verejnosti.

Podľa § 18 ods. 3 musí strana alebo hnutie uviesť vo výročnej finančnej správe menovite darcov, ktorí jej za rok venovali viac ako 50000 Sk alebo jednotlivý dar prevyšujúci 10000 Sk. Cieľom tohto ustanovenia je zabrániť neprimeranému tajnému vplyvu významných sponzorov v politickej strane a ich prostredníctvom i v štáte a v obciach. Účinnosť tohto zákazu sa blíži k nule, lebo je veľmi ľahké rozdeliť veľký finančný dar medzi viacerých darcov a počta nie je oprávnená skúmať totožnosť odosielať a keďkolvek sumy, čiže údaje o odosielaťe môžu byť bez vedomia strany nepravdivé.

3. Účelom existencie strany nemá byť

zárobková činnosť a aj preto politickej strane nesmú vo vlastnom mene podnikať. Môžu podnikať iba prostredníctvom iných právnických osôb, ktoré sa venujú podnikaniu v zákonom vymedzených oblastiach súvisiacich s činnosťou strany (§ 17 ods. 4). Ide o: a) prevádzkovanie vydavateľstiev, nakladateľstiev a tlačiarí, b) publikáčnu a propagačnú činnosť, c) lotérie a tomboly, d) výrobu a predaj predmetov propagujúcich program a činnosť príslušnej strany a hnutia, e) usporadúvanie kultúrnych, spoločenských, športových, rekreačných, vzdelávacích a politickej akcií.

Formulácie zákona nedávajú jednoznačnú odpoveď na otázku, či strany a hnutia môžu podnikať prostredníctvom právnických osôb podnikajúcich výlučne, prevažne alebo iba aj vo vymenovaných zákonom vymedzených oblastiach. Zmyslu tejto právnej úpravy zodpovedá jej reštriktívny výklad, podľa ktorého môžu právnické osoby, ktorých vlastníkmi sú politickej strany alebo hnutia, podnikať výlučne v zákonom vymedzených oblastiach, lebo iba tak možno zamedziť nežiaducemu zapojeniu politickej strán a hnutí do hospodárskeho života.

4. Strany a hnutia môžu byť bez obmedzenia dedičmi zo závetu.

5. Najdôležitejším zdrojom legálnych príjmov politickej strán a hnutí je štát, a to napriek § 19 zákona č. 424/1991 Zb., ktorý znie: "Dary a iné bezodplatné plnenia nemôžu strana a hnutie prijať od štátu a od štátnych orgánov, pokiaľ zákon nestanovuje inak." Viacero zákonov ustanovuje inak, čiže priznáva stranám a hnutiam právo na prostriedky zo štátneho rozpočtu, a to priamo i prostredníctvom podpory ich klubov v Národnej rade Slovenskej republiky. Výhodiskom pre určovanie výšky príamej i nepriamej štátnej podpory politickej strán sú výsledky parlamentných volieb. Výška štátneho príspevku je rovnaká

Priama finančná podpora

Priamu podporu politickej strán a hnutí zo štátneho rozpočtu tvorí úhrada volebných nákladov a príspevok politickej strán a politickej hnutiam zo štátneho rozpočtu SR. Úhradu volebných nákladov upravuje § 53 ods. 3 zákona č. 80/1990 Zb. o volbách do SNR v platnom znení, podľa ktorého sa každej politickej strane, ktorá získala viac ako tri percentá z celkového počtu platných hlasov v rámci SR, uhradí za každý takýto hlas zo štátneho rozpočtu 60 Sk. Neurárdzajú sa skutočné volebné náklady, ale v závislosti od volebného výsledku sa vypláca paušálna suma. Preto ide skôr o štátnej podpori strán ako o úhradu volebných nákladov. Každý volič dáva odovzdaním svojho hlasu niektoréj strane i určitú sumu zo štátnych, teda spoločných prostriedkov. Stojí za povšimnutie, že nárok na úhradu volebných nákladov majú i niektoré strany, ktoré sa nedostali do NR SR, kde existuje päťpercentný prah pre vstup, ale prekročili hranicu 3 %.

Príspevok politickej strán a politickej hnutiam zo štátneho rozpočtu SR spomína § 20 zákona č. 424/1991 Zb. o zdrúžovaní v politickej strane a v politickej hnutíach príliš stručným spôsobom – odkazuje jeho úpravou osobitnému zákonom. V súčasnosti platí zákon SNR č. 190/1992 Zb. o príspevku politickej strán a politickej hnutiam zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky, ktorý primerane podrobne upravuje spôsob jeho vyplácania stranám a hnutiam. Strany a hnutia majú na príspevok podľa tohto zákona právny nárok. Nejde teda o "príspevok z milosti". Štátny príspevok patrí stranám, ktoré malí nárok na úhradu volebných nákladov, čiže tým, ktoré získali aspoň 3 % hlasov v predchádzajúcich parlamentných volbách. Výška štátneho príspevku je rovnaká

ako výška úhrady volebných nákladov, teda 60 Sk za každý hlas. Rozdielny je však kalendár vyplácania úhrady volebných nákladov a štátneho príspievku.

Celá úhrada volebných nákladov sa stranám vyplatí na základe ich žiadosti naraz v jedinej "splátkе". Štátny príspevok sa vypláca stranám tiež na základe ich žiadostí, ale v ročných splátkach predstavujúcich 1/4 úhrady volebných nákladov. Za celé štvorročné volebné obdobie je teda strane vyplatený štátny príspevok vo výške úhrady jej volebných nákladov. Zákon mlčí o spôsobe delenia úhrady volebných nákladov medzi stranami, ktoré kandidovali spoločne v rámci koalície. Jednoznačne však upravuje delenie príspievku politickým stranám a politickým hnutiam medzi politické subjekty, ktoré kandidovali v rámci koalície: Budú sa strany na spôsobe jeho rozdelenia dohodnú, alebo sa medzi ne rozdelí rovným dielom. Zákon SNR č. 190/1992 Zb. o príspevku politickým stranám a politickým hnutiam zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky upravuje viacero otázok (napr. dôsledky rozdelenia politickej strany na vyplácanie príspievku), ktoré nie je potrebné upraviť v prípade jednorazovo a ihneď po voľbách vyplácanej paušálnej úhrady volebných nákladov, ale niektoré z jeho ustanovení (napr. o rozdelení príspievku medzi strany v rámci koalície) chýbajú vo volebnom zákone pri úprave volebných nákladov. Je príjmenej otázne, či možno pomocou analógie uplatniť časti zákona SNR č. 190/1992 Zb. upravujúce príspievok politickým stranám a politickým hnutiam zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky aj na úhradu volebných nákladov zakotvenú v inom zákone.

Podľa § 18 zákona č. 424/1991 Zb. sú politické strany a hnutia **povinné predložiť každoročne do 1. apríla Národnej rade Slovenskej republiky výročnú**

finančnú správu v zákonom stanovenom členení, ktoré možno silne zjednodušene vyjadriť nasledovne: a) majetok a záväzky, b) príjmy, c) výdavky. Body b) a c) sa podla § 18 ods. 2 zákona č. 424/1991 Zb. ďalej podrobne členia. Podľa § 3 zákona SNR č. 190/1992 Zb. o príspievku politickým stranám a politickým hnutiam zo štátneho rozpočtu musí byť súčasťou výročnej finančnej správy aj zúčtovanie štátneho príspievku. Sankciou za jeho nezúčtovanie v rámci výročnej finančnej správy čiže za nepredloženie výročnej finančnej správy alebo za jej predloženie bez zúčtovania štátneho príspievku je strata nároku na splátku štátneho príspievku za príslušný rok. Výročná finančná správa však nepodlieha žiadnej kontrole ani sa nezverejňuje, ba ani sa nepredkladá NR SR. Hospodárenie politických strán teda nie je v skutočnosti kontrolované.

Azda prospeje pripomienu, že zánik ČSFR znamenal pre politické strany a hnutia citelné zníženie príjmov, lebo prišli o prostriedky vyplácané na základe výsledkov volieb do bývalého Federálneho zhromaždenia.

Nepriama štátna podpora

Nepriamu štátnu finančnú a materiálnu podporu politickým stranám a hnutiam právne regulejú hlavne **zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky** (ďalej rokovací poriadok) v rámci deviatej časti Poslanecké kluby a poslanecké grémium. Ide tu o podporu poslaneckých klubov, ktoré sú spravidla "organizáciami politických strán a hnutí" v NR SR. § 65 ods. 1 rokovacieho poriadku priznáva poslaneckým klubom právo používať na svoju činnosť miestnosti v priestoroch Národnej rady. V praxi to zna-

mená, že predseda NR SR prideli každému poslaneckému klubu neveľkú kanceláriu a určí, ktorú zasadiaciu miestnosť môže používať na svoje stretnutia.

Podľa § 65 ods. 2 rokovacieho poriadku sa na úhradu nákladov poslaneckých klubov poskytujú podľa rozhodnutia predsedu NR SR z rozpočtu kancelárie NR SR finančné príspievky vo výške zohľadňujúcej počet členov jednotlivých poslaneckých klubov.

Pravidlá hospodárenia poslaneckých klubov schvaľuje Národná rada. Predseda NR SR určuje každoročne rozhodnutím po porade s politickými grémiami výšku príspievku na činnosť jednotlivých poslaneckých klubov. Pri určovaní jeho výšky vychádza z počtu poslancov združených v jednotlivých kluboch, čiže príspievok sa vypočítava tak, že sa pevná suma vynásobí počtom členov poslaneckého klubu. V roku 1999 bol tento príspievok 2000 Sk na poslanca mesačne. Vypláca sa klubom každý mesiac. Táto suma nepokrýva prevádzkové náklady poslaneckých klubov, a tak na ne prispievajú i poslanci NR SR. Prostriedky poskytnuté z rozpočtu kancelárie NR SR musia poslanecké kluby na požiadanie predsedu NR SR kedykoľvek zúčtovať. Predseda NR SR predkladá Národnej rade do 31. marca správu o hospodárení poslaneckých klubov za predchádzajúci kalendárny rok. Táto časť hospodárenia poslaneckých klubov je teda dostatočne kontrolovaná a verejne sledovateľná.

Súčasťou nepriamej verejnej, i keď nie štátnej, materiálnej podpory je poskytnutie vysielacieho času vo verejnoprávnej televízii a rozhlase a plôch na vylepovanie plagátov a oznamení politickým stranám počas predvolebnej kampane zadarmo. Treba rozložiť bezodplatné poskytnutie vysielacieho času od nákladov na výrobu predvolebných štotov, ktoré platia politické strany. Najjasnejšie to vyjadruje § 15 ods. 6 zákona č. 46/1999

Z. z. o spôsobe volby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní, o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov, ktorý znie: "Úhrady za používanie telekomunikačného zariadenia sa uhrádzajú Slovenskému rozhlasu a Slovenskej televízii podľa odseku 4 zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky." Odsek 4 určuje rozsah vysielacieho času na predvolebnú kampaň v oboch verejno-právnych elektronických masmédiach.

Právna zodpovednosť politických strán

Strany a hnutia sú právnickými osobami. Z toho vyplýva, že môžu svojim konaním porušiť právo, a teda voči nim možno uplatniť právnu zodpovednosť a uložiť im sankcie. Od prívnej zodpovednosti strán a hnutí treba odlišiť právnu zodpovednosť ich funkcionárov a členov za porušenia práva, ktorých sa dopustili pri svojej straničke činnosti.

Zákon č. 424/1991 Zb. o zdrúžovaní v politických stranach a v politických hnutiach upravuje aj postup v situácii, keď politickej strane alebo politické hnutie porušujú platné právo.

Okrem už spomínaného zániku nároku na splátku štátneho príspievku v prípade jeho nezúčtovania za predchádzajúci rok, ktorý zakotvuje zákon č. 190/1992 Zb., možno podľa zákona č. 424/1991 Zb. politickej strane alebo hnutiu uložiť dve sankcie 1. pozastavenie činnosti a 2. rozpustenie.

1. Pozastavenie činnosti strany alebo hnutia spočíva v tom, že strana alebo hnutie nesmie počas pozastavenia činnosti vyvíjať žiadnu aktivitu okrem úkonov zameraných na odstránenie stavu, ktorý bol dôvodom pozastavenia. Nesmie sa teda ani

zúčastniť volieb. Existuje však nadáľej ako právnická osoba a jej organizačné štruktúry môžu nadáľej legálne existovať, ale nesmú konať.

Dôvodom na pozastavenie činnosti strany alebo hnutia je rozpor ich činnosti s § 1 – 5 zákona č. 424/1991 Zb. v znení noviel alebo so stanovami strany. Vymenovanie všetkých možných prípadov rozporu činnosti strany s uvedenými ustanoveniami zákona o politických stranách by bolo skoro neko-nečnou kazuistikou. Zahŕalo by nútenie k členstvu, činnosť strany v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch, zvolenie cudzincu do orgánu strany atď. Osobitnú pozornosť si zaslúžia dôvody vymenované v § 4, ktorého už spomínané predvetie znie "Zakazujú sa strany a hnutia...", ale táto ostrá formulácia nemá právne dôsledky. Uvedené dôvody pozastavenia činnosti strany možno nepresne zhrnúť do týchto hesiel: protizákonosť, nedemokraticosť, pokus o protiprávnu a trvalé uchopenie moci, ohrozenie mravnosti, verejného poriadku, práv a slobôd občana. Rozpor činnosti strany s jej vlastnými stanovami by musel byť zvlášť závažný na to, aby bol dôvodom pre pozastavenie jej činnosti. Zákon v tomto smere mlčí.

Posúdenie týchto i ďalších dôvodov na pozastavenie činnosti politickej strany alebo hnutia by bolo veľmi náročnou úlohou, lebo by tu mali byť dôležité najmä intenzita, spoľočenská nebezpečnosť, význam a podobné kategórie.

2. Rozhodnutie o rozpustení je nedobrovoľným spôsobom zrušenia strany a hnutia (§ 13 zákona č. 424/1991 Zb.). Znamená zánik strany ako právnickej osoby a legálnej organizácie.

Dôvodom na rozhodnutie o rozpustení strany je rovnako ako v prípade pozastavenia činnosti rozpor jej činnosti s § 1 – 5 zákona č. 424/1991 Zb. Medzi dôvodmi chýba

v porovnaní s dôvodmi pozastavenia činnosti iba rozpor so stanovami. Možno teda usúdiť, že na rozhodnutie o rozpustení strany by bolo potrebné závažnejšie porušenie práva ako na pozastavenie činnosti, alebo aby pozastavenie činnosti nevedlo k odstráneniu protiprávneho stavu.

Návrh na pozastavenie činnosti i na rozhodnutie o rozpustení strany môže podať iba generálny prokurátor SR, čo stáže zneužívanie konania o pozastavení činnosti alebo o rozpustení politickej strany v politickej súperení. Príslušný na konanie je Najvyšší súd SR (§ 15 zákona č. 424/1991 Zb.). V konaní o pozastavení činnosti a o rozpustení politickej strany je Ústavný súd SR odvolacím súdom voči rozhodnutiam Najvyššieho súdu SR o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo hnutia (čl. 129 ods. 4 Ústavy SR a šiesty oddiel zákona 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho súdcov). Vzhľadom na koncepciu ústavného a správneho súdnictva uplatnenú v Slovenskej republike ide o výnimocnú a v mnohom kurióznu právnu úpravu, ktorá dosiaľ nevyvolała diskusiu a možno i problém iba preto, lebo sa neuplatňovala. Z díkcie Ústavy SR vyplýva, že na Ústavný súd SR sa možno obrátiť, iba ak Najvyšší súd SR návrhu generálneho prokurátora vyhovel a pozastavil činnosť strany alebo ju rozpustil. Ústavný súd je v tomto prípade oprávnený preskúmať ústavnosť a zákonnosť rozhodnutia Najvyššieho súdu SR.

Dosiaľ nie sú praktické skúsenosti s pozastavením činnosti a s rozpustením politickej strany v Slovenskej republike. A to je dobré, lebo nevyhnutnosť siahnuť k takýmu prostriedkom na potlačenie protiprávnych politickej organizácií je vždy znakom krízového prvku v politike.

Politickej strany a hnutia môžu zaniknúť

aj dobrovoľne, a to troma spôsobmi:

- a) dobrovoľným rozpustením,
- b) zlúčením s inou stranou alebo hnutím,
- c) premenou na občianske združenie.

Právny poriadok Slovenskej republiky umožňuje trvalú existenciu aj politickej stranám a hnutiam, ktoré nezískali žiadny poslanecký mandát v NR SR, obecnom zastupiteľstve ani primátorské či starostovské kreslo, ba ani sa o tieto funkcie vo volbách neuchádzali.

Ak stanovy strany neurčujú ináč, rozhoduje o jej dobrovoľnom zániku jej najvyšší orgán. V prípade dobrovoľného i nedobrovoľného (súdneho) rozpustenia strany sa riešia jej majetkové vzťahy v zásade likvidáciou.

Iné významné zákony

Pre činnosť politickej strán a hnutí je významné množstvo ďalších normatívnych právnych aktov, najmä tých, ktoré upravujú činnosť typické pre politicke strany. Túto početnú skupinu právnych predpisov možno rozdeliť podľa toho, či politickej stranám priznávajú alebo nepriznávajú odlišné právne postavenie ako iným právnickým osobám.

Najznámejšimi a pravdepodobne aj najvýznamnejšími príkladmi zákonov priznávajúcich stranám zvláštne postavenie sú **volebné zákony** (č. 80/1990 Zb. o volbách do Slovenskej národnej rady v znení noviel, č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánov samosprávy obcí v znení noviel, č. 46/1999 Z. z. o spôsobe volby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a doplnení niektorých ďalších zákonov a zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda), ktoré priznávajú politickej stranám všeobecne alebo politickej stranám zastúpeným v NR SR privilegované postavenie, pokiaľ ide o navrhovanie kandidátov a o zastúpenie vo volebných a referendových komisiách.

Iné právne normy znevýhodňujú politicke strany tým, že im na rozdiel od občianskych združení zakazujú pôsobiť na niektorých miestach. Jasným príkladom takejto v demokratickej spoločnosti prospešnej "diskriminácie" politickej strán je § 6 ods. 4, zákona č. 370/1990 Z. z. o vojenskej službe: "Činnosť politickej strán a politickej hnutí alebo činnosť združení politickej charakteru je vo vojenských objektoch zakázaná." Problematické by bolo stanovenie hranice medzi združeniami politickej charakteru a ostatnými občanskymi združeniami. Jej záväzné stanovenie by sa mohlo v prípade sporu stať až úlohou Ústavného súdu SR.

Väčšina právnych noriem priznáva politickej stranám **rovnaké postavenie ako iným právnickým osobám**.

Politicke strany patria k typickým **organizátorom verejných zhromaždení**. Prostredníctvom svojich členov často inicujú vznik občianskych združení a nadácií, alebo sa snažia získať vplyv už existujúcich občianskych združeniac a nadáciach. Prístup na stránky novín a do elektronických masmédií je pre politicke strany otázkou prežitia. Preto sú pre politicke strany a hnutia mimoriadne dôležité napr. zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení noviel a zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení noviel. Podľa § 3 zákona č. 84/1990 Zb. majú politicke strany rovnako ako iné právnické osoby právo byť zvolávateľom zhromaždení, čiže môžu vo vlastnom mene organizovať manifestácie, sprievody i demonštrácie. V tomto prípade sú v rovnoprávnom postavení s jednotlivými plnoletými občanmi, skupinami občanov i inými právnickými osobami. Kuriózne pôsobí, že zvolávateľom zhromaždenia by mohla byť aj obchodná spoločnosť, ale to už nie

je otázka právnej úpravy politických strán.

Strany a občianske združenia

Zvlášť zaujímavý je vzťah zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach a zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, ktoré častočne vymedzujú rozsah svojej pôsobnosti vzájomne vylučujúcim spôsobom, čiže tak, že každý z nich vylučuje svoju pôsobnosť vo veci pôsobnosti toho druhého. Okrem tejto právnej zaujímavosti však možno dospieť ich výkladom k záveru, že *občianske združenie nemôže byť členom politickej strany, lebo tým môže byť iba fyzická a nie aj právnická osoba, ale politická strana môže byť kolektívnym členom občianskeho združenia*. § 1 ods.1 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení noviel sice znie:

"Občania majú právo slobodne sa združovať." a celá konцепcia zákona počíta s členstvom fyzických osôb v občianskych združeniac, ale § 2 ods. 2 výslovne priznáva právo členstva v občianskych združeniac aj právnickým osobám, keď hovorí:

"Členmi združení môžu byť aj právnické osoby." § 3, ods. 1 veta prvá zákona č. 424/1991 Zb. znie jednoznačne: "Strany a hnutia sú právnickými osobami", a tak môžu byť členmi občianskych združení. Logickejší by však bol opačný postup, *pripúšťajúci členstvo občianskych združení v politických stranách a hnutiach*, lebo obvykle politické strany vytvárajú skupinu im blízkych občianskych združení, ktorých predstavitelia majú spravidla zase značný vplyv v stranách.

A napokon je tu dôvod formálnoprávny. Okrem podnikania majú strany všetky právne možnosti občianskych združení a navyše majú privilegované postavenie pri navrhova-

ní kandidátov na poslancov zastupiteľských zborov i starostov a primátorov, čiže môžu svoje ciele presadzovať všetkými prostredkami, ktoré sú právne prístupné občianskym združeniam a naviac majú i možnosť priameho podielu na štátnej moci.

Stredoeurópske právne úpravy

Vo všetkých krajinách strednej Európy existujú viac či menej podrobne právne úpravy politických strán, čiže politické strany už nie sú právom trpenými a prehliadanými, ale uznanými a regulovanými organizáciami. Faktický mocensko-politický význam politických strán si krátko po zmene v roku 1989 alebo ešte i v jej rámci vynutil prijatie zákonov o politických stranach, ktoré sa neraz stali významnými stavebnými kameňmi formovania pluralitného systému rovnoprávnych politických strán. Právna úprava tu na rozdiel od štátov západnej Európy do značnej miery predchádzala existenciu systému rovnoprávnych politických strán; bola prijatá preto, aby umožnila jeho vznik.

Napriek nezanedbateľným rozdielom majú právne úpravy politických strán v strednej Európe veľa spoločného a pôsobia v prostredí relatívne blízkych právnych a politických kultúr, čo zvyčaje prakticko-politický význam ich štúdia pre úvahy o možnostiach zdokonalenia zákona o politických stranach platného na Slovensku. Pravdepodobne najviditeľnejšimi spoločnými črtami právnej úpravy v krajinách strednej Európy sú:

- zákonný charakter. Právna úprava politických strán má vo väčšine z týchto štátov výlučne právnu silu zákona. Azda iba v Poľsku upravuje problematiku politických

strán aj podzákonny právny predpis – nariadenie ministra spravodlivosti. Právo politických strán tvorí významnú súčasť široko chápaného ústavného práva, pre ktoré je charakteristický zákonný charakter. Právna úprava politických strán realizuje ústavy v častiach zakotvujúcich právo občanov na účasť na správe vecí verejných, slobodnú súťaž politických síl, slobodu volieb atď., a preto musí mať takmer výlučne úroveň zákona;

- upravené otázky. Zákony o politických stranach regulujú ich charakter ako právnických osôb, zmysel a účel ich existencie, vznik, členstvo, zánik, hospodárenie a často i vnútorný život a organizáciu. Miera podrobnosti úpravy týchto i ďalších otázok je v jednotlivých krajinách odlišná. Pravdepodobne najstručnejšie je maďarský zákon XXXIII z roku 1989 o pôsobení a financovaní politických strán, ktorý bol prijatý ešte v zápale roku 1989, keď naliehavosť vytvorenia právneho základu straničkeho pluralizmu prevládla nad potrebou komplexnej a podrobnej regulácie;

- vnútorný demokratizmus. Zákony o politických stranach v strednej Európe zakotvujú vnútorný demokratizmus politických strán. Robia tak veľmi rôznymi spôsobmi a najmä nerovnakovo podrobne. Najdejtielnejšie upravuje otázky vnútornej štruktúry a fungovania strany už spomínaný nemecký zákon o politických stranach, ktorého druhý a vlastne i tretí oddiel sú venované otázkam, ktoré slovenský zákonodarca prenechal stanovám, organizačným poriadkom a v niektorých prípadoch možno iba uzneseniam orgánov politických strán. Na druhom konci kontinua miery podrobnosti právnej úpravy vnútorného usporiadania a života politických strán stojí maďarský zákon XXXIII z roku 1989 o fungovaní a financovaní politických strán, ktorý iba v preambule spomína demokratický prejav rôznych záujmov

a hodnôt existujúcich v spoločnosti;

- rovnosť politických strán. Všetky právne úpravy politických strán stojia dôsledne na princípe ich rovnosti a rovnoprávnosti. Poľský zákon o politických stranach z 27. júna 1997 dokonca v čl. 5 výslovne zaväzuje orgány verejnej moci pristupovať rovnako k všetkým politickým stranám. Zdôrazňovanie rovnoprávnosti politických strán predstavuje reakciu na vedúcu úlohu komunistických strán pred rokom 1989. Všeobecne sa z tejto zásady akceptujú tieto výnimky: na štátne financovanie majú nárok iba strany, ktoré získaли stanovené percento hlasov vo voľbách; pri štátnom financovaní môžu byť zvýhodnené opozičné strany; určité práva sú priznáne iba parlamentným stranám, čo je možné i nepriamo ich príznaním poslancom alebo ich skupinám;

- registračný a nie povolenovací princíp vzniku politických strán.

Príslušný štátny orgán nemá priestor pre voľnú úvahu pri posudzovaní či návrhu na vznik (žiadosti o registráciu) politickej strany vyhovie alebo nie. Zisťuje iba to, či boli zákonom stanovené podmienky splnené. Ak áno, je povinný stranu zaregistrovať. Proti zamiestneniu registrácie sa možno "odvolať" k súdu;

- možnosť súdneho rozpustenia (zrušenia) politickej strany. Iba súd môže rozhodnúť o nedobrovoľnom zániku politickej strany. Táto politicky citlivá právomoc prislúcha často ústavným súdom;

- zákaz pôsobenia strán na pracoviskách, v ozbrojených silách a zboroch.

Ustanovenia zakazujúce politickým stranám organizáciu na "výrobnom princípe" sú reakciou na pôsobenie organizácií bývalých komunistických strán na pracoviskách. Snaha zachovať straničku neutralitu niektorých časťí štátneho aparátu, a tým zabrániť ich prípadnému zneužití v straničko-politických zá-

pasoch, je pochopiteľná, ale jej úspech bude vždy iba čiastočný, lebo každý občan vrátené vojaka z povolania i sudcu má svoje politické presvedčenie;

- zákaz členstva v stranách pre určité skupiny. Ide spravidla o súdcov, vojakov z povolania a niektorých pracovníkov štátneho aparátu. Účinnosť týchto zákazov je obmedzená z dôvodov uvedených v predchádzajúcom bode. Miernejšou a azda realistickejšou podobou zabránenia prílišnému postraničeniu mocensky rozdújúcich zložiek štátneho mechanizmu predstavuje zákaz pre ich príslušníkov, pracovníkov alebo iba vyšších funkcionárov zastávať v stranach niektoré alebo akékoľvek funkcie;

- "štvorložkové" financovanie.

Príjmy politických strán, ktorých úprava je najcítlivejšou a na Slovensku aj najslabšou časťou prívnej regulácie politických strán, sa v štátach strednej Európy skladajú, zjednodušene vyjadrené, zo štyroch zložiek: 1. členských príspevkov, 2. darov a dedičstva, 3. štátneho príspevku, 4. príjmov z podnikania, ktoré spravidla nesmie byť vo vlastnom mene a je obmedzené na zákonom určené oblasti. Často sú určené hraničné pomery pre príjmy z jednotlivých zdrojov. Napríklad podľa § 18 ods. 5 nemeckého zákona o politických stranach v novom znení z 31. januára 1994 nesmie štátny príspevok prevyšiť prostriedky, ktoré strana získala z iných zdrojov. Časté sú zákazy prijmania finančných prostriedkov zo zahraničia a od štátu, štátnych podnikov a inštitúcií okrem zákonom určeného štátneho príspevku;

- verejňovanie a kontrola stranickeho hospodárenia.

Všetky právne úpravy hospodárenia politických strán v krajinách strednej Európy obsahujú ustanovenia o nejakej forme predkladania alebo verejňovania správ o hospodárení politických strán či o kontrole ich hospodárenia. Pre Slovensko pôsobia inšpiratívne hlavne právne úpravy v Čechách, Slovensku a Nemecku patriace pokiaľ ide o kontrolu hospodárenia politických strán ku "prísnnejším". V Českej republike podlieha hospodárenie politických strán kontrole Najvyššieho kontrolného úradu (§ 18 zákona č. 118/1994 Zb. úplné znenie zákona o združovaní v politických stranach a v politických hnutiach č. 424/1990 Zb. platné v Českej republike). V Slovensku posudzuje výročnú finančnú správu strany Účtovný súd Republiky Slovenska (čl. 24 zákona o politických stranach zo 4. októbra 1994). V Spolkovej republike Nemecko podlieha finančná správa politickej strany aj kontrole auditorom (§ 23 ods. 2 zákona o politických stranach z 31. januára 1996).

Politické strany v európskom práve

V rámci široko chápaného "európskeho práva" zahrňujúceho dva právne poriadky, (Európskej únie a Rady Európy) možno rozlíšiť **tri oblasti právnej (ne)regulácie politických strán a ich financovania:**

1. úpravu politických strán pôsobiacich v krajinách Európskej únie v práve Európskej únie. Ide zatiaľ o prázdnu množinu, lebo právo Európskej únie sa touto problematikou nezaobere,
2. úpravu tzv. európskych politických strán v práve Európskej únie,
3. právnu úpravu politických strán právnym systémom Rady Európy čiže Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a na ňom založenou judikatúrou Európskej komisie pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva.

Na úrovni Európskej únie a najmä okolo Európskeho parlamentu veľké "politické ro-

diny" socialistov, kresťanských demokratov a liberálov postupne utvorili politické organizácie odlišné od vnútrosťnych politických strán i od ich medzinárodných organizácií pôsobiacich prevažne celosvetovo (Socialistická internacionál, Liberálna internacionál a in.). Aj európske politické strany vznikli rovnako ako ich národné predchodyne skôr ako bola prijatá ich právna úprava. *Európske politické strany sú skutočnosťou, ale ich právna úprava má charakter nezávaznej rezolúcie Európskeho parlamentu.* Ide o rezolúciu A 4-0342/96 z 10. 12. 1996 o ústavnom postavení európskych politických strán, ktorá veľmi kvalitne a zároveň stručne upravuje základy právneho postavenia, úloh, vnútrosťnej strukturnej a demokracie, ako aj financovania európskych politických strán. Rezolúcia i "vysvetľujúce prehlásenie" (v našej terminológii dôvodová správa) koncínne vyjadrujú súčasný stav práva politických strán v západnej Európe. Sú založené na myšlienke, že ak sa tažisko rozhodovania presúva na úroveň Európskej únie, tak tu musia v záujme demokracie a občanov Únie pôsobiť i európske politické strany. Rovnako ako na národnej či štátnej úrovni potrebujú i európske politické strany primeranú právnu úpravu a financovanie z verejných zdrojov.

Rezolúcia odporúča priať dva záväzné právne dokumenty

a) rámcové nariadenie o právnom postavení európskych politických strán a

b) nariadenie o finančných podmienkach európskych politických strán, ktoré však zatiaľ neboli schválené. Rezolúcia upravuje ciele existence európskych politických strán, rámcové podmienky, ktoré musí organizácia splniť, aby mohla byť uznaná za európsku politickej stranu, pokiaľ ide o organizačnú štruktúru, demokratizmus, územný rozsah a obsah pôsobenia, verejnosť pôsobenia,

charakter stanov atď. Zakotvuje i základné práva, ktoré by mali mať európske politické strany: právo slobodne založiť politickú stranu, všeobecná politická sloboda akcie, právo na rovnaké zaobchádzanie, právo nominaovať kandidátov vo voľbách a možnosť získať postavenie právnickej osoby. Z kontextu i z "vysvetľujúceho prehlásenia" je zrejmé, že postavenie právnickej osoby sa nepovažuje za jediný možný právny základ statusu európskej politickej strany.

Zaslúženú pozornosť venuje rezolúcia financovaniu politických strán, ktoré by sa malo opierať o príspevky z fondov Spoločenstva a malo by sa riadiť nasledujúcimi zásadami:

a) jeho základom by bol samostatný normatívny právny akt Spoločenstva a bolo by vedené ako zvláštna položka v rozpočte Spoločenstva,

b) príspevky by sa delili podľa zásady rovnosti pri zohľadnení počtu krajín, kde pôsobia jednotlivé strany,

c) bolo by viazané na plnenie úlohy strán na úrovni Európskej únie,

d) bolo by podmienené úplným zverejnením stranického hospodárenia,

e) malo by povzbudiť strany k získaniu finančnej nezávislosti a k upevneniu spojenia so spoločnosťou.

Pre právnika, politika i politológa je zaujímavá myšlienka, že spory súvisiaci s európskymi politickými stranami by sa mali riešiť mimosúdmou arbitrážou trojicou nestranných osôb menovaných preidentom Európskeho parlamentu, Radosu a Európskym súdnym dvorom. Jedine táto významná časť návrhu nie je primerane zdôvodnená.

Základom úpravy politických strán v právnom systéme Rady Európy je čl. 11 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý znie: "Každý má právo na slobodu pokojného zhromaž-

dovania a na slobodu združovať sa s inými, vrátane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich." Pokladá sa za samozrejmé, že tátó formulácia zahŕňa aj individuálne subjektívne právo zakladať politické strany a byť ich členom. Rovnako ako v celom Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa i v prípade združovacieho práva poskytuje relativne účinná ochrana subjektívemu právu. Nejde teda o priamu právnu reguláciu politických strán. Čl. 11 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a na ňom založená judikatúra však formulujú zásady, ktorým má vyhovieť vnútroštátna právna úprava politických strán.

Princípmi združovania v duchu judikatúry Európskej komisie pre ľudské práva sú *dobrovoľnosť a spoločný cieľ* združenia, ktoré sa vzťahujú na všetky typy združenia vrátane politických strán. Väčšina relevantnej judikatúry sa týka práva niektorých skupín osôb, najmä policajtov združovať sa v politických stranach a združovacieho práva v akýchkoľvek organizáciách vrátane politickej strán.

Za súčasného stavu európskeho práva a právnej úpravy politických strán v SR by náš štát nemal mať v prípade budúceho vstupu do Európskej únie problémy s právnou úpravou politických strán.

Štúdium zahraničných právnych úprav politických strán

– predovšetkým právnych úprav v krajinách s podobnou právnou kultúrou – pomáha uvedomiť si silné i slabé stránky zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranach a v politických hnutiach, ktorý v podobe pozmenenej novelami platí v Slovenskej republike. Niektoré z jeho nedostatkov už odhalila prax, ale ďalšie vystúpia na svetlo až v medzinárodnom porovnaní.

Hodnotenie a možné zlepšenie

Zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranach a v politických hnutiach primerane upravuje účel existencie politických strán a dostačočne jasne, i keď negatívnym spôsobom, odlišuje politické strany od iných združení občanov. **Pravdepodobne najkvalitnejšie je upravený vznik politických strán.** Regulácia tejto problematicy vyniká v porovnaní s právnymi úpravami okolitých krajín aj nad úroveň mnohých častí zákona č. 424/1991 Zb. Tento zákon určuje jasné obsahové i formálne podmienky pre vznik novej politickej strany a jasne upravuje procesný postup jej vzniku.

Dôslednosť uplatnenia regisitračného principu, keď prípadná nečinnosť štátneho orgánu znamená vyhovenie návrhu na registráciu, minimalizuje spolu s možnosťou obrátiť sa v prípade zamietnutia registrácie na súd riziko nezaregistrovania novej politickej strany z iných ako zákonných dôvodov. Stojí za závaženie, či je vhodné, aby rozhodnutie o zamietnutí registrácie preskúmal Najvyšší súd SR. Alternatívnym riešením by bolo zverejniť túto právomoc Ústavnému súdu SR. V prospech oboch riešení možno uviesť závažné argumenty. Otázky registrácie nových politickej strán i zákazu a pozastaveniu činnosti už existujúcich politickej strán sú však podľa môjho názoru viac otázkami slobodnej súťaže politickej síl a ústavného práva ako výkonu štátnej správy a preto by oboch mal rozhodovať v poslednej inštancii ústavny súd.

Problematicosť zverenia týchto právomoci Najvyššiemu súdu SR vynikne pri nedobrovoľnom zrušení politickej strany a pri zákaze jej činnosti, kde sa ústavny súd dostal do nevhodnej pozície odvolacieho súdu voči

rozhodnutiam Najvyššieho súdu SR. Aj toto kuriózne riešenie je však lepšie ako zveriť rozhodovanie o pozastavení činnosti a rozpustení politickej strany orgánu štátnej správy, ktorý je koniec koncov podriadený vláde a koná spôsobom, ktorý čo do právneho postavenia odporcu neznesie porovnanie so súdnym konaním.

Zákon č. 424/1991 Zb. v znení noviel iba nedostatočne, čiže príliš stručne a rámcovo upravuje **vnútorné usporiadanie a fungovanie strany.** Dôkladnosť a podrobnosť regulácie týchto otázok v Spolkovej republike Nemecko možno až neprimerane obmedzuje slobodu politickej strán, ale zároveň pripomína, že jednoriadkové formulácie slovenskej právnej úpravy nepostačujú na zaručenie vnútorného demokratizmu a transparentnosti fungovania organizácií, ktoré majú ambície riadiť demokratický a právny štát podľa záujmov a vôle občanov. Zákon č. 424/1991 Zb. používa pri úprave demokratizmu vnútornej štruktúry a fungovania strán stručnú a negatívnu formuláciu, keď v § 4 ustanovuje "Zakádzajú sa strany a hnutia... b) ktoré nemajú demokratické stanovy alebo nemajú demokraticky ustanovené orgány."

Požiadavka demokratickosti stanov je veľmi neurčitá a necháva orgánom aplikujúcim právo značný priestor pre výklad pojmu "demokratický". Zároveň neodpovedá na otázkou, či aj ďalšie vnútrostátnicke normy (napr. volebné poriadky pre volby orgánov strany a pravidlá výberu kandidátov pre parlamentné a komunálne volby) musia byť demokratické. Požiadavka existencie demokraticky ustanovených orgánov je taktiež sice správna, ale príliš neurčitá, lebo nerieši otázky, či všetky orgány strany musia byť ustanovené demokraticky, ak nie, tak ktoré a akú musia mať právomoc. I tu ostáva problém výkladu formulácie "demokraticky ustanovené". Vyho-

vuje mu len tvorba orgánov volbou alebo aj delegovaním?... Aký môže byť najvyšší po diel funkcionárov strany zúčastňujúcich sa z titulu svojej funkcie na zjazdoch, snemoch a konferenciach strán s hlasom rozhodujúcim na počte delegátov? Odpovede na tieto i mnohé ďalšie otázky určujú skutočný (ne)demokratizmus vnútorného života strany.

Zvlášť chýba v zákone č. 424/1991 Zb. rámcová **úprava výberu kandidátov** na poslancov NR SR, obecných zastupiteľstiev i funkcie starostov a primátorov. Mlčanie zákona tu umožňuje všetky spôsoby od vnútros tranickeho referenda po menovanie predsedom strany. Realita je spravidla niekde okolo zlatého stredu. Kandidátov na poslancov NR SR vo väčšine strán schvalujú snemy či zjazdy strán, ale pri ich skutočnom výbere majú rozhodujúcu úlohu orgány typu predstavenstva, predsedníctva, politického grémia či republikového výboru.

Ako impulz pre zamyslenie by mohol slúžiť slovenský zákon o politickej stranach zo 4. októbra, ktorý v čl. 2 deklaruje, že strany pôsobia verejne a ich hospodárenie je tak tiež verejné. I ďalšie ustanovenia tohto zákona upravujú verejnosť pôsobenia politickej strán. Politická strana ako organizácia, ktorá svoje ciele dosahuje v prvom rade po dielom na verejnej a najmä štátnej moci, by mala byť zo zákona povinná pôsobiť verejne. To neznamená, že zástupcovia tlače by mali mať právo byť prítomní na rokovaniach stranických orgánov. Takéto opatrenie by viedlo k presunu prijímania závažných rozhodnutí na neformálne stretnutia a zasadnutia orgánov strany by sa stali mestami bezvýznamných diskusií a potvrzovania inde dohodnutých uznesení. **Čo by teda mala znamenať verejnosť pôsobenia politickej strán?** Minimálnymi požiadavkami je vysoká miera verejnosti financovania

politických strán a povinnosť strany informovať verejnosť o svojej činnosti v rovnakej miere ako sú o svojej činnosti povinné informovať štátne orgány. Problém primeranej miery verejnosti pôsobenia politických strán a jej zakotvenia v zákone ešte iba čaká na vedecké spracovanie a politické prediskutovanie. Transparentnosť pôsobenia prospeje politickej strane až vtedy, keď bude zakotvená v zákone ako povinnosť všetkých strán alebo sa stane všeobecne akceptovanou normou politickej kultúry. Ináč by strana s najvyššou mierou transparentnosti rozhodovacích procesov pôsobila ako neusporiadaná a nejednotná.

Právna úprava zániku politických strán (§ 12 – 15 zákona č. 424/1991 Zb.) zatiaľ neprešla skúškou praxe, lebo žiadna významnejšia strana na Slovensku nezanikla. Umožňuje existenciu veľkého počtu organizácií registrovaných ako politické strany a politické hnutia, ktoré nemajú nádej získať poslanecký mandát ani primátorské či starostovské kreslo, ba ani sa o ich získanie vo volbách neuchádzajú. Svoju podstatou sú teda občianskymi združeniami alebo v skutočnosti ani neexistujú ("v tichosti sa rozišli"), ale sú nadálej registrované. V zahraničí (napr. Maďarsko, Nemecko) existujú právne spôsoby "nútenej" premeny týchto "tiežstrán" na iné organizácie, na občianske združenia alebo na nadácie. Prežívanie „tiežstrán“ za hranicami skutočnej politiky však nespôsobuje žiadne spomenutiahodné problémy, preto absencia právnej úpravy ich povinného výmazu zo zoznamu strán a hnutí nie je závažným nedostatkom.

Ako financovať politické strany na Slovensku?

Zvlášť inšpiratívne pôsobia zahraničné právne úpravy financovania politických strán, lebo skoro čokoľvek je v tomto prípade lepšie ako situácia na Slovensku, ktorú možno charakterizovať takto: Parlamentné politické strany nedokážu fungovať z legálne dostupných zdrojov, a tak sú postavené pred dilemum. Budť postupne odídu z politickej scény alebo chtiac nechtiac siiahnu aj po nie celkom legálnych zdrojoch. Kontrola financovania politických strán je v skutočnosti iba vyvolávaním zdania kontroly.

Pohľad do zahraničia upozorňuje na možné riešenia. *Situácia nie je zvládnuteľná iba, ba ani nie hlavne zákonným obmedzováním výdajov politických strán, hoci i toto opatrenie má nezanedbatelný význam. Rovnako ani samotná efektívna kontrola hospodárenia politických strán nepomôže, kým strany nebudú môcť získať určité minimum prostriedkov z legálnych prameňov. Výška tohto minima je približne vypočítateľná z cien služieb a tovarov, ktoré politická strana typicky používa. Strana potrebuje na svoje pôsobenie relativne malý, ale celoplošne, po celej krajine pôsobiaci profesionálny aparát s kvalitnými spojovacími prostriedkami. Nové územnosprávne členenie zdvojnásobením počtu administratívnych jednotiek podstatne zvýšilo náklady na činnosť strany. Podľa skromnejších odborných odhadov potrebuje parlamentná strana v roku, keď sa nekonajú voľby, asi 42 miliónov Sk. Vzhľadom na limitované možnosti podnikania i získavania členských príspevkov a darov by mala viac ako polovicu tejto sumy dostať od štátu v rámci priameho financovania, čo pri 130 Sk za 1 voličský hlas za 4 roky znamená, že by mohela získať takmer 700000 hlasov. Pre väčšinu*

nu parlamentných strán je na Slovensku tento počet voličských hlasov snom. Vzhľadom na fragmentáciu straničkeho spektra odrážajúcu reálny stav spoločnosti by mali mať možnosť trvale pôsobiť už strany s menej ako polovičnou čiže 10 % voličskou základňou.

Utvoriť možnosti na získanie približne 42 mil. Sk ročne pre takéto strany je úlohou práva. Je to úloha nepopolárná, až politicky samovražedná. V dobe keď nie je dostatok financií na detské domovy, školstvo, vedecký výskum a zdravotníctvo, sú úvahy o potrebe rastu príjmov politických strán nepopolárne a žiadna strana ich nemôže predstrieť verejnosti, lebo by tým spáchala politickú samovraždu. A predsa sú nevyhnutné, lebo bez riešenia tohto problému sa podstatne znížiú šance na potláčanie korupcie i organizovaného zločinu.

Ak pri predchádzajúcich nedostatkoch právnej úpravy politických strán znamenalo pomenovanie aj implicitný návrh riešenia, tak v prípade financovania politických strán je hľadanie riešenia samostatným problémom.

Jeho prvou, najľahšou a najnepopulárnejšou časťou by bolo zvýšenie príspevku politickým stranám a politickej hnutiam zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky o cca 80 %. Pre zmierzenie rozdielov vo velkosti prostriedkov, ktoré dostávajú politicke strany zo štátneho rozpočtu by bolo vhodné stanoviť jeho hornú hranicu pre jednu stranu napríklad finančným ekvivalentom 1 milióna hlasov. Náklady na činnosť strany nerastú úmerne s počtom jej voličov.

Predmetom skúmania by malo byť **rozšírenie možností podnikania politických strán**. Samozrejmosťou by mal byť pre politické strany zákaz využívania právnej formy tichého spoločníka obchodnej spoločnosti, ale predmet činnosti právnických osôb, prostredníctvom ktorých strany podnikajú, by mohol byť oveľa širší.

Rovnako by bolo vhodné zvýšiť aspoň na dvojnásobok **limit anonymných darov**. Podľa vzoru Českej republiky by však mali oznamovacej povinnosti podliehať aj dedičstvá, ktoré strana získala a presahujú zákon určený limit.

V rámci nepriameho financovania politických strán stojí za úvahu zvýhodnenie opozičných strán o 10–30 %, lebo tie sa na rozdiel od vládnych strán nemôžu oprieť o aparát štátu. Vládne návrhy zákonov využívajú legislatívne útvary ústredných orgánov štátnej správy. Poslanecké návrhy zákonov predkladané opozíciou musí táto využívať "vo vlastnej rézii".

Mimo pozornosť zákonodarcu, etabluvancov politických strán i politológie zatiaľ ostala otázka, či poskytovať novovznikajúcim politickej stranám na "start" pomoc zo štátneho rozpočtu. V prospech kladnej odpovede hovorí, že v súčasnosti musí politická strana získať už pri svojom zrade nezanedbatelné prostriedky od sponzorov, ktorým bude zaviazaná v prípade budúceho politickeho úspechu. Proti hovorí riziko zneužívania a vytvárania politických strán kvôli získaniu "startovného" príspevku. Toto riziko by sa dalo minimalizovať stanovením prínesnejších podmienok pre registráciu novej politickej strany. Predovšetkým by bolo vhodné zvýšiť počet podpisov na petíciu požadujúcej jej vznik. Aj tento príspevok by mal byť zúčtovateľný.

Všetky prostriedky poskytované politickej stranám v rámci priameho financovania zo štátneho rozpočtu, čiže už existujúci príspevok politickej stranám a politickej hnutiam zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a úhrada volebných nákladov, ako aj prípadné "startovné" pre novovznikajúce politické strany by mali podliehať každoročnej automatickej valorizácii, aby sa zachovala ich reálna hodnota a aby ich nebolo potrebné



v niekolokočných intervaloch "zvyšovať" v miere, ktorá i tak spravidla zaostáva za infláciou. Otázku ostáva, či by valorizácia priameho financovania politických strán zo štátneho rozpočtu mala sledovať vývoj inflácie, spotrebiteľských cien, cien služieb a tovarov, ktoré politické strany spravidla nakupujú, alebo priemerných miezd v národnom hospodárstve. V prospech i v neprospech každého z uvedených variantov existujú nezanedbatelné argumenty.

Doteraz platná právna úprava nerieši otázku, **ako má strana naložiť s anonymnými darmi prevyšujúcimi zákonom stanovený výšku**. Tieto dary nemôžu byť zdrojom politického vplyvu, lebo ak ani obdarovaná strana nepozná darcu, tak ten nemôže z titulu daru získať politický vplyv. Uzákonenie ich prijmania by však otváralo dvere obchádzaniu zákona. Preto by bolo vhodné doplniť do zákona podľa vzoru záhraničných (napr. nemeckej) právnych úprav *povinnosť odviesť anonymný dar prevyšujúci zákonom stanovený limit pre anonymné dary v určenej lehote do štátneho rozpočtu*.

Ak by politické strany mali možnosť získať potrebné minimum prostriedkov legálnou cestou, otvorila by sa cesta k efektívnejšej kontrole ich hospodárenia. Až *realistické financovanie politických strán by umožnilo reálnu a nie iba fiktívnu kontrolu ich hospodárenia, ktorá by sa mala opierať o tri zásady, o podrobne určený obsah výročných finančných správ, o audit a o verejnosť*. Z nich súčasná právna úprava obsahuje iba prvú. Je úlohou pre profesionálnych účtovníkov a audítorov povedať, či § 18 ods. 1 zákona č. 424/1991 Zb. o zdrúžovaní v politických stranach a v politických hnutiach obsahuje primerané určenie obsahu výročnej finančnej správy strany a hnutia.

Doterajšia právna úprava a jej vyhovujúca prax nakladania s výročnými finančnými

správami strán a hnutí, keď v lepšom prípade bola s ich obsahom oboznámená NR SR a v horšom skončili v archíve NR SR, predstavuje živnú pôdu pre nedôveru v poctivosť hospodárenia politických strán a hnutí. Treba však dodať, že zo zlých možností poskytnutých rôznymi možnosťami výkladu § 18 ods. 1 zákona č. 424/1991 Zb. si NR SR zvolila tie menej zlé a výročné finančné správy strán a hnutí sa nezneužívajú na šikanovanie opozície ani na škandalizovanie politických protivníkov. V tejto veci zavádla zriedkavá tolerancia, ktorá však predstavuje za súčasnej právnej úpravy financovania politických strán najmenej zlé riešenie.

Aj v budúcnosti sa treba vyhnúť kontrole hospodárenia politických strán a hnutí štátnym orgánmi včítane Najvyššieho kontrolného úradu a schvaľovaniu výročných finančných správ politických strán a hnutí NR SR, lebo tieto postupy by príliš zvädzali k spomínaným hriechom šikanovania a škandalizovania. Výročné finančné správy politických strán a hnutí by mal povinne preveriť auditor, ktorého by si však nevybraла strana, ale bol by určený ľosom. Tieto správy by mali byť spolu so stanoviskami audítorov povinne zverejnené. Spojenie auditu vykonaného náhodne vybraným audítorm a zverejnenia správy i auditu by podstatne prispelo k transparentnosti financovania politických strán, zvýšilo by ich dôveryhodnosť a výrazne by obmedzilo zákulisné politické vplyvy a klientelizmus.

Už samotné zverejnenie informácií o pochybnom hospodárení politickej strany by bolo nezanedbatelným trestom, lebo by pravdepodobne zhoršilo jej volebné vyhliadky. Trestnoprávna zodpovednosť jednotlivých funkcionárov strany za protiprávne nakladanie s majetkom strany existuje aj v súčasnosti. Bolo by vhodné, aby o pozastavení vyplácania prostriedkov zo štátneho rozpočtu

v prípade ak auditor zistí nezrovnalosti v hospodárení strany rozhodoval súd na návrh inej politickej strany.

Zavedeniu týchto alebo iných účinných kontrolných mechanizmov financovania a hospodárenia politických strán a hnutí musí predchádzať realistická právna úprava ich financovania, ktorá im umožní fungovať z legálnych zdrojov.

O stranách a úradníkoch

Najmä v čase po voľbách sú predmetom verejnej kritiky stranický motivované výmeny vedúcich a neraz i mnohých ďalších pracovníkov štátnej správy. Samotný fakt personálnych zmien je nevyhnutný a prirodzený. Ľažko si predstaviť, že by poradcami ministra boli ľudia iného politického presvedčenia, ako je on. Možno aj prednostovia krajských a okresných úradov by mali patriť k vládnemu "táboru". Ale riaditelia odborov na ústredných orgánoch štátnej správy by asi mali byť profesionáli, ktorí lojalne realizujú politické zámery šéfa rezortu bez ohľadu na vlastné politické presvedčenie. Na tomto mieste azda prospeje pripomienka legendárne slová Maxa Webera: "Ctou úradníka je schopnosť vykonať proti svojim vlastným predstavám príkaz nadriadeného úradu, s ktorého obsahom nesúhlasí, ak trvá prikazujúci úrad na jeho vykonaní, práve tak svedomite, ako keby zodpovedal jeho vlastnému presvedčeniu, a prenechať prikazujúcemu zodpovednosť za jeho obsah; bez tejto v najvyššom zmysle slova mravnej disciplíny a sebazaprenia by sa rozpadol celý apparát. Ctou politického vod-

⁴ WEBER, M.: Politika jako povolání. Praha, Orbis 1929, s. 44.