

Právna úprava politických strán

Máj 2000



C 01 - 00605



Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied
Inštitút pre verejné otázky
Filozofická fakulta UK Katedra politológie
Friedrich Ebert Stiftung e. V.

Právna úprava politických strán

Materiály z medzinárodnej konferencie
konanej v dňoch 13. – 15. januára 2000
v Piešťanoch

C 01 - 00605



Právna úprava politických strán

© Ústav štátu a práva SAV

Redakčná úprava: Andrej Šumec

ISBN 80-968372-0-6

Slovenská akadémia vied
Ústav štátu a práva



Odborný garant konferencie
JUDr. Eduard Bárány, CSc.

Obsah

Úvod	7
Doc. JUDr. PhDr. MILOŠ VEČEŘA, CSc. – Právní reglementace politického života	9
JUDr. IMRICH KANÁRIK, CSc. – Slobodná súťaž politických síl	13
JUDr. DUŠAN NIKODÝM, CSc. – Úprava režimu politických strán v ústave	21
Mgr. RADOSLAVA BRHLÍKOVÁ – Politické strany na úrovni EÚ	27
Doc. PhDr. MARCELA GBŮROVÁ, CSc. – K niektorým otázkam vnútorného demokratizmu politických strán v Slovenskej republike	33
Doc. PhDr. MICHAL KLÍMA, CSc. – Deficit konkurenční demokracie v České republice	37
Prof. JUDr. JAN FILIP, CSc. – Politické strany jako subjekt práv a subjekt základních práv a svobod	43
Mgr. RADOVAN SUCHÁNEK – Právní úprava rozpouštění politických stran	49
JUDr. EDUARD BÁRÁNY, CSc. – Logika právnej (samo)regulácie politiky a nové možnosti právnej úpravy financovania politických strán	57
Doc. JUDr. ALEXANDER BRÖSTL, CSc. – K niektorým otázkam financovania politických strán v Spolkovej republike Nemecko	61
JUDr. VOJTĚCH ŠIMÍČEK, Ph. D. – Některé problémy přímého statního financování politických stran v České republice	67
Ing. EMÍLIA SICÁKOVÁ – Medzinarodný pohľad na systém podpory a úpravy financovania politických strán	73
JUDr. ZUZANA MAGUROVÁ – Sponzorstvo politických strán?	83
JUDr. VIEROSLAV JŮDA – Právne a politické základy vývoja politických stran na území Slovenska do roku 1990	87
Mgr. JURAJ MARUŠIAK – Postavenie nekomunistických strán v politickom systéme Slovenska v druhej polovici 50. rokov	95
PhDr. GRIGORIJ MESEŽNIKOV – Niektoré otázky vývinu stranického systému Slovenskej republiky z hľadiska právnej úpravy politických strán	105
Mgr. JAN KUDRNA – Vývoj právní úpravy politických stran na území ČR	111
Mgr. JAROSLAV SOVINSKÝ – Právní úprava politických stran v České republice	117
Mgr. FRANTIŠEK ZBOŘIL – Zánik politické strany	127
JUDr. MILAN GALANDA – Politické subjekty	129

Úvod

V dňoch 13. – 15. januára 2000 zorganizoval Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied v spolupráci s Inštitútom pre verejné otázky a Katedrou politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského konferenciu **Právna úprava politických strán**. Podujatie sa uskutočnilo vďaka podpore *Nadácie Friedricha Eberta* (Friedrich Ebert Stiftung e. V.) v Slovenskej republike. Cieľom konferencie bolo *presunúť ťažisko úvah o politických stranách a zvlášť o ich financovaní z odhaľovania škandálov a zjednodušujúcich zovšeobecnení na právne možnosti a historické súvislosti*.

Po každom približne 20 – 30 minútovom referáte nasledovala spravidla veľmi živá diskusia. Najväčšiu pozornosť vzbudila problematika financovania politických strán, *ktorého* realistická právna úprava predstavuje jednu z podmienok dlhodobého demokratického fungovania pluralitného systému politických strán. Referáty obsahuje tento zborník. Myšlienky z diskusie však bezprostredne obohatili iba účastníkov konferencie.

V Piešťanoch sa stretli právnici, politológovia, sociológovia a ekonómi, ktorých zaujala právna úprava politických strán. Multidisciplinárny prístup, či aspoň rôznosť zorných uhlov a metodologických prístupov pomohli *lepšie pochopiť tému*, ale neprekážali vzájomnej komunikácii. Niektoré referáty i diskusné vystúpenia obsahovali aj podnety pre zdokonalenie právnej úpravy politických strán na Slovensku.

Referáty sú zoradené v poradi, v akom odzneli na konferencii, čo znamená, že sú zoskupené podľa tematickej príbuznosti. Usporiadatelia dúfajú, že odborná verejnosť prijme tento zborník so záujmom a porozumením. Téma právnej úpravy politických strán si to zaslúži, lebo v sebe spája profesionálnu zaujímavosť s prakticko-politickým významom.

JUDr. Eduard Bárany, CSc.

Právní reglementace politického života

MILOŠ VEČEŘA

I.

Politika, politický život představují oblast společenského života, sociální skutečnosti, která je předmětem zájmu řady vědních oborů. Za nikoliv méně relevantní vedle analýz politologických, ústavněprávních či státovědných lze při zkoumání politického života považovat rovněž přístupy právně teoretické a právně sociologické.

Pojem politiky a odvozeně politického života lze chápat různě široce a navíc je třeba respektovat i jeho dobové konotace, tak jak je lze sledovat od období antiky, kdy termin politika vznikl v návaznosti na označení činnosti, které byly podmíněny životní a kulturní jednotou starořecké polis. V extenzivním chápání se proto politika někdy ztotožňuje i s celou oblastí veřejné sféry, veřejného života. Čeština navíc pojmově nediferencuje v oblasti politiky termíny „politics“ a „policy“, tak jako třeba angličtina, a používá pro ně společný slovní ekvivalent politika.¹

V zásadě se v odborné literatuře, zvláště pak právně teoretické a sociologické, termin politika vztahuje ke třem významům:

1. především se spojuje s kategorií **moci**, tedy politika jako oblast boje o moc, oblast mocenských vztahů,
2. velmi časte je vymezení politiky jako oblasti **činnosti státních institucí a státu** jako takového,
3. konečně nejobecněji bývá politika chápána jako součást **regulativního systému celospolečenských procesů** na různých sociálních úrovních (tj. na makrostrukturální, celostátní, oblastní či místní úrovni), kdy se v politické činnosti kombinují cíle a prostředky, koordinují se vztahy mezi subsystémy a různými kategoriemi aktérů a prosazují se různé široké či úzké společné zájmy. Politika se zde uplatňuje potud, pokud se dotýká širších podmínek společenského života v různých jeho oblastech. Mluvíme pak např. o hospodářské politice, ekologické politice, bytové politice apod. realizované na různých sociálních úrovních.

Právní reglementace politického života se prosazuje ve všech těchto třech výše zmíněných sférách politiky, politického života. Právně teoretická a právně sociologická analýza problematiky právní regulace politiky pak v sobě zahrnuje především postavení vztahu práva a politiky a dále smyslu, účelu a efektivnosti právní reglementace politiky.

II.

Vztah práva a politiky je obvykle postulován jednak v podobě analýzy povahy a míry determinace práva politikou. Zde lze příkladmo připomenout už úvahy některých antických myslitelů, či kupř. Montesquieuovy závěry o závislosti zákonů na formách vlády, Marxovo chápání práva jako vyjádření vůle vládnoucí třídy nebo např. závěry americké politicky orientované či behaviorální jurisprudence. Druhý komplementární pohled pak směřuje od práva k politice a zahrnuje především studium rámce, který právo politice určuje či by určovat mělo.

Půjdeme-li po jednotlivých výše zmíněných konotacích chápání politiky, pak právě první z uvedených charakteristik politiky – oblast mocenských poměrů je ve vztahu k právu velmi podstatná. **Pojem moci** představuje klíč k pochopení téměř všech politických jevů, kdy podstatu moci snad nejuniverzálněji vystihl již velký německý sociolog a právník Max Weber, když moc charakterizoval jako možnost určitého sociálního subjektu prosadit v rámci daných společenských vztahů vlastní vůli i proti odporu ostatních sociálních subjektů. Vztah práva a moci pak lapidárně vyjádřil už známý francouzský filozof a matematik Blaise Pascal (1623 – 1662) slovy: „Právo bez moci je bezmocné, moc bez práva je tyranská“. V podstatě stejný obsah vyjádřil i velký německý právní filozof Rudolf Stammler slovy: „Moc potřebuje myšlenku práva, aby se ospravedlnila a právo naopak potřebuje moc, aby se prosadilo.“² Mnoho významných právních myslitelů proto konsekventně za základní ideu práva označilo právě moc a nikoliv, jak bychom očekávali především, ideu spravedlnosti. Fundamentální důraz kladený na mocenské vynucení dodržování práva a moment odstrašení (deterrence) legální sankci tak nalézá v oblasti teoretického uvažování stále své zřetelné stou-

¹ Terminem „politics“ rozumíme praktickou denní politiku, praktickou činnost, naproti tomu „policy“ překládáme jako politická linie, stanovené politické zásady.

² Viz HARVÁNEK, J. a kol.: Teorie práva. Brno, MU 1998, s. 40.

pence. Moc v podobě statního vynucení je ostatně považována za jeden z nepochybnitelných pojmových znaků objektivního práva. Právo tedy v sobě implikuje pojem moci, není však s mocí totožné. Moc sama ještě neznamená právo a tedy ten, kdo má moc, ještě nutně nemusí mít právo. Naopak, smyslem práva je podle některých názorů právě chránit proti „velkým rybám“. Moc bez relevance práva se stává často moci despotickou. To se plně týká i vztahu moci ke tvorbě práva, kdy, jak v tomto směru správně podotýká Lon L. Fuller ve své *Morálce práva*,¹ mít moc ještě neznamená mít nástroj zákonodárné všemohoucnosti, tedy ke zrušení nebo potlačení libovolné právní instituce či sociálního jevu (např. rodiny či třeba homosexuality). Jakkoliv je moc za stanovených předpokladů rovněž moci stanovující právo jako závazné pravidlo chování, nemůže tak činit libovolně. Idea právního státu a z ní vyplývající princip zákonnosti (legality) v sobě identifikují způsob tvorby práva respektující i určité hodnotový řád. To se pak týká i realizace práva, kdy právo stanovuje hranice, ve kterých se uplatňování moci sociálních subjektů může pohybovat, a především meze représe a donucení, které mohou uplatňovat státní orgány. Právo tak představuje jednu z forem moci, nebo jak zdůrazňuje E. Barány ve své monografii *Moc a právo*: Právo je formou moci ve dvojím smyslu – je jedním ze zdrojů/prostředků moci a představuje i formu existence moci.² Právo takto stanovuje základní omezení uplatňování moci, vztažené zejména k referenčnímu rámci právního státu.

Dostáváme se tak postupně ke vztahu práva a státu, resp. práva a činnosti státních orgánů. Tematizace státu jako jednoho z nejvýznamnějších subjektů moci přitom odkazuje na předchozí obecnější problematiku vztahu práva a moci. Stát lze vymezovat a chapat z různých aspektů, pro naše uvažování však půjde především o jeho funkci ve vztahu ke společnosti, o výkon jeho veřejné donucovací moci a činnost jeho aparátu vůbec. V dějinné genezi státu a práva se vytvořil velmi těsný vztah státu a práva, i když z řady ohledů právo zřejmě vzniklo dříve než stát, jak to vyjadřuje i římské rčení připisované Ciceronovi: *ubi societas, ibi ius*. Právo je také starší než zákonodárství státu. Stát si však postupně vytvořil monopol pravotvorby a na druhé straně moderní koncepce právního státu formulovala vládu práva nad státem a představuje určitý způsob řešení vztahu státu a práva. Stát se stává strážcem a pěstitelem práva, kdy stát sám v jeho reglementaci zaujímá specifické místo, neboť stát má i monopol aplikace práva. Stále více se tak stát stává i právním pojmem, což vede zejména právníky ke zdůraznění toho, že dokonale poznání státu není možné bez poznání jeho právní podstaty. Nejzřetelněji to vyslovila normativní právní škola z juristické metodě pojímání státu. Velký představitel brněnské normativní právní školy František Weyr takto nalezl noetickou identitu mezi státem ve smyslu normativním a právním řádem, neboť státní moc musí být vlastností státních orgánů (v nejširším smyslu toho slova) a jako taková musí přistáti z právního řádu. Tedy ze státu jakožto předmětu normativního poznávání stává se jako jediný takový možný předmět jeho poznávání právní řád, čili, uzavírá Weyr, dospíváme k identitě obou (tj. státu a právního řádu).³ Ještě zřetelněji toto ztotožnění vyslovuje Hans Kelsen slovy: „Jediné na základě právní normy lze jednání přičítati státu... Stát pojímán jako osoba není nic jiného než personifikace právního řádu a stát pojímán jako moc nic jiného než působnost právního řádu“. Tim se odstraňuje dle Kelsena dualita státu a práva, takže pokus legitimovat stát jako „právní“ stát je mu naprosto pochybený, neboť každý stát musí být právním státem.⁴ Vztah státu a práva je však komplikovanější, než jak ho v postulování identity státu a práva vyjadřuje normativní právní škola. Ve směru od státu k právu je třeba zdůraznit legislativní činnost státu a poskytování garance státního donucení dodržování práva. V opačném směru pak právo stanoví, usměrňuje, omezuje a legitimizuje činnost státu a jeho orgánů.

Třetí konotace chápání politiky se týká regulačních a řídicích aktivit ve společnosti na různých společenských úrovních usměrňujících výběr cílů, prostředků a způsobů jednání, prosazení zájmů a utváření vztahů mezi sociálními subjekty, pokud se tyto týkají širších podmínek společenského života sociálních útvarů. Zde je třeba především konstatovat, že právní reglementace dopadá na všechny právní subjekty, včetně státu, a to jak co do jejich právního postavení, tak pokud jde o jejich právní jednání. Právo zde vystupuje jako zvláštní forma politiky, kdy jednak orientuje právní jednání adresátů práva ve směru k **usnadnění kooperativního a obecně prosociálního jednání**, jednak vystupuje jako **nástroj řešení sociálních konfliktů**. Právo v tomto směru vytváří podmínky jak pro prevenci konfliktů ve společenských vztazích (zvláště přesným a vyváženým vymezením vzájemných práv a povinností), tak pro právní řešení

sociálních konfliktů již vzniklých, aniž by strany konfliktu musely sahát k extralegálním nebo nelegálním formám prosazení svého práva.

III.

Zmíněná problematika řešení sociálních konfliktů prostřednictvím práva pootevřít složitě a komplikované téma smyslu, účelu a efektivnosti právní reglementace politiky a politického života. Politika, do níž se sociální konflikty výrazně promítají, není jen vyjádřením konkurence (konfliktu) zájmů, ale i konkurencí (konfliktem) hodnot. Toto rozlišování konfliktu zájmů a konfliktu hodnot provedl v rámci tematizace právních forem řešení sociálních konfliktů velmi vhodně norský právní teoretik a právní sociolog Wilhelm Aubert.⁵ Konflikt zájmů vzniká tehdy, když aktéři konfliktu usilují o tytéž omezené zdroje. Řešení tohoto typu konfliktu lze obvykle dosáhnout poměrně snadno dohodnutým kompromisem. Naproti tomu konflikt hodnot (dissensus) je fundamentálním konfliktem, kdy s hodnotovým konfliktem aktéři spojují často samu podstatu své sociální existence. Právo, které představuje určitou formu, nástroj politiky, se nutně snaží vypořádat se sociálními konflikty obou typů. Způsob řešení konfliktu zájmů prostřednictvím práva spočívá ve snaze práva, aby strany konfliktu shledaly výhodným usilovat o vyjednávání v duchu kompromisu a neusilovaly o mini/maxovou variantu, tedy získat všechno nebo nic. Řešením pak může být kompromis učiněný za vzájemně výhodných podmínek, jehož základem je účelové racionální jednání. Právo zde vystupuje jednak jako komunikační prostředek, kterým se celý konflikt přeformulovává do jazyka práva, jednak jako nezávislý arbit konfliktu. Vyžaduje to však nejen kvalitní právní úpravu, ale i patřičné fungování jurisdikce a zájem aktérů jít při řešení jejich konfliktu právní cestou. Řešení konfliktu hodnot prostřednictvím práva je mnohem obtížnější. Aktéři konfliktu totiž nepřifazují týmž věcem tutéž hodnotu a sporným sociálním objektům přisuzují odlišný normativní status. Jestliže předchozí konflikt zájmů zdůrazňoval podobnost aktérů konfliktu, jejich potřeb a aspirací a posiloval konec konců sociální integritu, tenduje konflikt hodnot k nárůstu antagonismů a destruktivnímu nepřátelství. Navíc se často přidružuje i přidavný konflikt zájmů. Vyjednávání je obecně u konfliktu hodnot velmi obtížné, neboť strany konfliktu argumentují, že s hodnotami, idejemi či pravdou se nedá smlouvat.⁶ V případě takového fundamentálního konfliktu hodnot pak již obvykle nelze jít cestou jednodušeho právního řešení a nezbyvá než autoritativní státní mocenské řešení *secundum et intra legem* ze strany orgánů moderního státu, který se postupně vyprofiloval jako stát náboženský a ideově neutrální.⁷ Konflikt hodnot přitom lze obvykle právními prostředky pouze neutralizovat, jako takový však zůstává ve společnosti neustále latentně přítomen a může znovu propuknout.

Společenský život, jehož součástí je i politický život, se obecně řečeno organizuje prostřednictvím dvou základních mechanismů:

1. principu svobodného trhu. Jim lze úspěšně řešit zejména konflikty zájmů, ale např. i soutěž politických sil, kdy se např. James M. Buchanan a Peter Blau snaží vysvětlit fungování politiky a politického života vůbec jako komplikovaný proces sociální směny,

2. na principu systémového plánování a řízení, a to v podobě zejména státních zásahů do života společnosti.

Žádná společnost, žádná oblast veřejných záležitostí není organizována jen jedním z těchto principů. Je otázkou tradice, ideové orientace (ve škále od liberálního k socialistickému přístupu), širšího sociálně politického kontextu, ale i politické kultury a politického rozhodnutí, který z těchto mechanismů v určitém časoprostorovém kontextu převažuje. Svoji roli hraje i dosažená etapa sociálního vývoje a pozitivně právní reglementace občanských, politických, hospodářských, sociálních, kulturních a dalších práv, zejména pokud jsou ústavně garantována, které rovněž spoluroučí obsah diskuse a způsoby řešení těchto otázek, např. pokud jde o obsah a rozsah sociálního zákonodárství.

Právu jako základnímu integrativnímu normativnímu systému náleží významná role při uplatňování obou těchto organizujících principů sociálního života. V oblasti tržního mechanismu právo stanoví právní rámec tržního prostředí a zejména podmínky a pravidla soutěže subjektů na určitém trhu. Systémově celospolečenské a lokální organizování a řízení sociálního života a sociálních vztahů využívá práva vedle dalších prostředků, jako jsou ekonomické působení, politický tlak či vliv masmédií, a to zejména prostřednictvím cílené právní politiky. Právo vystupuje jako regulativní systém působící na společnost a chování jejích občanů, přičemž zákony by neměly být jenom technikou

¹ Viz FULLER, L. L.: *Morálka práva*. Praha, OIKOYMENH 1998, s. 156.

² BARÁNY, E.: *Moc a právo*. Bratislava, Veda 1997, s. 66. Barány zde zdůrazňuje, že veškeré právo je jednou z vnějších forem moci, ale tvoří jen část vnitřní formy jiných zdrojů/prostředků moci (s. 67).

³ Viz WEYR, F.: *Teorie práva*. Brno - Praha, Orbis 1936, s. 92, 224 a 275.

⁴ Viz KELSEN, H.: *Ryzi nauka právní*. Brno - Praha, Orbis 1933, s. 54 an.

⁵ Viz AUBERT, V.: *In Search of Law (Sociological Approach to Law)*. Oxford, Martin Robertson 1983, S. 64 an.

⁶ Tamtéž, s. 66 - 67.

⁷ Srov. k tomu PRIBÁŇ, J.: *Sociologie práva*. Praha, Sociologické nakladatelství 1996, s. 169 an.

či technologii moci. Veřejná moc sledující určité zvolené cíle prosazuje a vynucuje tyto cíle i prostřednictvím jejich legislativního zakotvení. Právní politika tak z pohledu právní sociologie představuje specifickou oblast sociotechniky (označovanou i jako sociální inženýrství) charakterizovanou obvykle jako technologie dosahování cílených společenských změn.¹⁰ Z pohledu právní vědy je pak právní politika státní politikou, jejímž cílem je stanovování účelů norm platného práva (Knapp).¹¹ Právní politika tedy zahrnuje rozhodování o tom, jaké vztahy a skutečnosti by měly být právem regulovány a jakou formu a obsah by měla právní regulace mít. Je tak nejen záležitostí legislativní, ale i obecně politickou, neboť zahrnuje volbu mezi různými alternativami a preferování určitých hodnot a zájmů.

Problematika právní reglementace politického života, tak jak byla výše nastíněna, si vyžaduje učinit jednu obecnější poznámku. Týká se časté, přitom však empiricky nepodložené iluze o všemohoucnosti či všemocnosti (omnipotenci) práva, které mají tendenci podlehnout zejména právníci, ale nejenom oni. Život společnosti ve všech jejích oblastech, tedy např. hospodářské, politické, vzdělávací, ale i vědecké či umělecké, má tak být, podle těchto představ, právními nástroji kontinuálně optimalizován, a to zejména za předpokladu, že bude obsáhlé a podrobně právně reglementován. Stále větší šíře a kazuistika právní úpravy však omezuje nejenom prostor jednání právních subjektů a jejich svobodu, ale jak poznamenal již německý právní filozof Rudolf Stammler: Čím je zákon konkrétnější nebo kazuističtější, tím rychleji a jistěji zastará, či toho, kdo hledá právo, nechává na holičkách.¹² Obsahlost dnešní právní úpravy života společnosti je přitom dani za rostoucí komplexitu (složitost) moderního života (Luhmann).¹³ Stejně tak je třeba čelit představě, že právo je schopno úspěšně kompenzovat absenci moralky, politické kultury a demokratického prostředí.

Smysl, účel a naplnění požadavku efektivity právní reglementace politického života, stejně jako i ostatních společenských vztahů, vyžadují položit si v souvislosti s každou uvažovanou právní úpravou těchto několik základních otázek:

1. Bude právní úprava ovlivňovat faktické jednání právních subjektů a vyvolá účinky právní normou zamýšlené?
2. Lze za pomoci obvyklých (resp. dostupných) prostředků kontrolovat jednání právních subjektů (neboť pokud stát reglementuje, pak musí i kontrolovat)?
3. Lze právními prostředky dostatečně efektivně postihnout (přip. kompenzovat) případy porušování nově připravované právní úpravy?
4. Nevyvolá připravovaná právní úprava vedlejší nezamýšlené negativní účinky?

Tyto otázky by měly být nutnou součástí uvah o každé nové právní úpravě, o smyslu, účelu a efektivnosti této právní úpravy, tím spíše pak při reglementaci politického života. Odpovědi na takto položené otázky by měly usměrňovat legislativní záměry a podobu přijaté právní úpravy.

JUDr., PhDr. Miloslav Večeřa, CSc.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

Slobodná súťaž politických síl

IMRICH KANÁRIK

1. Charakteristickým modelovým znakom právneho štátu je jeho **demokratický charakter** ktorý musí byť „pupočnou snúrou“ spojený s demokratickým charakterom celej spoločnosti.

Atribútom demokratického spoločenského systému je **pluralizmus**. „Pluralizmus predstavuje pravdepodobne ústrednú vlastnosť a kvalitu postmodernej situácie“. ¹ Princíp pluralizmu je súčasne považovaný za významný princíp slovenského konštitucionalizmu.

Štát a právo sú nástroje, ktoré pluralizmus nielen zakotvujú v rámci spoločenských vzťahov, ale aj garantujú. Naviac v súčasnej spoločnosti, ktorej „spoločným menovateľom je pluralita násobená zrýchľujúcou sa zmenou už nestačiacou pre zachovanie relatívnej funkčnosti celku, podmieňujúcej reprodukciu časti víťajce jednotlivcov, tolerancia a rešpektovanie inštitúcií, ale imperatívom prežitia a rozvoja sa stáva **kooperácia** rôznych ... lebo hlavným problémom sa stáva, ako s nimi (rozmanitými druhmi ľudí – pozn. I. K.) naprieč všetkým odlišnosťami **spolupracovať** v tom istom rýchle sa meniacom sociálnom priestore“.²

Pluralizmus vo väzbe na štát a právo je poznamenaný osobitosťou: na jednej strane znamená rôznorodosť názorov, koncepcií, možných riešení s cieľom **nedopustiť stav ich monopolizácie**, na druhej strane štát (resp. štátna moc) je charakteristicky **jednotou** štátu a taktiež právo ako jediný normatívny systém je jednotné, resp. monistické. Nezaštupiteľný význam pre jednotu práva má **právná funkcia ústavy**. **Ústava má zjednocujúci charakter**, „pretože sa na jej obsahovom základe riešia v demokratickom štáte konflikty záujmov, osobitne záujmov politických strán tak, aby sa nakoniec dospelo k jedinej štátnej vôli, ktorá potom platí pre celú spoločnosť (aj keď často je skôr výsledkom politických kompromisov než patričným konsenzom prevažnej časti obyvateľstva)“.³

Prostredníctvom fungovania a inštitucionalizácie štátnej moci a právnej regulácie a ochrany môžeme pluralizmus **klasifikovať** v troch rovinách:

- hospodárskej,
- duchovnej (ideovej),
- politickej.

Ich vzájomne prelnianie a podmienenosť je však *conditio sine qua non* pluralizmu.⁴

Ústava Slovenskej republiky zakotvuje všetky tri formy spoločenského pluralizmu:

a) čl. 55 ods. 2: „Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.“ (Napríklad zákon o ochrane hospodárskej súťaže; zákonom zriadený Protimonopolný úrad ako ústredný orgán štátnej správy.)

„Hospodársku súťaž štát chráni len tam a dovtedy, kde a pokiaľ nevzniknú dôvody na obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo **verejnom záujme**“ (PL ÚS 7/96);

b) čl. 1 druhá veta: „Slovenská republika sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo“;

c) čl. 31: „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl.“

Treba však zdôrazniť, že „realizácia politických práv si okrem ich právnej úpravy vyžaduje existenciu vhodnej a priaznivej politickej klímy, resp. vhodného politického prostredia“.⁵

2. „Obsahové zameranie ústavy vrátane jej systematicky musí vychádzať z určitých princípov, na ktorých je štát budovaný a ktorých eventualna zmena by nebola pociťovaná ako **novelizácia**, ale ako **revízia** ústavy.“⁶

¹ BARÁNY, E. Moc a právo. Bratislava, Veda 1997, s. 119.

² Tamže, s. 124. Z tohto aspektu je zaujímavé sledovať názory na opozičnú zmluvu v Českej republike, ktorú jej autori charakterizujú ako zmluvu o vytvorení stabilného politického prostredia.

³ PALÚŠ, I.: Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu. Acta Iuridica Cassoviensia, Košice 1999, č. 22, s. 12–13.

⁴ Blížšie pozri PALÚŠ, I.: Realizácia politických práv a slobôd – vybrané problémy. Zborník: Uskutočňovanie ľudských a občianskych práv v demokratickom štáte. Košice, PF UPJŠ 1992, s. 82.

⁵ PALÚŠ, I.: Sloboda prejavu, zhromažďovania a združovania. (Ústavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie). Acta Iuridica Cassoviensia, Košice 1993, č. 19, s. 66.

⁶ PALÚŠ, I.: dielo cit. v pozn. 3, s. 16.

¹⁰ Srov. PODGÓRECKI, A.: Základy sociotechniky. Praha, Svoboda 1966, s. 114 an.

¹¹ Viz KNAPP, V.: Teorie práva. Praha, C. H. BECK 1995, s. 33.

¹² Cit. podle BRÖSTL, A.: Právní stát. Košice, Medes 1995, s. 80.

¹³ Viz LUHMANN, N.: A Sociological Theory of Law. London, Routledge and Kegan Paul 1985, s. 22 an.

Zásadná otázka, ktorá zďaleka nemá len akademickú povahu, zníe: je obsah čl. 31 ústavy jedným zo základných politických práv, alebo je v ňom obsiahnutý ústavný princíp (zásada)?²

Význam odpovede na položenú otázku je v **právnych účinkoch** spätých s realizáciou čl. 31 ústavy, ktoré sú **rozdielne**, ak ide o základné politické právo a ine právne účinky sú späté s právnym princípom/zasadou.

Ak by išlo o základné politické právo, právne účinky jeho ústavného zakotvenia by súviseli s jeho realizáciou, resp. aplikáciou a v tomto prípade by platili pravidlá o subsumpcii pri aplikácii práva (ako vzťahu všeobecného a individuálneho).

Právne účinky ústavného princípu/zásady sa týkajú nielen realizácie práva, **ale aj tvorby práva**. Predstavujú všeobecný imperatív pre pravotvorcu, ktorý musí rešpektovať pri uprave daného druhu spoločenských vzťahov. Extenzívnym výkladom čl. 31 je žiaduce urobiť záver, že pravotvorcom, voči ktorému tento príkaz smeruje, nie je len zákonodarcia, ale aj samotný ustavodarcia, pretože Ústava SR sa neobmedzuje iba na pojmové zakotvenie či formálnostrukturalne naznačenie ústavných princípov, ale obsahuje celý rad ustanovení, v ktorých jednotlivé princípy nachádzajú svoje reálne vyjadrenie.

Týmto príkazom pravotvorcovi je realizovaná jedna z **funkcií** princípov v práve: „derogačná a verifikačná v tom zmysle, že vylučuje alebo potvrdzuje uplatnenie určitej normy alebo noriem v konkrétnom prípade“.³

Zložitejšia je situácia, pokiaľ ide o **realizáciu** práva. V slovenskom právnom poriadku na rozdiel od medzinárodného práva nepatria právne princípy (zatiaľ?) medzi pramene práva. Preto porušenie právneho princípu pri realizácii práva si vyžaduje **zaroven** aj porušenie konkrétneho základného práva či slobody, resp. naopak: len ak sa v praxi evidentne porušilo základné právo či sloboda, možno **odvodene** konštatovať, že bol porušený aj ten-ktorý ústavný princíp/zásada.⁴

Zo zaradenia čl. 31 v treťom oddiele druhej hlavy Ústavy SR by sa na prvý pohľad mohlo zdať, že ide o základné politické právo (predchádzajúci čl. 30 zakotvuje právo občana zúčastňovať sa na sprave verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov; nasledujúci čl. 32 sa týka práva na odpor).

Slobodná súťaž politických síl zaradená ustavodarcou do obsahu čl. 31 ústavy je **ústavným princípom/zasadou**. Tento záver **jednoznačne** vyplýva aj z rozhodovacej činnosti ústavného sudu: „Ústavný sud o tomto **principe** (zďor. I. K.) vyslovil, že nemá povahu ústavného práva alebo slobody zaručenej jednotlivcovi“.⁵ „Je v ňom v koncentrovanej podobe vyjadrený **cieľ** uplatňovania politických práv a slobôd. Ústava v čl. 31 „vymedzuje takpovediac generalnu líniu ich uskutočňovania ... V tomto ustanovení je vlastne koncentrovaná podstata politických práv“.⁶ Princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v tvorbe a uplatňovaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody patrí k ústavným zárukám stabilizácie demokracie a právnosti štátu.

De lege ferenda je žiaduce ústavné zakotvenie slobodnej súťaže politických síl, ako ústavného princípu, ktoré ma rešpektovať systematicky a konzistentnosť ústavy, zaradiť (alternatívne):

- buď ihneď v úvode tretieho oddielu druhej hlavy ako všeobecne (spoločne) ustanovenie **pre všetky politické práva upravené v tomto oddiele alebo**
- do prvého oddielu druhej hlavy medzi „Všeobecne ustanovenia“ týkajúce sa všetkých základných práv a slobôd, ktoré sú zakotvené v druhej hlave.

Argumenty **odôvodňujúce** uvedený návrh de lege ferenda sú predovšetkým tieto:

a) základných politických práv a slobôd sa netýka len tretí oddiel druhej hlavy. Napríklad: právo občana zúčastňovať sa **priamo** na sprave vecí verejných upravené v čl. 30 ods. 1 ústavy má svoje **pokračovanie** (súvislosť, resp. „jed-

² Z praktických dôvodov abstrahujem od problematiky rozdielov medzi pojmami právny princíp a právna zásada. O tom bližšie PRŮSAK, J.: Princípy v práve. Právny obzor, 80, 1997, č. 3, s. 221-227.

³ Tamže, s. 226.

⁴ Podľa právneho názoru Ústavného sudu SR (PL. ÚS 14/98) porušenie zásady rovnosti (čl. 12 ods. 1 ústavy) má charakter porušenia základného ústavného práva iba vtedy, ak je spojené zároveň s porušením aj iného základného práva. Podobne k realizácii zásad uvedených v čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy ústavný sud uviedol: „Zásady uvedené v čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy vyjadrujú podstatu základných práv ako prirodzených práv človeka a majú univerzálny charakter. Sú to ústavné direktívy adresované predovšetkým orgánom pôsobiacim v normotvornej činnosti všetkých stupňov. Vzhľadom na tieto znaky nemôžu byť zásadne priamo aplikovateľné v individuálnych záležitostiach. To platí aj pre rozhodovanie orgánov miestnej štátnej správy.“ (I. ÚS 59/97).

⁵ PL. ÚS 15/98, podobne pozri PL. ÚS 19/98.

⁶ PALÚŠ, I.: Politické práva v Slovenskej republike – ustavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie (vybrané problémy). Právny obzor, 79, 1996, č. 1, s. 65.

nu z finálnych podob“) v čl. 94 v práve zúčastniť sa na referende a je upravené v druhom oddiele piatej hlavy;¹² ďalším príkladom je právo občana na rovnaký prístup k voleným funkciám – čl. 30 ods. 4 ústavy, ktoré má **pokračovanie** a je **konkretizované** v čl. 73 ods. 2 ústavy, teda v prvom oddiele piatej hlavy: „Za poslanca možno zvoliť občana, ktorý má volebné právo, dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky“; príklad do tretice: za osobitné formy slobody prejavu zakotvené v čl. 26 ods. 1, teda v treťom oddiele možno považovať **verejne prejavované náboženské či iné zmýšľanie**¹³ podľa čl. 24 ods. 1 zaradené medzi základné ľudské práva a slobody v druhom oddiele tej istej hlavy ústavy;

b) jednoduchého povedania, čo je **spoločné**, to treba „vybrať pred zátvorku“, „dať do spoločného menovateľa“, a tým sa dosiahne, že každé konkrétne základné právo a sloboda, ktorého sa ústavný princíp týka, musí z neho vychádzať, musí ho rešpektovať v obidvoch štádiách právnej regulácie: pri tvorbe práva, aj pri jeho realizácii.

3. Aké požiadavky (podmienky) vyplývajú z ústavného princípu slobodnej súťaže politických síl?

Možno ich rozdeliť do dvoch skupín: na **formálne** a na **materiálne**.

Formálna podmienka vyplývajúca z čl. 31 ústavy je tá, že základné politické práva a slobody, popri ich ústavnom zakotvení, môžu mať podustavnú formu svojho vyjadrenia **len v zákone**.

Materiálne podmienky sú adresované zákonodarcovi, ale aj všetkým orgánom verejnej moci aplikujúcim právo:

– obsahom tohto ústavného princípu je príkaz (direktiva) Národnej rade SR, aby pri prijímaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody zvažila iba také zákony, ktorými sa **umožní a ochráni** slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti a zároveň

– aj zaväzok ostatných orgánov verejnej moci (a všetkých právnych osôb) **vykladať a uplatňovať**, resp. aplikovať zákony upravujúce politické práva a slobody **jedine spôsobom, ktorý umožní a ochráni slobodnú súťaž politických síl** (PL. ÚS 19/98).

Materiálna požiadavka adresovaná v imperatívnej podobe zákonodarcovi o umožnení a ochrane slobodnej súťaže politických síl pri zákonnej regulácii volebného práva však rozhodne nie je rešpektovaná prijatím volebného zákona tesne pred voľbami.¹⁴ **Ústavnou zárukou de lege ferenda** by rozhodne bolo doplnenie čl. 30 ústavy o zákaz prijímať, meniť či doplniť volebný zákon v primeranej, napríklad osemnásťmesačnej lehote pred termínom volieb (pozri PL. ÚS 15/98).

Ak by slobodná súťaž politických síl mala charakter politického práva, bolo by právne irelevantné zaoberať sa otázkou časového useku v rámci pravidelného volebného obdobia, v ktorom môže zákonodarcia „meniť pravidlá (politické) hry“. Slobodná súťaž politických síl je však ústavným princípom, preto význam konštatovania o neprípustnosti prijať volebný zákon tesne pred voľbami má právnu relevanciu v tom, že sa ním deklaruje porušenie ústavného princípu a tým aj samotnej ústavnosti.

4. Vzťahuje sa ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl na všetky subjekty politického systému?

Ústava Českej republiky v čl. 5 vymedzuje podstatu českého politického systému okrem iného „voľnou súťažou politických strán“.

Politický pluralizmus v Ústave Slovenskej republiky je spájaný nielen so súťažou v rámci politických strán, ale oveľa extenzívnejšie, pretože v čl. 31 je zakotvený princíp „slobodnej súťaže **politických síl**“, teda súťaže **všetkých subjektov politického systému**. Ide o **všeobecný princíp**, ktorý má širší obsah ako napríklad ustanovenie čl. 49 Ústavy Talianskej republiky: „Všetci občania majú právo organizovať sa slobodne v stranách, aby demokratickou metódou súťažili za účelom určenia národnej politiky“ alebo ako čl. 10 ods. 2 Ústavy Republiky Portugalsko: „**Politické strany** súťažia s úctou k zásadám národnej nezávislosti a politickej demokracie cestou organizácie a vyjadrenia vôle ľudu“.

Štát, resp. štátny mechanizmus, politické strany a hnutia, občianske združenia, verejnoprávne korporácie, ako aj samotný občan sú subjekty, na ktoré sa čl. 31 vzťahuje, ale v rozdielnej miere, v rôznom rozsahu a v rôznych situáciách (teda nevzťahuje sa na všetky subjekty politického systému za každej okolnosti).

a) Štátne orgány a slobodná súťaž politických síl.

Ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl sa nevzťahuje na štátne orgány v tom zmysle, že by medzi štátnymi orgánmi mala platiť politická súťaž. Naopak. Ústavný súd SR vo svojich rozhodnutiach mnohokrát deklaroval inú zásadu/princíp vzťahov medzi štátnymi orgánmi, a to **zásadu ich ústavnej spolupráce a rovnováhy**.¹⁵ Uplatnenie tejto

¹² Pozri bližšie I. ÚS 60/97 a II. ÚS 37/98.

¹³ Bližšie pozri PL. ÚS 8/96.

¹⁴ Prijatie zákona č. 187/1998 Z. z. tesne pred voľbami neumožnilo a nechránilo slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

¹⁵ Napríklad v PL. ÚS 14/94, PL. ÚS 16/95, I. ÚS 7/96, I. ÚS 61/96.

zásady však nevylučuje ústavnoprávnu zodpovednosť navzájom, napríklad medzi Národnou radou SR a vládou, ktorá však neznamená právnú podriadenosť!

Prejavom pluralizmu vyjadrujúci súťaž politických síl je však nepochybné vlada na čas, ktorú garantuje obsah ustanovenia čl. 30 ods. 1) požadujúci, aby sa voľby konali v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom. Okrem toho je ústavou určená aj dĺžka volebného obdobia Národnej rady SR (čl. 73 ods. 1).

Niektoré ústavné princípy sú vyslovene uvedené v ústave, napríklad v čl. 12 ods. 1 a 2, v čl. 31, iné v ústave explicitne uvedené nie sú, napríklad princíp spolupráce jednotlivých zložiek štátnej moci, ale sú sformulované cestou judikatury (napr. v I. ÚS 61/96).

Na štátne orgány sa čl. 31 ústavy vzťahuje v troch právnych situáciách:

- Národná rada SR v pozícii zákonodarcu má **ústavnú povinnosť** zákonmi upraviť politické práva a slobody tak, aby umožňovali a chránili (t. j. garantovali) slobodnú súťaž politických síl,
- v ústave (čl. 130 ods. 1) a v zákone č. 38/1993 Z. z. (§ 18 ods. 1) taxatívne uvedené štátne orgány môžu podať návrh na konanie o sulade právnych predpisov aj z dôvodov, ak zákonná úprava politických práv a slobôd nerespektuje ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl,
- v činnosti štátnych orgánov musí interpretácia právnej úpravy politických práv a slobôd a ich aplikácia vytvárať podmienky a záruky pre slobodnú súťaž politických síl.

b) Politické strany a slobodná súťaž politických síl.¹⁶

„Znakom politického pluralizmu je existencia vládnej politickej strany alebo hnutia, prípadne koalícia na jednej strane a na strane druhej existencia opozície. Tým sa vytvára mechanizmus súťaže politických síl, ktorý umožňuje prezentáciu názorov menšiny, ale aj kontrolu väčšiny, resp. momentálnych držiteľov moci prostredníctvom mechanizmov fungovania parlamentu“.¹⁷

Konkrétne formy realizácie **politickej funkcie ústavy** musia rešpektovať požiadavku, že: „Ústava by nemala favorizovať žiadnu politickú stranu, čo však neznamená, že musí byť politicky neutrálna. Ma umožniť voľnú súťaž politických síl, regulovať ju a vytvárať bariéry k tomu, aby nedošlo nositeľmi moci k jej zneužívaniu na úkor jednotlivca, ale i tých hodnôt spoločnosti, ku ktorým táto ústavnou cestou smeruje“.¹⁸

V tejto súvislosti je „otvorenou otázkou“, či je vhodné, aby rozhodnutie o zamietnutí registrácie politickej strany preskúmal Najvyšší súd SR. Súhlasím so stanoviskom E. Barány: že: „Alternatívnym riešením by bolo zveriť túto právomoc Ústavnému súdu SR. V prospech oboch riešení možno uviesť závažné argumenty. Otázky registrácie nových politických strán i zákazu a pozastavenia činnosti už existujúcich politických strán sú však podľa môjho názoru viac otázkami slobodnej súťaže politických síl a ústavného práva ako výkonu štátnej správy a preto by o oboch mal rozhodovať v poslednej inštancii ústavný súd“.¹⁹

Oddelenosť politických strán a politických hnutí od štátu (čl. 29 ods. 4 ústavy) neznamená, že zákonná úprava musí umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž len **medzi** politickými stranami a politickými hnutiami, ale sa zaručuje **aj vo vnútri** jednotlivých politických strán a politických hnutí, **medzi všetkými občanmi**, ktorí na základe čl. 30 ods. 4 ústavy uplatňujú právo na prístup k volenej funkcii, napríklad prostredníctvom prednostných hlasov (PL ÚS 15/98).

V posledných rokoch súvisí s otázkou súťaže politických síl **vo vnútri** politických strán (a hnutí) predovšetkým problém zákonnej úpravy postupu pri obsadzovaní uvoľneného mandátu poslanca Národnej rady SR náhradníkom. V tomto prípade si konkurujú dve rovnocenné kritériá:

- prostredníctvom prednostných hlasov rešpektujúcich (zohľadňujúcich) súťaž politických síl má nastúpiť náhradník = zástupca zvolený občanmi²⁰ alebo
- politická strana určí, ktorý náhradník nastúpi z kandidátov uvedených na jej kandidátnej listine, **s prihladením na odbornosť** poslanca, ktorého mandát sa uprázdnil.

Domnievam sa, že zákon č. 223/1999 Z. z., ktorým sa novelizuje volebný zákon č. 80/1990 Zb. v § 48 ods. 1 stanovuje **postup**, ktorý rešpektuje slobodnú súťaž politických síl.

¹⁶ Zákonná úprava financovania politických strán ako aj jej realizácia musia rešpektovať ústavný princíp politickej súťaže. Ide o problematiku aktuálnu a zároveň aj mimoriadne zložitú, ktorá si vyžaduje samostatné spracovanie.

¹⁷ ČIC, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica slovenská 1997, s. 168.

¹⁸ PALÚŠ, I.: dielo cit. v pozn. 3, s. 14.

¹⁹ BARÁNY, E.: Právna úprava politických strán na Slovensku. Analýzy FES, Bratislava 1999, s. 26.

²⁰ V súčasnosti platné percento prednostných hlasov je však príliš vysoké, je žiaduce znížiť ho aspoň o polovicu.

- na uprázdnený mandát nastúpi náhradník, ktorý vo voľbách získal potrebný (10 %) počet prednostných hlasov oprávnených voličov,
 - ak taký nie je, potom náhradník, ktorého určí politická strana s prihladením na odbornosť jeho predchodcu.
- Tento zákonom upravený kompromisný postup asi neuspokojí tých, ktorí voľby chápu len ako formu súťaže politických síl. Lenže demokratizmus riadenia spoločnosti musí riešiť zároveň aj otázku **odbornosti** riadenia.

Aj keď pravdepodobne nepôjde o časté situácie vyskytujúce sa v súvislosti s volebnými výsledkami, citovaná novela volebného zákona v § 41 ods. 3 rešpektuje súťaž politických síl aj tým, že umožňuje **znižovať** hranicu percentuálne vyjadreného potrebného počtu získaných hlasov politickými stranami tak, „aby sa pri ďalšom zisťovaní volebných výsledkov a pridelovaných mandátov mohlo prihliadať aspoň na dve politické strany alebo dve koalície alebo na jednu politickú stranu a jednu koalíciu“.

Politická súťaž **medzi** politickými stranami, ale **aj vo vnútri** politickej strany musí rešpektovať **neviazaný (voľný) mandát** poslanca Národnej rady SR, pretože podľa čl. 73 ods. 2 ústavy: „Poslanci sú zástupcovia občanov (nie voličov – pozn. I. K.). Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a **nie sú viazaní príkazmi**“. Z tohto ústavného aspektu sú politické a morálne „záväzky“ poslanca voči politickej strane, na kandidátnej listine ktorej bol navrhnutý za poslanca, **právne irelevantné**. Podobne len akademickú povahu má aj otázka, či poslanci „ostávajú v parlamente“, ak je rozpustená ich politická strana.²¹

Právna úprava vymedzenia rovnakého času na prezentáciu (propagáciu) politických strán vo volebnej kampani je tiež jednou zo záruk ich slobodného súťaženia. Z hľadiska rovnosti podmienok pre politickú súťaž politických strán počas volebnej kampane nie je jednotný názor na to, či táto súťaž má prebiehať len vo verejnoprávných elektronických médiách (v Slovenskom rozhlasu a v Slovenskej televízii) alebo aj v súkromnoprávných médiách, teda či zákonná úprava dualného vysielania je v súlade s princípom slobodnej súťaže politických síl. Zákonodarcu odôvodnil pôvodnú úpravu prijatú zákazu realizovať volebnú kampani aj cez súkromné elektronické média existenciou **verejného záujmu** na vytvorení **rovnakých podmienok** pre uplatňovanie práva zaručeného v čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy. Oporcovia zákazu dualného vysielania argumentovali tými istými článkami ústavy navyše v súvislosti aj s porušením práva na informácie.²²

Protichodnosť názorov vyvoláva aj otázka, či ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl pripúšťa takú zákonnú úpravu, na základe ktorej by bolo umožnené členovi jednej politickej strany kandidovať na kandidátnej listine inej politickej strany.

5. Slobodná súťaž politických síl sa týka **všetkých** politických práva a slobôd zakotvených v Ústave SR.

Z hľadiska tvorby zákonov upravujúcich politické práva a slobody, ako aj aplikácie praxe za posledných sedem rokov najaktuálnejšie bolo uplatnenie ústavného princípu politickej súťaže vo vzťahu k slobode prejavu a právu na informácie, petičnému právu a predovšetkým k právu zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo (referendom) alebo voľbou svojich zástupcov. Relatívne „menej problémov“ sa týkalo práva zhromažďovacieho, práva združovacieho a práva na odpor.

K ústavnému zakotveniu **práva na odpor** ako jednému z druhov **politických** práv mám zásadnú pripomienku: ak ius resistendi má byť jednou z ústavných garancií ústavnosti, legality a legitimacy moci, jeho realizácia sa viaže na splnenie dvoch ústavou kumulatívne predvídaných situácií:

- dochádza k odstraňovaniu demokratickeho poriadku základných ľudských práv a slobôd a zároveň
- je znemožnená činnosť ústavných orgánov a znemožnené je aj účinné použitie zákonných prostriedkov.

Je v rozpore s podstatou a cieľom ústavného zakotvenia práva na odpor, ak má nastúpiť „len“ v prípade „odstraňovania demokratickeho poriadku základných **ľudských** (!) práv a slobôd uvedených v ústave“. Teda len tých práv a slobôd, ktoré sú uvedené v druhom oddiele druhej hlavy (a ktoré sa synonymicky nazývajú aj **osobné** práva a slobody). **Zuženie** práva na odpor len na situácie odstraňovania „**ľudských**“ práv a slobôd pri doslovnom výklade vylučuje jeho uplatňovanie vtedy, keď sú „odstraňované“ základné **politické** práva a slobody.

Adjektívum „ľudských“ v čl. 32 ústavy je nadbytočné a spochybňuje samotnú podstatu a cieľ ústavnej úpravy práva na odpor.

De lege ferenda je žiaduce adjektívum „**ľudských**“ v texte čl. 32 ústavy **vypustiť**.

²¹ O vzdani sa funkcie poslanca a reverze zabezpečovaného formou osobitných zmluv (záväzkov) medzi politickou stranou a ňou navrhovanými kandidátmi pozri I. ÚS 8/97.

²² Blíže pozri PL ÚS 15/98.

Realizácia práva na odpor je protiústavná, ak v spoločensko-politickej realite dôjde len k porušeniu jedného ústavného práva občana, prípadne len v jednotlivých prípadoch. V podobnom obsahovom znení bol k tejto otázke vyslovený aj právny názor Ústavného súdu SR (I. ÚS 62/99).

6. Slobodná súťaž politických síl nachádza svoj výraz predovšetkým vo voľbách. Je preto logické, že najväčšia pozornosť z hľadiska požiadaviek na tvorbu a realizáciu práva bola venovaná článku 30 ústavy v spojitosti s článkom 31 ústavy.

Volebné právo a slobodná súťaž politických síl.

Organmi verejnej moci, ktoré v súvislosti s volebným právom garantujú (t. j. ochraňujú) súťaž politických síl su predovšetkým volebné komisie (od okrskovej až po Ústrednú volebnú komisiu), všeobecné sudy (vrátane Najvyššieho súdu SR) a Ústavný súd SR (na ktorého pôsobenie sa v ďalšom zameriam).

a) **Rozhodovanie ústavného súdu o súlade volebných zákonov s ústavou a ústavnými zákonmi.**

• zákon č. 233/1998 Z. z. novelizoval zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí č. 346/1990 Zb. okrem iného tak, že na národnostne zmiešaných územiach bol zavedený národnostný volebný kľúč rozdeľovania mandátov do obecného zastupiteľstva. Rovnosť v prístupe k voľným funkciám (čl. 30 ods. 4 ústavy) sa však viaže na občana a nie na príslušníka národa, národnostnej menšiny či etnickej skupiny. Rozdelenie mandátov ešte pred samotnými voľbami stanovením počtov mandátov, ktoré prípadnú proporcionálne pre zástupcov národa slovenského a zástupcov národnostných menšín a etnických skupín je v rozpore s ústavným zakotvením aktívneho a pasívneho volebného práva priznaného **občanovi**.

Subjektmi súťaže politických síl v komunálnych voľbách sú občania a politicke strany, ktoré za nimi stoja, a nie národ, národnostné menšiny a etnické skupiny. Ústavný súd vyslovil nesulad národnostného volebného kľúča s Ústavou SR;²³

- ústavná direktiva pre Narodnú radu SR, aby prijímala len také zákony, ktoré umožnia súťaž politických síl, nebola rešpektovaná schválením zákona č. 233/1998 Z. z., ktorý obsahoval zákonnú prekážku pre pasívne volebné právo (právo kandidovať na funkciu starostu a poslanca obecného zastupiteľstva) tým, že spajal trvalý pobyt v príslušnej obci s dĺžkou pobytu v trvaní jedného roka. Aj v tomto prípade rozhodol ústavný súd o nesúlade s ústavou (PL ÚS 19/98);
- slobodnú súťaž politických síl deformuje **volebná geometria** tým, že veľkosť volebných obvodov **nie je primeraná** k počtu obyvateľov obvodu, ako aj v prípade, ak obecne zastupiteľstvo určí také počty poslancov za jednotlivé volebné obvody, ktoré su v nepomere k počtom občanov, ktorých poslanci zastupujú.

V praxi nastávajú prípady, že protikandidat, ktorý nebol zvolený, sa volebnou sťažnosťou obracia na ústavný súd **po voľbách** a namieta porušenie práva na rovnaký prístup k voľným funkciám v dôsledku volebnej geometrie. Ústavný súd ako jeden z garantov ochraňujúcich slobodnú súťaž politických síl vyslovil právny názor, že organ, ktorý určuje volebné obvody pre miestne voľby, „je povinný vytvoriť volebné obvody s takým počtom obyvateľov, aby každý občan mal približne rovnakú príležitosť ovplyvniť výsledok volieb, ak uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 alebo čl. 30 ods. 4 Ústavy SR“;²⁴

Ústavný súd však nemá právomoc rozhodovať o volebných sťažnostiach týkajúcich sa volebnej geometrie, ktoré su podané po termíne uskutočnenia volieb. „Osoba, ktorej ústavné právo bolo porušené vytvorením volebných obvodov odporujúcich ústave alebo zákonu, musí porušenie svojho práva namietnuť včas. Ak osoba namietne vytvorenie volebných obvodov odporujúcich ústave alebo zákonu **až po vykonaní volieb**, námietka porušenia práva je uplatnená **oneskorene**“;²⁵

- preskúmať formu a obsah rozhodnutia volebnej komisie vo veciach registrácie kandidátnych listín nie je príslušný ústavný súd, ale všeobecný súd;²⁶

²³ „Slobodná súťaž politických síl nachádza výraz predovšetkým vo voľbách a je základným predpokladom fungovania demokratickeho štátu. S touto požiadavkou je potrebné konfrontovať volebný zákon a sledovať, či umožňuje a ochraňuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. V rozpore s obsahom tohto ústavného ustanovenia je akékoľvek jeho porušenie vo voľbách rozdeľovaním počtu poslancov obecného zastupiteľstva zodpovedajúceho pomeru Slovákov a jednotlivých národnostných menšín a etnických skupín, ktoré reprezentujú“. PL ÚS 19/98: Zbierka nálezov a uznesení ÚS SR 1998, Košice 1999, č. 8/98, s. 173.

²⁴ PL ÚS 34/99.

²⁵ Tamže.

²⁶ Pozri PL ÚS 32/94, PL ÚS 5/99.

- súťaž politických síl umožňuje a chráni aj povinnosť navrhovateľa volebnej sťažnosti podať ju do desiatich dní po oznámení výsledku volieb (§ 60 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z.). Stanoviť definitívne volebných výsledkov je požiadavka vyplývajúca z princípov právnej istoty a politickej súťaže. Preto výklad dodržania tejto zákonnej požiadavky lehoty, ktorý podal ústavný súd v intenciách čl. 31 ústavy, je taký, že postúpenie veci všeobecným súdom je z hľadiska dodržania lehoty právne irelevantné;²⁷
- rozhodovanie Ústrednej volebnej komisie o udelení akreditácie pre občianske združenie, na základe ktorého možno monitorovať priebeh volieb vrátane oprávnenia byť prítomným pri sčítavaní hlasov vo volebných miestnostiach nema byť založené na voľnom uvažovaní Ústrednej volebnej komisie, ale **na uvážení viazanom. Kritériom**, ktoré musí táto komisia pri rozhodovaní posúdiť (zvážiť), je **prijíť také rozhodnutie, ktoré umožní a ochráni slobodnú súťaž politických síl** transparentnosťou procesu volieb;
- právomoc prednostu okresného, resp. krajského úradu doplniť zostávajúcich členov volebnej komisie je kritizovaná pre nerešpektovanie súťaže politických síl administratívnym zasahovaním do nej. Toto porušenie ústavného princípu je však len zdanie. Právomoc prednostov je len **subsidiárna**, pretože jej predchádza možnosť politických strán nominovať svojich zástupcov v stanovenej lehote do volebných komisií. Navyiac administratívne doplnení členovia volebných komisií majú byť **apolitickí** (PL ÚS 15/98, PL ÚS 19/98).

b) **Ústavný súd ako garant ústavnosti a zákonnosti prípravy a priebehu volieb** riešil desiatky volebných sťažností, v ktorých sa sťažovatelia domáhali rozhodnutí podľa § 63 ods. 1 písm. a) – c) zákona č. 38/1993 Z. z. (vyhlásiť voľby za neplatné, zrušiť napadnutý výsledok volieb, zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený).

Za ideálny stav, hraničiaci až s absurditou, treba považovať predstavu o takej príprave a priebehu volieb, počas ktorej nedôjde k porušeniu právnych predpisov regulujúcich voľby. Spoločensko-politická realita prináša rozmanité formy, ktoré vo svojej jednotlivosti su porušením noriem volebného práva pri ich realizácii.

V tejto súvislosti prijal ústavný súd v celom rade rozhodnutí²⁸ závery, že musí ísť o **hrubé, opätovné, závažné, rozsiahle** porušenie ústavy a volebného zákona pri príprave, resp. priebehu volieb, ktoré vzhľadom na jeho **intenzitu** umožní okrem iného konštatovať, že k porušeniu ich jednotlivých ustanovení došlo **spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti**.

Skutkové okolnosti **odporujúce** ustanoveniam zákona o voľbách č. 346/1990 Zb., znamenajúce sice jeho **porušenie**, ktoré však nemohli mať vplyv na zákonnosť priebehu volieb a ich výsledku, nemôžu zakladať záver o nezákonnosti a v dôsledku toho o neplatnosti volieb (PL ÚS 11/95).

Za konkrétne situácie, ktoré su sice porušením ustanovení zákona, ale **nie v intenzite a v rozsahu majúcom vplyv na zákonnosť** z hľadiska výsledku volieb, a preto ich dôsledkom nie je uplatnenie sankcií, možno považovať podľa názoru ústavného súdu napríklad prípady:

- ak súčasne dve osoby (starší manželia) upravujú hlasovacie listky v priestore vyhradenom pre upravu listkov (PL ÚS 3/95, PL ÚS 11/95);
- ak občan volil mimo obce (v okresnej nemocnici) prostredníctvom prenosnej volebnej schránky (PL ÚS 14/99);
- ak negramotný volič postupoval podľa letaku, na ktorom bol „vzor“, ako má hlasovať (PL ÚS 14/99);
- ak do volebnej miestnosti vstúpil a odvolil volič 10 minút po ukončení volieb (po oficiálnom čase uzatvorenia volebných miestností);
- ak tesne pred voľbami došlo k zmene trvalého bydliska občana a preto v obci volil (PL ÚS 28/94);
- ak jeden člen miestnej volebnej komisie nezložil sľub;
- ak členovia volebnej komisie boli vyslaní s prenosnou volebnou schránkou k osobám, ktoré o to nepožiadali (PL ÚS 21/94).

Podkladom pre rozhodovanie ústavného súdu v takýchto prípadoch je aj **uváženie**, v rámci výkladu ústavy a volebného zákona, či pri ich aplikácii, resp. používaní nebola porušená slobodná súťaž politických síl, ktorej ochranu garantuje aj ústavný súd.

Príkladmi porušenia súťaže politických síl sú:

²⁷ Pozri PL ÚS 13/99, PL ÚS 12/95.

²⁸ Napríklad PL ÚS 17/94, PL ÚS 19/94, PL ÚS 21/94, PL ÚS 11/95, PL ÚS 14/99, PL ÚS 18/99.

- taká aplikácia volebného zákona, keď sú sčítavané hlasy v dvoch oddelených miestnostiach za aktívnej účasti členov volebnej komisie vyššieho stupňa (PL ÚS 18/99),
- ak kandidáti na funkciu starostu dostali rovnaký počet hlasov, ale na základe volebnej sťažnosti protikandidáta bolo jednoznačne zistené porušenie volebného zákona nesprávnym postupom volebnej komisie pri posudzovaní platnosti hlasovacích listkov (PL ÚS 29/94),
- nedodržanie zákonnej požiadavky vytvárania viacmandátových volebných obvodov pre komunálne voľby (2 - 12 poslancov), následkom čoho ústavný súd vyhlásil voľby v jednomandátových volebných obvodoch za neplatné (PL ÚS 17/95).

JUDr. Imrich Kanárik, CSc.
Právnická fakulta UPJŠ, Košice

Úprava režimu politických strán v ústave

DUŠAN NIKODÝM

Ústava SR upravuje postavenie politických strán v čl. 29 v rámci združovacieho práva, ktorého osobitnú úpravu nachádzame i v ďalších ustanoveniach, predovšetkým v čl. 24 a 37.¹

Právo slobodne sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo v iných združeniach sa priznáva každému, kým združovanie v politických stranách a politických hnutiach, ako aj ich zariadenie sa zaručuje iba občanom.

Pre všetky subjekty uvedené v čl. 29 platí ich oddelenie od štátu. Výkon týchto práv možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzaniu trestným činom, alebo na ochranu práv a slobôd iných. Ustanovenie čl. 29 je totožné s čl. 20 Listiny základných práv a slobôd – ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorý bol prijatý ešte Federálnym zhromaždením ČSFR.

Na združovacie právo sa taktiež vzťahujú ustanovenia čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého každý môže konať čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Slobodná súťaž politických síl je garantovaná v čl. 31 Ústavy SR. Pôsobnosť Ústavného súdu SR vo vzťahu k politickým stranám a politickým hnutiam zakladá čl. 129 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia je v zhode s ústavnými zákonmi a s inými zákonmi.

Zmena politického režimu v roku 1989 následne znamenala podstatnú zmenu v právnej úprave politických strán. Stalo sa tak v pomerne krátkej dobe, keď po zrušení čl. 4 a 6 Ústavy SR č. 100/1960 Zb. bol prijatý zákon č. 15/1990 Zb. o politických stranách, ktorý v podmienkach rozvíjajúcej sa pluralitnej demokracie znamenal podstatný obrat v právnom režime politických strán a ktorý predchádzal následnej ústavnej úprave z roku 1991.

Význam a problematiku platnej úpravy politických strán z hľadiska ústavnej úpravy možno ozrejmiť charakterizovaním politických strán v celom právnom poriadku, ako i so zreteľom na vývoj tejto problematiky od vzniku Československa.

Rozmanitosť názorov na smerovanie spoločnosti združuje občanov do skupín, ktoré sa stávajú politickou stranou, ak jej predstavitelia v organizovanej podobe vyvíjajú snahu pôsobiť na podstatu a organizáciu štátu. K pojmovej podstate politickej strany patrí úsilie dobyť politickú moc v štáte, čo z právneho pohľadu znamená snahu nadobudnúť rozhodujúci vplyv na úpravu právneho poriadku v zmysle jej programových zámerov.

V štátoch so systémom reprezentatívnym, v ktorých je ľud povolaný na výkon politických funkcií, nevykonáva tieto funkcie bezprostredne sám, ale prostredníctvom ním zvolených zastupiteľských zborov. Preto sa politické strany zameriavajú na dobytie týchto zborov, t. j. ich obsadenie vlastnými príslušníkmi. Nejde však iba o celoštátny zákonodarný orgán, ale i o korporácie čiastočné, regionálne, obecné a pod.

Problematika pomeru politických strán k právnemu poriadku štátu si vyžaduje zvoliť vhodný spôsob regulovania ich pôsobnosti v právnom poriadku, ktorý z ich činnosti sám vzniká (mení sa, dopĺňa a ruší). S tým súvisí i vnútorná organizácia politickej strany, ako aj jej právna subjektivita. Nezanedbateľná je i otázka oddelenia politických strán od štátu, ako aj nezlučiteľnosť členstva v politickej strane pri výkone určitých funkcií v štátnych orgánoch.

Vznikom Československa došlo zákonom č. 11/1918 Zb. z. a n. k recepcii rakúskeho právneho poriadku, ktorý výslovne neupravoval inštitúciu politických strán. Ani ústavná listina z roku 1920 neupravovala právo občanov združovať sa v politických stranách, ale iba v spolkoch.

Politické strany nemali postavenie právnických osôb. Iba čiastočne, a to verejnoprávne sa právna úprava vzťahovala najmä na ich postavenie ako volebných strán, resp. ako parlamentných strán v snemovni.²

Tým, že politické strany neboli právnickými osobami, zakladali akciové spoločnosti, ktoré pre ne získavali, resp. obhospodarovali významnejšie majetkové hodnoty a poskytovali im servis. Toto podnikanie právne predpis osobitne neupravovali a ani neobmedzovali. Postavenie politických strán ovládala liberalistická koncepcia, ktorú možno charakterizovať tým, že zvrchovanosť voličov-občanov sa v zastupiteľskej demokracii realizuje prostredníctvom poli-

¹ Pozri ČÍČ, M. a kol.: Komentár k Ústave SR. Martin, Matica slovenská 1997, s. 157 a n.

² Pozri MIKULE, V.: K vývoji právnej subjektivity politických strán. Časopis pro právní vědu v praxi, 1997, č. 3.

tických strán, ktoré sú takto sprostredkovateľom *pouvoir constituant*. Činnosť politických strán predchádza vzniku *pouvoir constitué* – zastupiteľského zboru.

Následkom toho, že právna situácia politických strán, pokiaľ ide o ich právnu subjektivitu a najmä schopnosť nadobúdať majetkové práva, resp. samostatne sa právne zaväzovať, zostala v československom právnom poriadku obdobná ako v rakúskej legislatíve, akceptovala túto situáciu judikatúra. Najvyšší súd vyslovil, že politická strana nie je právnickou osobou a že záväzky, ktoré v jej záujme podstupujú fyzické osoby, postihujú podľa všeobecných zásad súkromného práva iba tieto osoby.³

Takisto volebný súd v náleze z 8. 11. 1928 konštatuje: Politické strany nie sú právne útvary, ako to už Najvyšší správny súd v náleze č. 6684/Boh. konštatoval. V právnom poriadku niet právnej normy, ktorá by režim politických strán upravovala. Politické strany sú iba faktické útvary, s ktorými sice právny poriadok počíta, akceptuje ich však v tej podobe akú fakticky majú. Niet právneho kritéria, podľa ktorého by súd mohol posúdiť, ktorý z orgánov strany je oprávnený stanovy strane dávať a ich meniť. Súd sa musí uspokojiť už s preukázaním, že strana si v zastupiteľskom zhromaždení stanov dala, alebo ich zmenila, a to i vtedy, ak by sa tieto stanovky z hľadiska pôvodných stanov, takisto vzniknutých fakticky, javili ako normy oktrojované. I normu oktrojovanú, pokiaľ sa nezruší, musí považovať súd za normu strany, nakoľko mu neprislúcha, aby rozhodol o interných otázkach strany, o ktorých prislúcha rozhodovať len strane samej.⁴

Liberalistický prístup k politickým stranám sa narušil nástupom fašizmu. Prejavilo sa to v zákone č. 201/1933 Zb. z. a n., ktorý upravil zastavenie činnosti a rozpustenie politických strán. Cieľom tohto zákona bola ochrana samostatnosti a demokratického poriadku ČSR. O zastavení činnosti a rozpustení politickej strany rozhodovala vláda. Rozhodnutie prijaté podľa tohto zákona nepodliehalo súdnemu preskúmaniu.

Vyostrovanie politickej situácie viedlo k vydaniu zmocňovacieho ústavného zákona č. 330/1938 Zb. z. a n., na základe ktorého vládne nariadenie č. 355/1938 Zb. z. a n. o politických stranách opustilo liberalizačnú koncepciu a zaviedlo povoľovací systém. V súvis s rozpustením politickej strany sa pri posudzovaní ohrozenia verejného záujmu mohla uplatniť voľná úvaha.

Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z.) zakotvila Hlinkovu slovenskú ľudovú stranu ako štátostranu. V známych vojnových podmienkach nedemokratický režim zaviedol ďalší totalitárny prvok v zákone č. 215/1942 Sl. z., podľa ktorého platil v HSLS vodcovský princíp (ústredný výbor sa stal poradným orgánom vodcu).

Po druhej svetovej vojne sa opätovne oživila liberalistická koncepcia. Ústavný dekrét prezidenta republiky č. 11/1944 Úr. vest. čs. vyňal z čs. právneho poriadku všetky právne predpisy vydané od 30. septembra 1938 až do ukončenia doby neslobody. Takto politické strany opätovne pôsobili bez právnej regulácie.

Ústava 9. mája 1948 právny režim politických strán opätovne neupravila a po februárových udalostiach sa v štáte zmocnila moci komunistická strana, ktorá potlačila samostatnosť ostatných strán, ktoré sa vnútorne „očisťovali“ akčnými výbormi.

Socialistická ústava ČSSR z roku 1960 (úst. zák. č. 100/1960 Zb.) už jednoznačne zakotvila v čl. 4 diktát – vedúcu úlohu komunistickej strany a v čl. 6 – Národný front pod vedením KSČ. V totalitnom režime sa politickým stranám čiastočne priznávalo postavenie spoločenských organizácií, ale vzťah politickej povahy boli pre celý Národný front určované, resp. obmedzované aktmi neprávnej povahy, hlavne smernicami a uzneseniami orgánov KSČ.

Zásadný obrat znamenal rok 1989. Prijatím ústavného zákona č. 135/1989 Zb. zrušil sa článok 4 Ústavy ČSSR a zrušením čl. 6 zanikla povinnosť politických strán združovať sa v Národnom fronte.

V prevratovom období roku 1989 boli dominujúcim prvkom na politickej scéne politické hnutia Občanské fórum a Verejnosť proti násiliu.

Pomerne na krátke obdobie (do vydania zákona č. 15/1990 Zb.) prišlo opäť k nastoleniu právneho režimu prvej ČSR, ktorý umožňoval vznik, zánik alebo zlučovanie strán bez štátneho zásahu (bez registrácie, bez predkladania stanov čiastočne priznávalo postavenie spoločenských organizácií, ale vzťah politickej povahy boli pre celý Národný front určované, resp. obmedzované aktmi neprávnej povahy, hlavne smernicami a uzneseniami orgánov KSČ. I keď tento zákon predchádzal ústavnoprávnej, t. j. zásadnej úprave postavenia politických strán v spoločnosti, prispel k podstatnej zmene najmä tým, že politickým stranám priznal postavenie právnickej osoby, konštituoval registračný (evidenčný) spôsob vzniku strany, podmienky registrácie a reagoval na pôsobnosť subjektov, ktoré ovplyvnili zmenu totalitného režimu tým, že na úrovni politických strán akceptoval i politické hnutia. V zákone však ešte ne-

boli doriešené otázky prípadnej nečinnosti Ministerstva vnútra pri registrácii politických strán, zrušenie, či pozastavenie činnosti strany, súdna kontrola. Hospodárenie politických strán sa odkázalo na úpravu o hospodárení spoločenských organizácií podľa Hospodárskeho zákonníka a neriešila sa otázka oddelenia politických strán od štátu.

Pravda, revolučné obdobie a s tým súvisiaca prestavba právneho poriadku ovplyvňovalo i postupnosť, resp. i dokonalosť krokov v legislatíve, ktoré sa následne uplatnili v roku 1991 prijatím Listiny základných práv a slobôd a v roku 1992 Ústavy SR. Listina základných práv a slobôd a neskôr i Ústava SR podnietila jednotlivé novely zákona o politických stranách, t. j. zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach v znení zákona č. 468/1991 Zb., zákona č. 47/1993 Z. z. a zákona č. 43/1994 Z. z..

Za pozitívum úpravy z roku 1990 možno považovať i to, že sa počítalo s osobitným právnym režimom pre politické strany. O ďalších formách združovania občanov sa prijal zákon č. 83/1990 Zb.

Zámerom tohto príspevku je poukázať na ústavnoprávnu problematiku úpravy režimu politických strán. V súvis s tým možno poukázať na spôsob ústavnej úpravy v niektorých európskych krajinách EÚ, prípadne v krajinách postkomunistických.⁵

Preciznejšia úprava politických strán v rámci základných práv a slobôd v ústave, ako základnom zákone štátu bezprostredne zaväzuje a ovplyvňuje z ústavy odvodené zákonodarstvo. Ústava má možnosť predurčiť principiálny spôsob a medzi pre nižšiu hierarchiu noriem, najmä zákonov. Viaceré ustanovenia ústavy zaväzujú, resp. prikazujú zákonodarcovi, aby príslušné spoločenské vzťahy upravil v súlade s ústavou. Ústavný súd má následne možnosť skúmať ústavnosť z ústavy odvodených zákonov. Pravda, závisí aj od disciplíny zákonodarcu, aby ústavnoprávne princípy politiky zodpovedne normotvornou činnosťou realizoval.

Úprava politických strán v ústavách štátov EÚ:

Belgicko: Belgickania majú právo vytvárať združenia; toto právo nesmie byť podrobené žiadnemu preventívnemu opatreniu (čl. 27).

Dánsko: Občania sa môžu slobodne, bez predchádzajúceho povolenia združovať na účely, ktoré neodporujú zákonu. Združenie, ktoré vykonáva činnosť pri použití násillia, alebo ktoré sa snaží dosiahnuť svoje ciele použitím násillia, návodom na násillie alebo podobným ovplyvňovaním inak zmýšľajúcich osôb, ktoré je trestné, budú rozpustené rozhodnutím súdu. Žiadne združenie nemožno rozpustiť opatrením vlády; združenie však môže byť predbežne zakázané za predpokladu, že budú okamžite vykonané procesné úkony, ktoré vedú k jeho rozpusteniu. Prípady súvisiace s rozpustením politických združení môžu byť bez osobitného povolenia predložené Najvyššiemu súdu Kráľovstva. Právne následky rozpustenia ustanoví zákon.

Fínsko: Fínski občania môžu zakladať združenia za akýkoľvek účelom, ktorý neodporuje zákonu alebo dobrým mravom (čl. 10 posl. veta).

Francúzsko: Politické strany a skupiny súťažia vo voľbách. Vytvárajú sa slobodne a vykonávajú slobodne svoju činnosť. Sú povinné zachovávať zásady národnej zvrchovanosti a demokracie (čl. 4).

Írsko: Štát zaručuje slobodu výkonu nasledujúcich práv, ak sú vykonávané v súlade s verejným poriadkom a mravnosťou: ...iii) právo občanov vytvárať združenia a zväzy. Zakony, ktoré vykonávajú spôsob výkonu práva na vytváranie jej združení a zväzov a práva slobodného zhromažďovania nesmú obsahovať žiadnu politickú, náboženskú alebo triednu diskrimináciu (čl. 40 ods. 6).

Itálsko: Všetci občania majú právo organizovať sa slobodne v stranách, aby demokratickou metódou súťažili za účelom určenia národnej politiky (čl. 49).

Spolková republika Nemecko: Strany spolu pôsobia pri tvorbe politickej vôle ľudu, ich zakladanie je slobodné. Ich vnútorné usporiadanie musí zodpovedať demokratickým zásadám. O pôvode a použití demokratických prostriedkov a o svojom majetku musia verejne skladať účty. Strany, ktoré svojimi cieľmi alebo správaním ich stúpcov smerujú k tomu, aby poškodili alebo odstránili slobodné demokratické zriadenie alebo trvanie SRN, sú protiústavné. O otázke protiústavnosti rozhoduje Spolkový súd. Blížišie upravujú spolkové zákony (čl. 21).

Holandsko: Uznáva sa právo spolkovania. Toto právo môže byť obmedzené zákonom v záujme verejného poriadku (čl. 8).

³ Slovník veřejného práva československého. Svazek III, s. 181.

⁴ Tamže, s. 181 – 182.

⁵ O tom pozri: KOLOMAZNÍK, V. – WAGNEROVÁ, E.: Ústavy států Evropské unie. Praha, Linde, a. s., 1997, 788 s.; KRESÁK, P.: Ústavy a ústavné dokumenty vybraných států. Bratislava, MANZ, PF UK 1997, 436 s.; PAVLÍČEK, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. I. část, Praha, PF UK 1999, 286 s.

Portugalsko: Sloboda združovania konštituuje právo zakladať politické združenia a strany a zúčastniť sa na ich činnosti a prostredníctvom týchto združení a strán zúčastniť sa demokratickým spôsobom na tvorbe vôle ľudu a na usporiadaní politickej moci. Nikto nesmie byť súčasne členom vo viacerých politických stranách, ani nesmie byť obmedzený vo výkone niektorého zo svojich práv z dôvodov svojej príslušnosti alebo nespríslušnosti v legálne založenej strane. Politické strany nesmú bez ohľadu na filozofiu alebo ideológiu, ktorá je základom jej programu, ani mať označenie, ktoré obsahuje pojmy vzťahujúce sa priamo k náboženstvu alebo cirkvi, ani nesmú používať znaky, ktoré môžu byť zamenené s národnými alebo náboženskými symbolmi. Založenie strán, ktoré svojim označením, alebo svojimi programovými cieľmi majú regionálnu povahu alebo regionálnu pôsobnosť, je neprípustné (čl. 51). Politické strany sa podieľajú na orgánoch, ktoré vzišli zo všeobecných a priamych volieb primerane k ich podielu na volebnej reprezentácii. Právo menšín na demokratickú opozíciu podľa ustanovení ústavy sa uznáva. Politické strany zastúpené v zhromaždení republiky, ktoré sa nezúčastnia na vláde majú právo byť pravidelne a bezprostredne vládou informované o priebehu závažných záležitostí verejného záujmu; rovnaké právo majú i politické strany zastúpené v inom zhromaždení volenom v priamych voľbách voči výkonným orgánom, v ktorých nie sú zastúpené (čl. 117).

Rakúsko: Rakúski štátni občania majú právo zhromažďovať sa a vytvárať spolky. Výkon týchto práv upravujú osobitné zákony (čl. 12 základného zákona č. 142/1867).

Grécko: Gréci majú právo vytvárať nezárobkové združenia a zväzy v súlade so zákonmi. Výkon tohto práva však nikdy nesmie závisieť od predchádzajúceho povolenia. Združenie môže byť zakázané pre porušenie zákona alebo pre porušenie podstatného ustanovenia ich stanov len súdnym rozhodnutím (čl. 12).

Španielsko: Uznáva sa právo vytvárať združenia. Ak ich ciele alebo prostriedky porušujú trestné zákony, sú protizákonné. Združenia založené podľa tohto článku musia sa zapísať do registra, ktorého jediným účelom je zverejnenie. Združenia môžu byť rozpustené, alebo ich činnosť môže byť zastavená iba na základe odôvodneného súdneho rozhodnutia. Tajné spolky a paramilitaristické združenia sú zakázané (čl. 22). Politické strany sú výrazom politického pluralizmu, spolupôsobia pri tvorbe a prejave vôle ľudu a sú hlavnými nástrojmi politickej účasti. Ich zakladanie a výkon ich činnosti sú v rámci ústavy a zákonov slobodné. Ich vnútorná štruktúra a spôsob ich činnosti musia byť demokratické (čl. 6).

Švédsko: Každému občanovi sa zaručuje sloboda združovania, sloboda spojiť sa s ostatnými za verejným alebo súkromným účelom (kap. 2, čl. 1), sloboda združovania sa môže obmedziť, iba ak ide o také združenia, ktorých činnosť má vojenskú alebo obdobnú povahu, alebo ak obsahuje perzekúciu národnostnej skupiny, určitej rasy, alebo perzekúciu pre farbu pleti, alebo pre etnický pôvod (kap. 2, čl. 14).

Úprava politických strán v ústavách niektorých postkomunistických štátov:

Estónsko: Každý má právo vstúpiť do neziskových združení, iba občania Estónska môžu byť členmi politických strán. Združenia, zväzy a politické strany, ktorých ciele alebo činnosť smerujú k násilnej zmene ústavného zriadenia Estónska alebo inak porušujú zákon ustanovujúci trestnú zodpovednosť, sú zakázané. Iba súd má právo zakázať, alebo pozastaviť činnosť združenia, zväzu alebo politickej strany pre porušenie práva, ako aj uložiť im pokutu (§ 48).

Litva: Občanom sa zaručuje právo na slobodné združovanie v spoločnostiach, politických stranách alebo združeniach, pokiaľ ich ciele a činnosť neodporujú ústave a zákonom. Nikto nemôže byť nútený k príslušnosti k akejkoľvek spoločnosti, politickej strane alebo združeniu. Založenie a činnosť politických strán a iných politických a spoločenských organizácií upravuje zákon (čl. 35).

Lotyšsko: Štátni občania sa priamo alebo prostredníctvom svojich slobodne zvolených zástupcov účastnia na prijatí rozhodnutí o záležitostiach štátu a spoločnosti. Štátni občania sú pri obsadzovaní štátnych úradov rovnoprávni. Štátni občania majú právo zakladať politické strany (čl. 8 ú. z. o právach a povinnostiach ľudí a štátnych občanov z 10. 12. 1991).

Poľsko: Každému sa zaručuje sloboda združovať sa. Zakazujú sa združenia, ktorých cieľ alebo činnosť sú v rozpore s ústavou alebo zákonom. O odmietnutí registrácie alebo zákazu činnosti takého združenia rozhoduje súd (čl. 58).

Ak porovnáme ustanovenia o politických stranách, možno si osvojiť názor, že oproti mnohým ústavám je Ústava SR precíznejšia. Je tomu tak v prípade belgickej, fínskej, talianskej, holandskej i poľskej ústavy. V Rakúsku sa zmenil základný zákon č. 142/1867, ktorý v čl. 12 cituje iba spolky. V niektorých ústavách sa postavenie politických strán *expressis verbis* nerieši (Belgicko, Fínsko, Írsko, Holandsko, Švédsko, Rakúsko).

Niektoré ustanovenie v zahraničných ústavách de lege constitutione si zasluhujú pozornosť: Nemecký základný zákon ukladá stranám povinnosť verejne skladať účty o pôvode a použití svojich prostriedkov a o svojom majetku. Portugalská ústava zaručuje právo menšín na demokratickú opozíciu s tým, že politické strany, ktoré sa nezúčastnia na vláde, majú právo byť vládou informované o priebehu závažných záležitostí verejného záujmu. Obsah registračného princípu pri založení politickej strany výkladovo spresňuje čl. 22 ods. 2 španielskej ústavy, podľa ktorého jediným účelom registrácie je zverejnenie založenia politickej strany. K transparentnosti politických strán prispieva zákaz súčasného členstva vo viacerých politických stranách (portugalská ústava).

Záverom ešte možno pripomenúť, že v súčasnosti je u nás predmetom rozsiahlejšej diskusie otázka financovania politických strán.⁶ Túto problematiku by však bolo veľmi obťažné riešiť v ústave tak, aby sa upravil najmä rozsah a výška financovania.

Opustenie liberalistickej koncepcie vo vzťahu k politickým stranám si vyžaduje moderná demokratická spoločnosť. I boj o politickú moc musí mať pravidlá. Dokážu však vždy, ak je to potrebné, obmedziť politické strany ako tvorcovia právneho poriadku samy seba? Medzi takéto otázky patrí najmä realizácia ústavného princípu oddelenia politických strán od štátu.

JUDr. Dušan Nikodým, CSc.
Ústav štátu a práva SAV, Bratislava

⁶ Pozri: BĀRĀNY, E.: Právna úprava politických strán na Slovensku. FES, analýzy 1999, 31 s.

Politické strany na úrovni EÚ

RADOSLAVA BRHLÍKOVÁ

„Politické strany na európskej úrovni sú dôležitým faktorom integrácie Únie. Prispievajú k utváraniu európskeho povedomia a prejavu politickej vôle občanov Únie,“ hovorí článok 191 Amsterdamskej zmluvy, predtým článok 138 Zmluvy o Európskej únii. No taketo konštatovanie úlohy a významu politických strán je príliš všeobecné a nehovorí nič o ich statuse a integrácii do systému EÚ. Charakter politických strán na úrovni EÚ je odlišný od tradičného chápania pojmu politická strana. Na tejto úrovni sa vyvinuli dva typy straníckych organizačných štruktúr. Dá sa povedať, že ide o zložené politické strany s kolektívnym členstvom, alebo o koalície či stranícke skupiny, alebo, ako hovoria Nugent či Hix, transnárodné federácie.

Prvým typom sú stranícke skupiny v Európskom parlamente (ďalej „EP“), ktoré sa sformovali z poslancov národných politických strán, nie na základe príslušnosti k členskému štátu, ale na základe príslušnosti k rovnakej politickej „rodine“ s približne podobnými cieľmi, princípmi a hodnotami v Zhromaždení Európskeho spoločenstva pre uhlie a oceľ v roku 1953. Vyvinuli sa do vysoko rozvinutých organizácií s vlastným rozpočtom, vodcovstvom, štruktúrou, podporným administratívnym štábom, rokovacím poriadkom, úradom, výbormi a pracovnými skupinami. Dohliadajú na agendu EP, organizujú správanie svojich poslancov a zabezpečujú ich umiestnenie do funkcie predsedu, predsedu výboru či reportéra o kľúčových usekoch legislatívy EÚ. Možno povedať, že stranícke skupiny v EP sa správajú rovnako ako stranícke frakcie či poslanecké kluby národných parlamentov členských štátov EÚ.

Do EP sa po voľbách dostane 50 až 60 rôznych národných politických strán, z ktorých mnohé majú niekedy jedného alebo dvoch členov. V takejto zostave by sotva niečo dosiahli, preto vo vlastnom záujme vytvárajú spojenectvá s inými poslancami z rovnakej alebo pribuznej politickej rodiny. Podľa súčasného Rokovacieho poriadku EP (14. vydanie, jún 1999) musia politickú skupinu tvoriť členovia z viac ako jedného členského štátu. Na sformovanie politickej skupiny, ak jej členovia pochádzajú z dvoch členských štátov, je potrebných minimálne 23 poslancov, ak pochádzajú z troch členských štátov 18 poslancov a ak zo štyroch a viacerých štátov, je potrebných 14 poslancov.² Dôvodom vzniku takýchto straníckych skupín, ako zhodne konštatujú Nugent i Hix, je niekoľko. Základom je ideologická identifikácia a pribuznosť politických tradícií. Spolupráca vedie k maximalizácii vplyvu a sily, ktorá je potrebná pri rozhodovaní a hlasovaní – od voľby predsedu EP cez obsadenie výborov až po hlasovanie o dodatkoch. Ďalším faktorom je finančná podpora a fondy na organizáciu a administratívne a výskumné ciele, ktoré sa straníckym skupinám pridelujú na základe pevne stanovenej čiastky (preto sa za stranícku skupinu považujú aj nezaradení poslanci), a každý člen dostane ešte príspevok navyše. Bez podpory nezostáva nikto, no samozrejme väčšie skupiny získavajú podporu oveľa ľahšie. Hoci nezavisli/nezaradení členovia Parlamentu formálne nie sú vylúčení z práce v parlamentných výboroch a Parlamentu ako takejho (Rokovací poriadok im mnoho práv garantuje), v praxi môžu byť znevýhodnení – napríklad pri rozdeľovaní postov predsedov vo výboroch (napr. na konferencii predsedov, na ktorej sa zúčastňujú prezident EP a lídri politických skupín v EP, sa rozdeľujú kreslá a post predsedu vo výboroch) alebo pri príprave agendy plénarných zasadnutí.

Hlavnou príčinou, prečo sa v EP vyskytuje v priemere 8 až 10³ straníckych skupín, je systém pomerneho zastúpenia, ktorý sa používa vo voľbách do EP vo všetkých členských krajinách okrem Veľkej Británie.⁴ Výber poslancov voľbami odráža široké spektrum politických názorov v EÚ. Až do roku 1979 boli poslanci EP nominovaní národnými parlamentmi zo svojich členov. Z toho plynuli rôzne dôsledky: strany, ktoré neboli zastúpené v národných parlamentoch, neboli prítomné ani v EP, všetci poslanci boli prointegračne orientovaní, pretože oponenti a euroskeptici nemali záujem podieľať sa na európskej integrácii ani na úrovni EP, a bolo tu časové obmedzenie. Zavedenie systému priamej voľby malo svojich oponentov, najmä vo Francúzsku, v Británii a Dánsku, pretože by to znamenalo po-

¹ Slovom „národné“ sa v tomto prípade myslia jednotlivé politické strany v členských krajinách EÚ, nie strany národné či nacionalisticky orientované.

² Rokovací poriadok EP, Kapitola V – Politické skupiny, pravidlo 29 (2).

³ V súčasnosti je to 8 straníckych skupín: EPP (Európska ľudová strana), PES (Strana európskych socialistov), ELDR (Liberálna demokratická a reformná skupina), G (Zelení), GUE (Zjednotená európska ľavica), UPE (Únia za Európu), EDD (Skupina za Európu demokracii a diverzitu) a Non-Attached (Nezávislí).

⁴ Veľká Británia (okrem Severného Írska – tu sa používa systém pomerneho zastúpenia, aby sa zabezpečila aj reprezentácia katolíckej menšiny) doteraz používala väčšinový systém, no pre voľby do EP na rok 1999 prijala systém pomerneho zastúpenia.

sun k supranacionalizmu a viedlo by to k tlakom na inštitucionálnu reformu. No od roku 1979 sú poslanci EP volení na päťročné obdobia priamo voľbami s možnosťou uchádzať sa v rovnakom čase o znovuzvolenie. Každá krajina používa systém volebných obvodov s viacerými mandátmi a rôzne upravené systémy pomerného zastúpenia. Bud' sa celé územie členského štátu stáva jediným volebným obvodom, alebo je rozdelené na 3 – 5 eurokruhov. Kresla sú potom rozdelené medzi strany podľa podielu hlasov získaných vo voľbách. Výhodou systému pomerného zastúpenia je, že presnejšie odraža pomer hlasov odovzdaných rôznym stranám, no zároveň sa do EP dostane aj mnoho malých strán, čo rozdeľuje rozdelenie kresiel. Žiadna strana ich nezíska dosť na to, aby vytvorila väčšinu. A ak to poslancov z rôznych strán nutí k spolupráci a kompromisom, zároveň to komplikuje možnosť čokoľvek dosiahnuť. Dôsledkom pomerného zastúpenia je i to, že voľbici sú reprezentovaní skupinou poslancov z rôznych strán, nikdy menoviteho poslanca nespoznajú, nikdy s ním nenadviažu žiaden vzťah.

Voľbici musia dosiahnuť vek 18 rokov a mať občianstvo jedného z členských štátov EÚ. Právo kandidovať majú občania členských štátov vo veku od 18, v niektorých členských štátoch až od 25 rokov. V Maastrichtskej zmluve je obsiahnutý cieľ rozšíriť volebné právo tak, aby sa občanom EÚ umožnilo voľiť – a dokonca i kandidovať do Parlamentu – nech žijú kdekoľvek na teritóriu EÚ, bez ohľadu na občianstvo.⁵

Počet voľčích zúčastňujúcich sa na voľbách je nižší v porovnaní s účasťou na národných voľbách v členských štátoch. Ich priemerná účasť stále klesá zo 62 percent v roku 1979 na 43 percent v roku 1999. Dôvodom môže byť pocit alebo názor voľčích, že v konečnom dôsledku nejde predsa o zmenu vlády, politiky, cieľov. Predvolebné kampane sú nekoherentné, stranické skupiny sa stále učia koordinovať svoje volebné kampane vo všetkých členských štátoch. Média a národné vlády majú sklon znižovať význam európskych volieb, politické strany zúčastňujúce sa na nich im nevenujú dostatočnú pozornosť a zdroje a väčšina voľčích stále považuje európske voľby skôr za voľby druhej kategórie alebo za neoficiálne referenda o dôvere vo vládu, či prípravu na národné voľby než za možnosť ovplyvniť politiku EÚ.

Základným oslabujúcim znakom stranických skupín v EP je podľa Nugenta vnútorná ideologická a národná diverzita. Pre francúzskych poslancov je napríklad veľmi ťažké hlasovať za redukciu cien v poľnohospodárstve či pre portugalských poslancov nepodporovať zvýšenie prostriedkov do Regionálneho fondu. Politická moc EP v legislatíve je značne limitovaná, čím sa značne oslabuje aj vplyv politických stranických skupín na prijímanie legislatívnych aktov, kde sa viac prejavuje národný a stranický záujem národných politických strán, ktoré sú v danom momente v členských štátoch vo vláde, a teda aj zodpovedné za prijímanie rozhodnutí na úrovni EÚ. Stranícke skupiny nie sú časťou širšieho organizačného rámca EÚ, takže medzistranícka spolupráca medzi rôznymi stranickými skupinami v týchto otázkach sa prakticky nekona.

V rámci straníckej skupiny existujú národné strany, čo sa môže stať potenciálnym zdrojom disharmonie a napätia, keďže každá národná stranická skupina má samozrejme svoje vlastné priority a lojalitu. A takisto keďže jednotliví poslanci sú volení a vyberaní konkrétnymi národnými stranami, môžu sa odvolávať na to, že ich „národne“ zaujmy sú v rozpore s cieľmi straníckej skupiny. Zároveň sú na jednotlivých poslancov naviazané rôzne záujmové skupiny, čo taktiež významne oslabuje súdržnosť skupiny.

V rámci EP existuje sieť asi 80 neformálnych medziskupín, ktoré združujú poslancov s podobnými názormi na určitú špecifickú otázku – napríklad Skupina priateľov Izraela, Skupina za federalnú EÚ či Skupina na ochranu zvierat atď., čo taktiež môže prispieť k rôznym napätiam a konfliktom záujmov.

Napriek všetkým nedostatkom majú stranické skupiny na úrovni EÚ svoje opodstatnenie. Niektoré ich funkcie a privilégia vyplývajú priamo z Rokovacieho poriadku EP či z rozhodnutí EP, napríklad garancia reprezentácie v kľúčových orgánoch a výboroch EP či právo vystúpiť na plenárnom zasadnutí. Stranícke skupiny kontrolujú nomináciu do kľúčových úradov EP, sú schopné organizovať koherentnú štruktúru medzistraníckej súťaže a formovanie koalície, ak je to potrebné. Najväčšia koalícia sa vytvára medzi tromi hlavnými stranickými skupinami EPP, PES a ELDR, pretože pri väčšine hlasovaní o legislatíve sa vyžaduje „absolútna väčšina hlasov všetkých“ poslancov a preto, že pri takomto hlasovaní vystupuje EP ako jediná inštitúcia proti Komisii a Rade ministrov.

Druhým typom straníckej organizácie na európskej úrovni sú tzv. „transnárodné stranické federácie“. Sú to organizácie národných strán v členských štátoch EÚ, ktoré vznikli v polovici 70-tych rokov pred prvými priamymi voľbami do EP. Ako prvá vznikla Konfederácia socialistických strán ES v apríli 1974, nasledovaná Federáciou liberálnych a demokratických strán v marci 1976 a Európskou ľudovou stranou kresťanskodemokratických strán v apríli 1976. Zo začiatku

to boli nekoherentné organizácie bez súvislej politickej orientácie. Až po prijatí Maastrichtskej zmluvy obsahujúcej v úvode citovaný článok 138 o politických stranách sa rozvinuli do stabilnejších organizácií. Strana európskych socialistov bola založená v roku 1992, EPP prijalo nový štatút v novembri 1992. V júni 1993 vznikla Európska federácia strán zelených a v decembri bola založená Európska liberálna, demokratická a reformná strana. Každá z týchto strán znovuoobnovila svoje vzťahy so stranickými skupinami v EP a so zástupcami týchto krajín v Európskej komisii, Rade ministrov a Európskej rade. Začali si budovať extra-parlamentné stranické organizácie na európskej úrovni.

V rokoch 1990-94 dominovala EP ľavicová. Najväčšiu stranickú skupinu tvorili poslanci PES (35 %), nasledovali EPP (20 %) a ELDR (10 %). V Komisii a Rade mali jasnú prevahu politici z pravicových strán: 67 % komisárov a 76 % národných ministrov v Rade. V rokoch 1995-99 sa situácia zmenila. Pravica a ľavica v EP sa relatívne vyrovnala, no 9 z 20 komisárov pochádzalo zo socialnodemokratických strán a 46 % národných ministerstiev tieto strany kontrolovali v členských štátoch. Táto zmena bola výsledkom rozšírenia EÚ o Rakúsko, Fínsko a Švédsko, kde socialisti boli vo vláde, a tiež výsledkom víťazstva socialistických strán vo voľbách v Taliansku, Portugalsku, Holandsku, Veľkej Británii, Francúzsku a Nemecku.

Tieto federácie sú multinárodnými organizáciami, obsahujúcimi vysokú mieru názorovej a myšlienkového diverzity, združujúce sa najmä na základe všeobecných ideologických princípov, hodnôt a cieľov. Mnohí pri ich vzniku dúfali, že sa vyvinú do organizácií zabezpečujúcich vodcovstvo, víziu a spoluprácu na európskej úrovni. Že by mohli slúžiť ako faktor zjednotenia a politickej socializácie heterogénneho, multinárodného členstva EÚ.

Kľúčové „stranícke rodiny“ – socialistov, kresťanských demokratov, liberálov a konzervatívcov – možno teda rozlišovať na základe pravo-ľavého politického spektra, no pri vymedzovaní ľavicových a pravicových postojov sa od seba líšia skôr na domácej pôde v členských štátoch a nie v otázke európskej integrácie. Všetky preferujú obhajobu pro-integračnej pozície a na rozdiel od regionalistov a antieuropanov, ktorí sa môžu zaradiť hocikde v pravoľavom spektre, nepreferujú problém „integrácia versus suverenita“, čo predstavuje posun v politickej súťaži z rokov 1970-80, keď sa mnohé socialistické strany stavali k integrácii skepticky.

Najväčším nedostatkom týchto strán však podľa Nugenta je, že sa nezúčastňujú na dennodennej politickej činnosti v rámci jednotlivých inštitúcií EÚ – tá je v rukách menovaných zástupcov z členských štátov a profesionálnych zamestnancov EÚ –, takže nemôžu v plnej miere vo svojich voľbách rozvinúť pocity oddanosti a lojalitu, ako je to v prípade politických strán na národnej úrovni. Majú obmedzené zdroje, sú závislé od príspevkov jednotlivých kolektívnych členov a na administratívnej a finančnej podpore EÚ. Ich organizačná štruktúra sa nezákladá na pravidelných stranických stretnutiach s členskou základňou, tú zabezpečujú až národné politické strany. Doteraz neboli schopné podieľať sa na dlhodobom politickom plánovaní EÚ, harmonizácii rozdielov medzi národnými politickými stranami a výchove európskeho elektorátu, čoho dôkazom je nízka účasť voľčích aj v posledných voľbách do európskeho parlamentu.⁶ Ich politická aktivita sa sústreďuje najmä na stretnutia lídrov strán pred zasadnutím Európskej rady a predvolebnú kampaň pred voľbami do EP, kedy vydávajú manifesty a spoločné vyhlásenia a organizujú spoločné akcie, ktoré len podčiarkujú ich nedostatky.⁷

Stručná charakteristika transnárodných stranických federácií prítomných v EP:

Strana európskych socialistov (PES) vznikla v roku 1992 na základe Zmluvy o Európskej únii. Nahradila Konfederáciu socialistických strán Európskeho spoločenstva, ktorá bola založená v roku 1974. Je to aj najširšia ľavicová prointegračná federácia s ideologickou diverzitou od exkomunistov – zástancov intervencionizmu štátu – až po umiernených socialných demokratov. Má členov z každej krajiny EÚ, vrátane Britskej labouristickej strany. Skladá sa z 20 partnerských strán z 15 členských štátov EÚ, Cypru a Nórska a zo 14 asociovaných členov a 5 pozorovateľov z krajín strednej a východnej Európy. Prezident skupiny⁸ a 10 viceprezidenti sú volení každé dva roky na Kongrese PES a tvoria predsedníctvo strany. Asistuje im sekretariát vedený generálnym tajomníkom so sídlom v Bruseli. Organizačná štruktúra PES sa blízko štruktúre tradičnej politickej strany. Najvyšším orgánom je kongres konajúci sa každé dva roky. Pred voľbami do EP sa zvoláva mimoriadny Kongres, na ktorom sa prijíma predvolebný manifest. Pravidelne v predvečer európskeho summitu sa konajú konferencie vodcov partnerských strán, na ktorých sa rokuje

⁵ Na voľbách do EP sa v roku 1999 zúčastnilo 43 % voľčích EÚ.

⁷ Tieto manifesty a vyhlásenia sú väčšinou obsahovo vágne, čo spôsobuje názorová nejednotnosť ich tvorcov. Čo sa týka volieb do EP, tie sú často v režii národných strán a nadnárodné federácie politických strán sa na nich zúčastňujú minimálne.

⁸ Súčasným prezidentom je Rudolf Scharping z nemeckej SPD.

⁶ Pripad volieb 1999.

o širokom rámci politiky EÚ. Byro PES sa skladá z prezidenta, 8 viceprezidentov a zástupcov členských, asociovaných a pozorovateľských strán a parlamentnej skupiny. Schádza sa 4-krát do roka a rozhoduje o každodenných aktivitách a politike PES medzi kongresmi. Od roku 1996 sa socialistickí členovia Rady ministrov stretávajú, aby prediskutovali záležitosti spoločného záujmu. Ďalšími orgánmi sú pracovné skupiny, ktoré sa zaoberajú rôznymi špeciálnymi otázkami, napríklad medzivládna konferencia a rozširovanie, zamestnanosť a zďaňovanie, informácie a komunikácie. V rámci PES pôsobí mládežnícka organizácia ECOSY, reprezentujúca 24 partnerských organizácií, 16 asociovaných a 9 pozorovateľských organizácií a Výbor žien. Desiat z 20 komisárov sú členmi strany a členské strany PES sú v súčasnosti pri moci v 12 z 15 členských krajín, čo sa odráža i v Rade ministrov a v Európskej rade (11 z 15 členov). PES má 86 zástupcov aj v 222-členom Výbore pre regióny, ktorého predsedom je takisto člen strany. Jej stranická skupina je momentálne druhou najväčšou skupinou v EP, má 180 poslancov, ktorým asistuje 160-členný multinárodný a multikultúrny sekretariát.

Európska ľudová strana (EPP) vznikla v júli 1979 po prvých priamych voľbách do EP z Kresťanskodemokratickej frakcie v Spoločnom zhromaždení, ktorá bola založená 23. júna 1953. Jej ideologické korene pochádzajú z európskej kresťanskej demokracie a dominujú jej najmä delegácie z nemeckej CDU/CSU a talianskej DC. Má členov v každej členskej krajine EÚ. Strana je v politickom spektre napravo od centra a vnútorné rozdiely sa týkajú najmä sociálnych otázok. Byro EPP sa skladá z predsedníctva, ktoré sa skladá z predsedu, 6 podpredsedov a pokladníka, členov, ktorí sú zároveň členmi parlamentného úradu, vodcov národných delegácií, predsedov pracovných skupín, predsedov parlamentných výborov a predsedov medziparlamentných delegácií, ďalej z kooptovaných členov na každých 10 členov národnej delegácie, koordinátorov v parlamentných výboroch a sekretariátu skupiny. Podobne ako PES má aj svoju mládežnícku sekciu. Stranická skupina v EP má 232 poslancov z 15 členských štátov a je najväčšou pravicovou, prointegračnou skupinou v Parlamente.

Liberálna demokratická a reformná skupina (ELDR). Vznikla v marci 1976 na konferencii v Stuttgarte. V novembri 1976 na kongrese v Haagu bol prijatý politický program strany a vytvoril sa 12-členný výkonný výbor, neskôr rada, ktorá sa skladá z prezidenta a 3 viceprezidentov. Má členov z každej členskej krajiny EÚ, okrem Portugalska a vrátane Švajčiarska. V roku 1991 na kongrese v Poitiers sa vytvoril status afilovaného člena a pozorovateľa. V súčasnosti majú tento status politické strany zo strednej a východnej Európy, z Andorry a Cypru. Ideologicky je zložitá ju presne zaradiť. Politické presvedčenie členov obsahuje aj určité ľavicové prvky, no v podstate je kombináciou názorov strednej a pravej. Čo sa týka názorov na ďalšie inštitucionálne usporiadanie EÚ, je značne profederalisticky orientovaná. V EP má 50 poslancov.

Zelení (G) sú najheterogénnejšou skupinou s pravo-ľavou názorovou orientáciou. Vytvorila sa v roku 1984 a rozšírila v roku 1989. Dnes má členov z 12 členských štátov. V EP sedí 48 zástupcov tejto strany.

Zjednotená európska ľavica (GUE/NGL) skladá sa prevažne z francúzskych, grckých, portugalských, španielskych a talianskych komunistov. Vznikla v roku 1984. Založili ju talianska, francúzska, portugalska a grécka komunistická strana, španielska Zjednotená ľavica a grécka Synaspismos. Po rozšírení v roku 1995 sa k nej pridali Ľavicová strana zo Švédska, dánska Socialistická ľudová strana a fínska Ľavicová aliancia, ktoré vo vnútri strany vytvorili Severskú zelenú ľavicu. V súčasnosti má 13 členov z 10 členských štátov a 2 asociovaných členov z Nórska a Cypru. Jej postoj k ďalšej európskej integrácii je vo všeobecnosti negatívny. V EP ju zastupuje 42 poslancov.

Únia za Európu (UPE/ÚZE) sa skladá prevažne z francúzskych, írskych a talianskych konzervatívcov. Je to pravicovo-centristická skupina, ktorá nateraz nie je ochotná nadviazať spoluprácu so svojim najprirodzenejším spojencom, Európskou ľudovou stranou, pretože jej postoj k európskej integrácii je negatívny. Je to nacionalistická skupina sústreďujúca sa najmä na odmietanie liberálnych postojov k etnickým a imigračným otázkam. Má 30 poslancov v EP.

Skupina za Európu demokracií a diverzít (EDD) sa skladá z francúzskych Gaulistov, írskej Fianna Fail. Je to pravicovo-centristická skupina s antiintegračnými postojmi, sústreďujúca sa na otázky spoločnej poľnohospodárskej politiky. Má 16 poslancov v EP.

Mgr. Radoslava Brhlíkova
Politologický kabinet Slovenskej akadémie vied, Bratislava

Pramene:

- HIX, S.: The Political System of the European Union. Macmillan 1999, s. 169-171.
NUGENT, N.: The government and politics of the European Union. Macmillan 1994, s. 189-195.
Vertrag von Amsterdam. Textes des EU-Vertrags und des EG-Vertrages. Bonn 1999, Art. 191.
<http://europa.eu.int/inst/en/ep.htm>
<http://www.europarl.eu.int/>
<http://www.europarl.eu.int/pes>
<http://www.europarl.eu.int/epp>

K niektorým otázkam vnútorného demokratizmu politických strán v Slovenskej republike

MARCELA GBÚROVA

V príspevku sa dotkneme problematiky partokracie, ktorá patri medzi negatívne sprievodné javy politického života v Slovenskej republike v jej tranzitívnom období. Pokúsime sa v ňom ukázať, že javy spojené s neprimeraným straníckym riadením spoločenského života patria nesporne do problematiky právnych súvislostí politických strán.

Partokracia nie je nový jav v politike. Ani v slovenskej. Politologicky ju ako prvý pomenoval na začiatku 20. storočia Moise Ostragorski,¹ ktorý si všimol, že činnosť straníckych vodcov a vnútrostraníckych elit nezodpovedá v tom čase prevládajúcim liberalistickým názorom na vymedzenie politickej strany ako dobrovoľného združenia ľudí usilujúcich sa presadiť **všeobecné ideály slobody, demokracie**. Zistil, že premena „politických strán z organizácií zameralých na dosahovanie spoločenských cieľov a na obhajovanie verejných záujmov na organizácie obhajujúce skupinové záujmy a usilujúce sa predovšetkým o skupinové ciele“ prináša so sebou javy, ktoré nadradujú stranícky princíp nad spoločenský. Predstavitelia weberovskej² línie prišli s iným vymedzením politickej strany. Jej základnou funkciou sa stal **boj o moc** v spoločnosti a štáte. Súčasne si uvedomili, že popri tejto kľúčovej funkcii strany, za ktorou sa skrýva účasť na výkone štátnej moci a artikulácia politických záujmov straníckej elity, a v ďalších na ňu nadväzujúcich funkciách v politickom systéme spoločnosti (mobilizácia mas ľudí, realizácia zastupiteľského princípu v spoločnosti, stabilizácia politickej moci, realizácia plurality a súťaživosti rôznych politických doktrín, programov a osobností v politickom živote a i.³), sú tu aj určité pravidlá a ústavné vymedzenia politického boja, ktoré by mali ochraňovať politický život spoločnosti pred „totálnou“ vládou politických strán.

Slovensko po roku 1989 nastúpilo, najprv v spoločnom česko-slovenskom štáte, po roku 1993 spolu s Českom, Maďarskom a Poľskom na stredoeurópsky variant tranzície. Jej cieľom bolo, okrem založenia transformačných trendov v ekonomickej sfére, dosiahnuť stav politickej stability v súlade s európskymi predstavami o demokracii. K nastoleniu tejto stability bolo potrebné urobiť viacero vecí: sformovať systém politických strán, vytvoriť konsenzuálne politické elity pri zachovaní ich autonómnosti, rozvinúť politickú kultúru a politickú socializáciu v krajine.⁴ V súvislosti so štruktúrovanosťou politických strán a ich postupnou ideovou profiláciou treba uviesť jeden dôležitý fakt. V Slovenskej republike po roku 1992, teda v čase tvorby dôležitého imidžu nového štátu, presadili sa politické subjekty s nejasným politickým profilom, resp. s nacionálnym a centristickým programom. Tento jav možno považovať za určité špecifikum Slovenskej republiky v jeho tranzitívnom období. Nevyskytol sa totiž ani v Českej republike, ani v iných postkomunistických krajinách strednej Európy, nehovoriac o stabilizovaných demokraciách v západnej časti stareho kontinentu. Tam sa politické subjekty s uvedenými charakteristikami zvyčajne dostávajú na okraj politického systému a len marginálne zasahujú do centra politického diania. V tom čase sa v Slovenskej republike objavil ďalší fenomén charakteristický pre nevyprofilovanú politickú scénu, a to vznik tzv. charizmatických strán. Toto bol jeden z viacerých dôvodov, že sa v krajine objavili výrazné symptómy polarizácie a rozštiepenosti politického priestoru a vysokej fragmentovosti politických subjektov. Súčasne sa spomalilo formovanie systému politických strán, upevňovanie princípov právneho štátu a v neposlednom rade sa veľmi oslabil duch konštitucionalizmu. Vládne zoskupenia po parlamentných voľbách v rokoch 1992 a 1994 sa sústredili na riešenie problémov budovania vlastnej štátnosti a, žiaľ, aj na **upevňovanie vlastnej politickej pozície v nej**. Bokom zostali otázky rozširovania demokratických hodnôt a inštitúcií v spoločnosti. Tento stav bol príčinou toho, že sa v dostatočnej miere nevytvárali podmienky pre autonómiu ekonomických, ale aj ostatných inštitúcií a oblasti spoločenského života. Namiesto toho vzniknuté inštitúcie sa dostali pod výrazný vplyv vládnych politických subjektov, ktoré sa stali aj jedinou sférou, umožňujúcou občanom do-

¹ SOPČI, J.: Politika a spoločnosť (Úvod do sociológie politiky). Bratislava, SOFA 1998, s. 110–111.

² WEBER, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen, Siebeck 1980.

³ Ide o množstvo funkcií a úloh politickej strany v štáte, pričom ich rôznorodosť, ako aj poradie dôležitosti sa politologicky vysvetľuje rôzne. Pozri o tom KLÍMA, M.: Voľby a politické strany v moderných demokraciách. Praha, Radix 1998, s. 14–16; TÓTH, R.: Základy politológie. Bratislava, SPN 1994, s. 66; KROUPA, J. a kol.: Politologie. Brno, Masarykova univerzita 1998, s. 31; SOPČI, J.: dielo cit. v pozn. 1, s. 92–95.

⁴ Porov. SZOMOLÁNYI, S.: Zostava Slovensko v rámci stredoeurópskeho variantu tranzície? In: Slovensko: Voľby 1994. Príčiny – dôsledky – perspektíva. Zborník. Editori: S. Szomolányi, G. Mesežnikov, Slovenské združenie pre politické vedy, Bratislava, Nadácia Friedricha Eberta 1994, s. 11 – 37.

siahnuť pozíciu v mocenskej sfére a podieľať sa na riadení spoločnosti. Naštartoval sa proces **politicizácie** štátnej administratívy, ktorý po ostatných voľbách v roku 1998 ďalej pokračoval.

V hospodárskej sfére vznikla situácia, keď sa záujmové skupiny usilovali svojim účinným a osvedčeným politickým nástrojom – **lobizmom** – preniknúť do vládnych politických strán a prostredníctvom nich ovplyvňovať privatizačný proces, ako aj časť hospodárskej politiky, ktorá priamo súvisela s rozhodovacími zložkami ich podnikateľských cieľov (išlo najmä o dotáciu, cenovú a daňovú politiku³). O tom, že uvedeným skupinám sa podarilo preniknúť za všetkých doterajších vlád v období samostatnej Slovenskej republiky do hospodárskej a finančnej sféry svedčí množstvo priamych i nepriamych dôkazov. Tento jav je taký výrazný a taký osobitý, že ho – pracovne – nazývame **lobokraciou**. Súčasná vládna moc ho dávala do súvislosti s tzv. mečiarskym obdobím vládnutia, v ktorom dominoval problematický národohospodársky cieľ – tvorba domácej slovenskej kapitálotvornej vrstvy. Po parlamentných voľbách v roku 1998, keď politickú moc v štáte prevzala opozícia, sa ukázalo, že lobokracii sa v slovenskej politike dari. Zapustila hlboké korene, ktoré siahajú aj do politického prostredia terajších vládnych strán. Najnovšie to nepriamo priznala aj ministerka financií B. Schmögnerová: „Podnikateľské skupiny spravidla uvažujú pragmaticky: ktorá vláda je pri moci, s tou budeme zadobré. Skupiny s orientáciou na HZDS nie sú pre súčasnú vládu nebezpečné do tej miery ako tie, ktoré si robia zásluhy za to, že jej dopomohli k moci. Za drobné dary chcú poriadnu daň.“⁴ Zo svojej stránickej pozície identifikuje uvedený jav iba v prostredí SDK: „Rozpory v SDK nie sú primárne ideologickými, resp. programovými rozpormi piatich politických strán. Za nimi sa skrývajú rozpory skupín stojacich za jednotlivými stranami. Spor Kaník – Černák je sporom jednej (nie jedinej) záujmovej skupiny stojacej za Demokratickou stranou a inej, ktorú dnes už nie je ťažké identifikovať: stojí za „tvrdým jadrom SDK“.“⁵ V skutočnosti sa tento problém dotýka aj ostatnej časti vládneho zoskupenia, čoho dôkazom je prvý väčší politický spor medzi súčasnými vládnyimi stranami – SDL a SOP, ktorý vznikol v súvislosti s aférou o vývoze vyhoreného jadrového paliva do Ruska spojenou s riaditeľom Slovenských elektrární politiky blízkeho SDL. Tento spor poukázal nielen na pretrvávajúce problémy prepojenia politickej a ekonomickej moci v tzv. strategických štátnych „predprivatizačných“ podnikoch, ale aj na možnosti ich riešenia. Zaktivizoval v stranách vládnej koalície snahu o novelizáciu zákona o politických stranách, ktorá by rozšírila zákonné formy ich financovania. Otázne je, či touto zákonnou úpravou sa dá uvedený problém odstrániť. Nazdávam sa, že skôr nie ako áno, pretože sa ňou neodstráni zdroj lobokracie a jej foriem – korupcie a klientelizmu. To napokon vidieť na občasných korupčných škandaloch politických špičiek v krajinách EÚ, ktoré vznikajú v dôsledku porušovania prijatých zákonov o financovaní politických strán. Najnovšie prepukla sponzorská aféra v nemeckej CDU, ktorej predseda Wolfgang Schäuble priznal, že počas vládnutia CDU sa v Nemecku jasne porušoval uvedený zákon, pričom pripustil, že „finančný škandal spôsobil silné narušenie dôvery v politické strany a demokratické inštitúcie“.⁶ Čo by sa v tomto smere malo zmeniť? Keďže privatizácia sa stala po roku 1998 v Slovenskej republike príčinou vzniku lobokracie, práve v tejto sfére by sa mal urobiť radikálny poriadok. Ukazuje sa, že **transparentný** predaj určitého podielu štátom kontrolovaných podnikov (tzv. strategických podnikov) zahraničným investorom sa môže stať veľmi účinným a rýchlym prostriedkom v zápase proti korupcii a klientelizmu, pretože o obsadzovaní manažerských funkcií nebudú rozhodovať politici. Tito prestanu byť rukojemníkmi záujmových skupín a viac sa môžu venovať presadzovaniu záujmom svojich voličov. Uvedený zámer možno identifikovať aj z vládneho prostredia, čo potvrdil poradca podpredsedu vlády pre ekonomiku Vladimír Tvaroška: „Ak napríklad transakcie elektrární alebo plynnary budú namiesto úradníkov z ministerstva hospodárstva kontrolovať seriózny zahraničný investor, záujem podnikateľských skupín o politiku podstatne poklesne. A politikom potom zostane viac času na riešenie skutočných problémov štátu.“⁷ Dôležitý prostriedok eliminovania skupinových záujmov vidíme aj v zmene volebných pravidiel a vo vyššej profesionalizácii slovenskej politickej scény.

Vo volebnom systéme sa ponúkajú nasledujúce zmeny: Sprisniť platný volebný zákon v tom zmysle, aby sa znížili skupinové záujmy na tvorbu stránickej kandidátky na poslancov do NR SR, resp. na funkcie v štátnej správe a v hospodárskej sfére. Tomu sa neubránili vo voľbách v roku 1998 ani súčasné strany vládnej koalície, ako o tom hovorí B. Schmögnerová: „Zvláštnosťou je, že záujmové skupiny vo voľbách v roku 1998, ktoré neboli priamo naviazané na

Mečiara a robili „rozumnú“ oportunistickú politiku, nielenže poskytli pomoc terajším vládnyim stranám vo volebnej kampani, ale priamo presadzovali svojich zástupcov do NR SR a jej orgánov, do vládnych štruktúr, štátnych podnikov atď. V mnohých prípadoch sa im to podarilo, a to komplikuje už beztak ťažkú situáciu vládnej koalície spôsobenú dedičstvom po predchádzajúcej vláde.“⁸ V tomto smere sa ukazuje, že vhodným riešením by bolo odstránenie, resp. radikálne zníženie 10 % hranice prednostných hlasov potrebných na zmenu poradia na kandidátnej listine zostavenej politickou stranou. Týmto spôsobom by volič mohol väčšmi prejavíť svoju vôľu, eliminovať partokratický model kreovania kandidátky a určitým spôsobom zabrániť tým komplikáciám vo vzťahoch medzi politickou stranou a záujmovými skupinami, o ktorých hovorí ministerka B. Schmögnerová. Je potrebné kriticky konštatovať, že volebný zákon SNR č. 80/1990 Zb. a jeho následné úpravy, vrátane poslednej z 24. augusta 1999,⁹ ktorá vzišla z dielne súčasnej vládnej koalície, nepriniesli výrazný posun do uvedeného procesu. Jednotlivé úpravy naďalej obsahujú výrazný partokratický rozmer. Podľa tejto úpravy môžu sa aj naďalej do NR SR dostať ľudia s nízkou úrovňou politického vedomia, myslenia, vzdelania, z kruhov silných finančných alebo mediálnych podporovateľov príslušného politického subjektu, ľudia s vlastnosťami insitných politikov a politických amatérov-intrigánov. Minimálnym systémovým cieľom by mohol byť prechod od polarizovaného extrémneho pluralizmu k umierneným formám pluralizmu, to znáči k prijatiu jedného z osvedčených európskych modelov kombinovaného volebného systému s prvkami pomerneho a väčšinového volebného systému. Maximálnym modernizačným cieľom volebných pravidiel by bolo uplatnenie väčšinového volebného systému, to znáči prechod k stabilizovanému bipartizmu, ktorý v sebe obsahuje veľa prvkov brániacich prepojeniu ekonomickej a politickej moci a stranickému despotizmu.¹⁰ Kým nebude politická vôľa seriózne diskutovať o transformácii politického a v jeho rámci volebného systému v Slovenskej republike, dovtedy sa budú v tejto krajine vytvárať rozličné lobokratické a partokratické tendencie.

Keby táto vôľa existovala aspoň medzi stranami súčasnej širokej koalície, mohli sa prijať také systémové riešenia, ktoré by odstránili napätie pri obsadzovaní jednotlivých postov v štátnej administratíve. Podobným spôsobom by sa bola doriešila otázka sprehľadnenia rozhodovacieho mechanizmu vo vláde. Namiesto toho vládne strany veľmi nešťastne a neštandardne zabudovali právomoci **Koaličnej rady** v zmluve, ktorú medzi sebou uzavreli po komplikovaných rokovaniach koncom roka 1998. Zo zmluvy vyplýva, že Koaličná rada má, okrem iného, právomoc prerokúvať a schvaľovať zmeny vládneho programu, hoci táto jej kompetencia nie je **vymedzená** ústavou. Najnovší vývoj v SDK po oznámení M. Dzurindu o vytvorení novej strany Slovenskej demokratickej a kresťanskej únie nepridá na stabilitu vládnej koalície a ďalej zneštandardní politickú scénu v Slovenskej republike. Iný príklad správania sa štátnych úradov so zreteľom na stráncky prospech ponúka prítomnosť najvyšších predstaviteľov koalíčných strán vo vláde. Tento prvok vládnej politiky sa naplnil po vstupe Ľubomíra Haracha na post ministra hospodárstva SR. Problémom tu nie je to, že ostro sledovaný post ministra hospodárstva obsadil exminister školstva, ale to, že strany takej širokej koalície majú potrebu zaistiť sa autoritou svojich predsedov. Týmto spôsobom sa výrazne posilnil stráncky charakter vládnej politiky, čo však, a to treba zdôrazniť, vôbec nezaručuje jej dlhú životnosť. Skôr je to príklad pre ďalšiu politicizáciu štátnej administratívy. Slovenská politika, ak chce úspešne ukončiť tranzitívne obdobie, mala by čo najrýchlejšie urobiť reformné kroky aj v stranickom živote. Výsledkom týchto reforiem by malo byť presvedčenie občanov o tom, že politické strany nie sú tu – primárne – pre uspokojovanie individuálnych záujmov svojich členov, ale pre širokú občiansku komunitu, pre to, aby v nej podnecovali a posilňovali vedomie politických záujmov a pomáhali jej utvárať hodnotový systém a ideologické názory.

Ďalšiu podmienku eliminácie negatívnych javov v slovenskej politike vidíme vo vyššej profesionalizácii jej aktérov. Problematika profesionalizácie politickej scény má viacero rovin a možno sa na ňu pozrieť z rozličných hľadísk. V tomto príspevku uvedieme iba niekoľko marginálnych poznámok na túto tému. Vychádzame z predpokladu, že mnohí z tých slovenských občanov, ktorí vstúpili na postkomunistickú politickú scénu, si kladli otázky typu: Je politika dôstojná ľudská činnosť s humanizačnými efektmi? Možno politickú činnosť chápať ako všeobecne ľudské poslanie? Je potrebné v politike vidieť oblasť špecializovaného ľudského poslania, do ktorého môže vstúpiť iba odborné fundovaný intelektuál, alebo ju môže vykonávať aj človek s priemernými ľudskými schopnosťami? Je celkom

³ Bližšie pozri SCHMÖGNEROVÁ, B.: Skupinové záujmy včera a dnes. Slovo, 18. 1. 2000, r. 2, č. 2, s. 13.

⁴ Tamže.

⁵ Tamže.

⁶ Podľa KRÁLOVICOVÁ, A.: Za seba i CDU. Pravda, 21. 1. 2000, roč. 10, č. 14, s. 18.

⁷ TVAROŠKA, V.: Privatizácia bez alternatív. Pravda, 21. 1. 2000, roč. 10, č. 14, s. 7.

⁸ Dielo cit. v pozn. 5.

⁹ Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 80/1990 Zb. o voľbách do SNR v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, uverejnený 4. septembra v Zbierke zákonov SR č. 223/1999, s. 1574 – 1575.

¹⁰ Podrobne a v širokých komparatívnych súvislostiach sa na danú tému vyjadřili autori študijnej príručky Možnosti úpravy či reformy volebného systému v ČR. Editor: Michal Klima, Vysoká škola ekonomická v Praze, fakulta medzinárodných vzťahů, katedra politologie 1999, 143 s.

prírodné, že niektorí hľadali odpovede na tieto otázky v dávnych i dávnejších kultúrach, u mnohých klasikov vedy o politike, napríklad u Aristotela, Platóna, Kanta, Heideggera, ale aj u súčasných politických analytikov i intelektuálov typu Arendtová, Habermas, Biener, Gadamer a iní. Tito myslitelia im určite v mnohom pomohli. Upozornili ich napríklad na určité prirodzené vlastnosti ľudského správania v určitých životných situáciách. Najmä na zmysel pre zodpovednosť. Táto vlastnosť je totiž predpokladom zdravého politického úsudku a základom rešpektovania nutnosti inštitucionalizovanej autority v politickej sfére.¹³ Postkomunistický svet potrebuje práve politika s rozvinutým zmyslom pre zodpovednosť, pretože hľadá odpoveď na dôležitú otázku „kto má v tomto priestore vládnuť?“ Vychádzajúc z poznania slovenskej politickej scény, dovoľujeme si skepticky konštatovať, že politikov s rozvinutým zmyslom pre zodpovednosť je veľmi málo, ba ani budúcnosť v tomto smere nevidíme optimisticky.

V tranzitívnom procese postkomunistickej spoločnosti najprv neslo o to, kto by mal vládnuť, ale o to, ako vládnuť, aby sa upevnila konštrukcia nového politického systému. V tomto priestore musel preto vzniknúť zákonný rámec, aby sa nový politický systém, a najmä jeho pravidlá, upevnili. Až po jeho vzniku vstúpili do volebnej súťaže politické subjekty, ktoré sa prezentovali prostredníctvom svojich lídrov. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že nie všetci reprezentanti politických elit, ktorí vstúpili na slovenskú politickú scénu, zodpovedne hľadali zmysluplné odpovede na uvedenú otázku. Príčin, prečo sa tak nestalo, je viacero, pričom mnohé z nich súvisia s deficitmi v rovine vnútrostranickej demokracie. Spomenieme tu aspoň tri z nich.

Prvý: Jednotlivé politické subjekty majú viacero politikov s potenciálom európskeho štýlu politiky. Tito politici su teda prísľubom pre skvalitnenie slovenskeho parlamentarizmu. Žiaľ, ich politické ambície nenachádzajú pochopenie u intelektuálne opotrebovaných alebo utilitaristicky založených straníckych kolegov, alebo ich brzdia vnútrostranícke pravidlá.

Druhý: Aj keď je politická strana spoločnosťou podobne uvažujúcich ľudí, vnútorne je štruktúrovaná a navyše su v nej prítomné potenciálne sporné záujmy – individuálne alebo skupinové, regionálne, okresné, frakcie a pod. Vo výsledeku straníckom systéme je bežným javom, že na pôde strany prebieha proces neustálej konsenzualizácie politickej elity, ktorá si hľadá pozície medzi jednotlivými názorovými prúdmi. Tým sa v strane udržiava určitá rovnováha záujmov. Základnou podmienkou uvedenej rovnováhy je konsenzuálna konsolidácia straníckej elity. V podmienkach politickej tranzície v Slovenskej republike je táto podmienka ťažko splniteľná, pretože hľadanie a nachádzanie kompromisu sa v straníckych špičkách ešte veľmi neujalo, resp. nestalo sa prirodzeným prvkom ich stranícko-politickej práce. Frakcie sa v slovenskej politickej realite nevnímajú ako bežná súčasť vnútrostraníckeho demokratizmu, ale skôr ako dezintegračný prvok straníckeho života, resp. ako východisková zložka budúcej politickej strany.

Tretí: Absentuje dostatočná politologicko-právna príprava mladého straníckeho dorastu, osobitne mienkotvornej straníckej špičky. Je bežnou praxou v krajinách Európskej únie, že politik aspirujúci na akýkoľvek stranícky post alebo na miesto v štátnej administratíve (nehovoriac o vrcholných štátnych funkciách) má ukončené politologické vzdelanie, nehovoriac o jazykovej príprave. Čerstvým príkladom je nový veľvyslanec Francúzskej republiky v SR Georges Vaugnier, ktorý je absolventom renomovaného parížskeho Inštitútu politických štúdií a Národnej školy živých východných jazykov. V tejto súvislosti treba priznať, že pod uvedený stav sa určitou mierou podpísala aj pasívna participácia vedy o politike na procese profesionalizácie slovenskej politickej scény. Súčasní slovenskí politici by potrebovali práve od tejto vednej disciplíny, ktorá sa začala konštituovať po roku 1990, inšpirácie teoretického charakteru pri riešení prechodových fáz k demokracii, najmä otázok spojených s typológiou konfliktov v tomto období, s politickými dôsledkami tvorby nového politického systému a pod.

Politická tranzícia v Slovenskej republike má za sebou niekoľko rokov veľmi komplikovaného obdobia. Za tento čas sa podarilo sformovať systém politických strán a prvú generáciu politických elit. Ukázalo sa, že táto generácia sa dostatočne nevyrovnala s niektorými sprievodnými javmi politickej a ekonomickej transformácie, osobitne s partokraciou. Najmä jej menej zodpovedná časť viac myslela na stranícku moc ako na vladnutie v prospech spoločenského celku. Zodpovedná časť politických elit nepoľavila v úsilí o aktívnu participáciu na postkomunistickej politickej modernizácii. Práve v nej a v jej transformačných aktivitách možno hľadať záruky budúcej stabilizácie politickej situácie a ekonomickeho vývinu v Slovenskej republike.

Doc. PhDr. Marcela Gbúrová, CSc.

Katedra politológie, Filozofická fakulta PU, Prešov

¹³ Pozri bližšie LEVY, J. D.: Politický rád. Praha, Sociologické nakladatelství 1993, s. 146 – 149.

Deficit konkurenční demokracie v České republice

MICHAL KLÍMA

Minimálně do roku 1995 byla Česká republika (ČR) považována za vzorovou postkomunistickou zemi, která neomylně sleduje cestu budování moderní tržní ekonomiky a stabilního politického prostředí. Předpovědi typu: „Staneme se tygry střední Evropy“ nebyly výjimečné. Minimálně do roku 1995 byl také náš systém politických stran považován za ukázkový a nejvíce se blíží standardním vzorům západoevropských demokracií. V ČR, jako nikde jinde, bylo spektrum politických stran příkladně diverzifikováno podle kritérií levice – pravice a liberální – autoritářský.

Jestliže ještě před pěti lety se na politologických konferencích vysvětlovalo, proč je právě ČR historicky a kulturně předurčena ke zformování nejrozvinutějšího stranického uspořádání v postkomunistické Evropě, pak v současnosti, více než 10 let po listopadu 1989, se na obdobných konferencích (a nejen na nich) probírá téma diametrálně odlišné: proč je právě v ČR stranický systém v takové krizi? Jestliže před pěti lety bylo všechno vzorové, jak to, že o pět let později je všechno v krizi? Z této kardinální otázky se odvíjejí další dvě, stejně zásadní: bylo před pěti lety skutečně všechno tak růžové, jak se tvrdilo a jak se na první pohled zdálo? A je dnes skutečně taková krize? Všechny tyto otázky jsou navýsost aktuální, soustředíme se ale na jednu z nich: nevnímali jsme ve své většině společenskou realitu, ve které jsme žili, skrz růžové brýle? Pokud najdeme uspokojivý odpověď, pomůže nám to vysvětlit příčiny naší pozdější deziluze.

*

V porovnání nejen se standardními demokraciemi se ČR v politické dimenzi vyznačuje třemi **ústředními anomáliemi**. První z nich je „*nezavršená demokracie*“. Tento pojem označuje takový stav, kdy se negativně projevuje závažný deficit v obměně vládnoucí elity.¹ Druhá anomálie spočívá v *nadměrné ideologizaci a polarizaci* politické i nepolitické agendy čili politické scény jako celku. Za třetí anomálii lze označit „*provinciální sebestřednost*“.

Ústřední pojem „*nezavršená demokracie*“ bude plně srozumitelný, pokud bude nejprve vysvětleno pojetí druhé a třetí anomálie.

Anomálie – provinciální sebestřednost

Listopad 1989 uvádí kvalitativně novou fázi života společnosti a jednotlivce. Hroustí se původní stabilita. Z nenormální situace se má vstoupit do normálních, svobodné tržních a demokratických poměrů. Ovšem až dosud se normalita pojila s určitým stabilním modelem uspořádání společnosti. Proto proces transformace, doprovázený rozdělením Československa, s sebou přináší intenzivní pocit nejistoty a ztráty identity. Přechod do otevřeného, dynamického světa s sebou nese pocit zrychleného času. Velké množství deregulací a regulací je často vnímáno jako něco cizorodého, něco, čemu je třeba se bránit.

Jak se nejlépe vypořádat s narůstající nejistotou přechodného období? Hledání východisek znesnadňovala *absence liberalizační* fáze měl za následek, že se ještě před politickým zvratem nevedla vážná diskuse o minulosti i budoucnosti, že se opozdil vznik a vývoj občanských levicových i pravicových stran. Listopadovým politickým změnám nepředcházela myšlenková a morální obroda.

Takové fázové opožďování bylo velmi vážnou komparativní nevýhodou Československa ve srovnání s Polskem a Maďarskem na počátku přechodného období. Česká i slovenská politická elita a široká veřejnost byly v tomto smyslu naprosto nezkušené. Většina původních výrobců a spotřebitelů československého „gulašového komunismu“

¹ O nedovršené demokracii píše V. Bělohradský v souvislosti s politickou krizí v Itálii v první polovině 90. let. Pod pojmem nedovršená demokracie rozumí stav, kdy se nerealizuje potřeba pravidelné, zásadní změny nebo alternace stran u vlády jako podmínky fungující parlamentní demokracie. Dále viz BĚLOHRADSKÝ, V.: Dovršení italské demokracie. Lidové noviny, 2. února 1995, s. 5. V následující stati se však fenomén obměny vládní moci neuznává pouze na jeden její výsek, tj. na výkonovou složku moci, ale na obměnu vládnoucí politické elity v širším slova smyslu.

se vypořádala s nejistotami přechodného období a svou naprostou nepřipraveností skutečně unikátně. Rozhodující část politické elity, masově podporovaná většinovou společností, se uchýlila k *taktice velikášství, respektive prosazování „vedoucí úlohy“ v globalizujícím se světě, v Evropě, v postkomunistickém regionu, a nakonec i ve vlastním státě.* V tomto smyslu česká politická elita excelovala ve dvou disciplínách: v moralizování a v „profesorování“. Toto propojení globální morálky a do nebe vychvalované strategie ekonomické transformace stmelovalo šiky lidu a ostantativně dávalo najevo, že to nikoliv jenom „my“, ale především „oni“ se mají změnit.

ČR vystupovala vůči svým partnerům ve středoevropském regionu povyšněcky. Také Evropská unie byla namí jednou peskována. „My“ jsme přece byli příkladem světa a Evropě a „oni“ se měli od nás učit. „My“ jsme byli pupkem světa. Své gebiry jsme zjednodušeně odvozovali od glorifikovaných tradic první republiky, od tradic kulturní vyspělosti malého českého národa a zlatých českých rukou. Toto sebevychvalování posloužilo mocenské elite k upevnění moci a většině skryt mindraky a vykoupit se z participování na byvalém režimu.

Velikášství a nabubřelost byly paradoxně *projevy provinciální sebestřednosti.* Souvisely s dědictvím dlouhodobé odloučenosti od svobodného toku informací a myšlenek. Informační blokáda a ztráta nejen vědeckých kontaktů záporne a na dlouhou dobu poznamenaly rozvoj společenských věd, zejména pak politologii, sociologii a ekonomickou teorii. Politická elita ani veřejnost neměly kdy si osvojit kulturu otevřené diskuse a dosahování kompromisů. Nikoliv náhodou se v takovém prostředí Středoevropská univerzita, založená počátkem 90. let, nemohla rozvinout v nezávislé moderní společenskovědní centrum a záhy byla z Prahy a ČR zcela vypuzena.

Anomálie – nadměrná ideologizace a polarizace politiky

Exponovat se do pozice „vedoucí úlohy“ bylo navenek jen pokračování prosazování „vedoucí úlohy“ dovnitř, tedy na domácí politické scéně. I zde se na počátku transformace prosadil vzorec „my“ a „oni“: „my“, pravice jako reprezentant síly dneška a budoucnosti, proti „oni“, zastoupení levice, zosobňující zpátečnické síly včerejška. V praktické politice však nešlo tolik o skutečné pravice nebo levicové pojetí politiky, o její obsah. Pro českou realitu nebyly tak podstatné přívlastky, jako spíš holý fakt prosazování „vedoucí úlohy“ části politické elity, za masového povzbuzování a potlesku. Nad celou republikou se vznášel opar „vedoucí úlohy“ v podobě viry v jedinou pravou transformační cestu.

Pěstování zdání vševědouceho a neomylnosti jejich realizátorů omlouvalo viditelnou aroganci, centralizaci politické moci (dědictví všemocného statu) i první náznaky prorůstání politické a ekonomické sféry, spojené s korupcí. Platila jakási nepsaná společenská umluva mezi veřejností a vládou: vy nas převedte přes uskali přechodného období, my vám dáváme bílko šek činit téměř cokoliv.

V prostředí zděděného lokajství a loajality vůči moci, ze strany většiny lidí i tisku, byly kritické hlasy ojedinelé. Pokud si přece jen někdo něco dovolil, pak byl předem denunciován jako nepřátelský živel pocházející z řad „oni“ a bránič budování lepších zítřků. Velmi důležitým doprovodným jevem prosazování jakési nové vedoucí úlohy naruby bylo zděděné ideologizování a nalepkování nositelů jiných a kritických názorů jako nepřatel (zpravidla s levicovým znaménkem).

A jsme u další anomálie, která bezprostředně souvisí a vyplývá z té předcházející. Fenomén nadměrného ideologizování a polarizování politiky neexistoval sam o sobě. Stal se zaměřeným nástrojem čili zbraní určenou k legitimnímu odstředění kritiků, respektive potenciálních soupeřů. Došlo tak k určité *recyklaci stereotypních ideologických vzorců myšlení a chování v politické soutěži. Šlo o to, přeznačovat soupeře na nepřítele s odkazem na minulost. Takto realizovaný vylučovací princip měl za cíl omezit konkurenci na politickém trhu.*

Konkrétně, interpreti oficiální vládní politiky zcela zvítězili v *sémantické bitvě* o význam slov, o symboly. Na svůj prapor si vepsali hesla a liberalismu, konzervatismu, aby tak demonstrovali, že jediné oni jsou skutečnými demokraty, kteří prosazují svobodu v celé její kráse. V této slovní bitvě nebylo tak obtížné zvítězit, vezmeme-li v úvahu, že levice jako celku byla na vrub připsána vina za instalování nedemokratického režimu. Není divu, že se kyvadlo veřejného mínění na jistou dobu vychýlilo na stranu pravice. (Stejně tak se stalo, ale s opačným znaménkem, ve Španělsku či Portugalsku po pádu pravcových diktatur.)

Jak napsal V. Bělohradský, „slova patří vždy do určitého sémantického pole, které má své specifické napětí“.² Jestliže v italském sémantickém poli se lidé báli slova „pravice“, pak slovo „levice“, respektive „socialismus“ bylo v ČR

na delší období pro mnohé na indexu. Toho využili „profici moci“, kteří se ze dne na den pasovali na rytíře – zvěstovatele a vykladače myšlenek liberalismu a konzervatismu. Šikovně si zmnožili kladné symboly. *Železná opona mezi „my“ a „oni“ byla spuštěna.* Od této chvíle všechno, co se vydávalo za pravdivé, bylo ospravedlnitelné, a naopak všechno levicové bylo považováno za podvrtné, znamenající návrat k totalitě.

Všeobecná ideologizace polarizuje politiku, protože vláda se musí neustále legitimizovat jako jediná záruka velkých hodnot demokracie. V takovém prostředí nemůže probíhat normální diskuse jako metoda hledání nejlepších alternativ konkrétních politických i nepolitických řešení společenských problémů. V takovém prostředí nefungují normální kontrolní mechanismy. Klesá efektivnost vládnutí, kvete korupce. Teprve ve chvíli, kdy se naplno projeví neúspěch vládnutí ve stylu „vedoucí úlohy“, teprve tehdy nastává velmi *postupný proces uznání druhé části politického spektra za normální a nezastupitelný subjekt, který je zárukou nutné rovnováhy každé fungující demokracie.* Tímto způsobem se také levice – v podmínkách masové deziluze a zklamání – postupně vřazuje do klubu demokratických stran. Konkrétně sociální demokracie je vnímána jako strana legitimně hájící zájmy a program nižších a středních vrstev.

Tim ovšem *terminologická válka nekončí. Politická kultura jediné pravdy i vnitřních a vnějších nepřatel se neustále, i když se sníženou intenzitou, reprodukuje.* V tzv. „postopozičně smluvním“ období, vyznačujícím se partnerstvím dvou dosud verbálně znepřátelených stran, však dochází k určitým významným posunům. Primitivní polarizace rozporu levice – pravice se objevuje již jen při příležitostech předvolebního střetu (v podobě „mobilisace“), nebo při účelové snaze změnit poměr sil ve vztahu k vládnutí, případně jako nástroj posílení vlastních pozic ve straně. Názorně to dokumentuje celá odyseja s iniciativou „superkoalice“. Radikální rétorika brojila nejen proti nebezpečí sociálně demokratické, ale varovala před hlubokou ekonomickou krizí (a to právě v okamžiku prvních náznaků oživení).

Styl „vedoucí úlohy“ rozděluje společnost na síly „my“ a „oni“ se v nových podmínkách partnerství dvou dominantních stran logicky *modifikuje i v jiném ohledu. Na jedné straně se tlumi levoprávní nepřátelství, zatímco na straně druhé se pestuje polarizace vztahu velkých a malých stran.* Ty malé strany pak jsou účelově označovány za „trpaslíky“, kteří otravují demokratickou soutěž, přičemž ty velké strany naopak za nositele stabilizace.

Šikovní provozovatelé ideologizace a polarizace se činili také v interpretaci takových zlomových událostí v politickém životě země, jako byl pád vlády koncem roku 1997 a nástup nové vlády v létě 1998. V případě rozpadu koaliční vlády stály proti sobě dvě vysvětlení: buď šlo o závažnou sérii korupčních skandálů, nebo o „sarajevský atentát“. Podobné v případě sestavování nové vlády v létě 1998 se podepsala buď „opoziční“, anebo „kartelová“ smlouva mezi dvěma nejsilnějšími stranami. Jistě není překvapením, že hlavními argumenty zde byla slova „zrada“, „spiknutí“ anebo naopak „národní zájem“, „stabilita prostředí“.

Anomálie – nezavršená demokracie

V politologii je ustálen názor, že o demokracii v plném slova smyslu lze hovořit až tehdy, když dojde k vládní alternaci stran u moci. Pravidelná směna moci – nejen ve smyslu obměny kabinetu, ale ve smyslu obměny vládnoucí politické elity jako celku – je podmínkou každé standardní demokracie.

V této souvislosti je pro ČR charakteristická podivuhodná stabilita a kontinuita výkonné složky moci v letech 1992 – 1997. V případě zemi se zavedenou demokracií by se nejednalo o nic neobvyklého, ale v postkomunistickém, transformujícím se regionu šlo o raritu. Paradoxem zůstává, že až dosud mají původní koaliční strany pravého středu prakticky permanentní většinu mandátů v poslanecké sněmovně.

Z hlediska vládní kontinuity či diskontinuity rozeznáváme dvě fáze. Pro první fázi v letech 1992 – 1998 je charakteristická vláda stran pravého středu. Ještě v počátečním období let 1992 – 1996 byla neofitně u moci středopravá koalice tří stran (ODS, KDU-ČSL, ODA). Levicové strany byly vytěsněny na okraj politické scény. V tomto smyslu *úloha opozice byla ve značné míře zpochybněna.* Za opozičnictví byla spíše považována vzájemná činnost vlastních koaličních partnerů než levicových stran. Teprve v závěrečném období, kdy se začaly projevovat negativní ekonomický vývoj a korupčnictví, narůstala úloha opozice, tedy levice (sociální demokracie).

V důsledku rozpadu koalice koncem roku 1997 opustila vládu nejsilnější pravicová strana (ODS), ale strany pravého středu setrvaly ve vládě až do poloviny roku 1998. Jednalo se o přechodné období, kdy původní vládní elita se dostávala do krize, ale ještě nebyla zásadním způsobem vystřídaná. Tehdy byla nestandardně zformována dočasná vláda „zbytku“ původní mocenské elity.

Druhá fáze z hlediska kontinuity a diskontinuity ve složení vládnoucí elity nastala po volbách z června 1998. His-

² Tamtéž.

torický úspěch zaznamenala svým prvním, i když těsným vítězstvím dříve opoziční sociální demokracie. Její vítězství však nebylo jednoznačné. Ve skutečnosti nadále existovala parlamentní většina stále stejných stran pravého středu. Opticky tedy levicová opozice sama o sobě zvítězila, reálně však opět prohrála. To, že se nepodařilo vytvořit *standardní většinovou vládu, ať již pravého či levého středu, svědčí o přetrvávajících ideologických předsudcích, o přetrvávající osobní nepřátelství...*

Utilitaristickou smlouvou dvou „mobilizačních“ nepřátelů stran byla zahájena druhá fáze v procesu obměny politické elity. Vznikla sice formálně nová levicová vláda, ale nejsilnější pravicová strana na moci v té či oné míře podstatným způsobem participuje. Formální levicová vláda je plně závislá na libovůli nejsilnější pravicové strany. Původní opozice vládne, ale vlastně jen napůl. Původní vládní strana není typickou opozicí, neboť také napůl vládne. *Diskontinuita ve smyslu alternace mocenské elity nastala, ale v polovičaté podobě.* Levice jako součást politického spektra je si ce více legitimní, ale jen jaksi podmíněně, tzn. do doby, než se „historicky znemožní“.

Podstata nezavršené demokracie spočívá v nedostatečné obměně vládnoucí elity. Tato obměna však není pojímána v užším smyslu jako alternace stran v kabinetu, ale v širším pojetí jako střídání stranické elity u moci. Ačkoli ODS neobsazuje žádné ministerské funkce, přesto má právo zaujímat či kontrolovat takové strategické mocenské posty, jako jsou místa předsedů obou komor parlamentu, místa vedoucích kontrolních orgánů sněmovny, místa předsedy rozpočtového výboru sněmovny, prezidenta NKÚ a další.³ Součástí takového stavu je problematizování kontur otevřené politické soutěže. Dochází totiž k nežádoucímu stírání potřebné mýry rozdílu mezi levicí a pravíci, mezi vládou a opozicí. Odpovědnost za výkon vládnutí se vytrácí. Retorika (stranická propaganda) a praktická činnost se dostávají do protikladu. Slova ztrácejí svůj původní význam. Existuje virtuální verbalní realita. Vzárusta nedůvěra k výkonu vládní moci. Politická elita se odčizuje. Naproti tomu roste poptávka po slušné a odpovědné mocenské síle reprezentované charizmatickým lidem. Otevírá se prostor pro úspěšný vznik nových stran. V jaké míře toto vakuum vyplní populistická a radikální seskupení a strany, zůstává otázkou.

Parametry nezavršené demokracie v podmínkách ČR jsou stanoveny kartelovou smlouvou mezi dvěma dominantními stranami. Je to dohoda o rozdělení moci v době současné a budoucí.⁴

V působení kartelové smlouvy je možné rozlišit dvě období. To první je vymezeno rámcem podepsání původní smlouvy (červenec 1998) a přijetím dodatků k ní (leden 2000). Zdanlivě, aspoň na základě litery smlouvy, by tato dohoda mohla být přivítána jako projev definitivního překonání fenoménu ideologizace a polarizace naší politické scény. Ale pragmatická a konsenzuální komponenta partnerství tu fungovala jaksi naruby. Během 18 měsíců nenabyl koaliční potenciál obou smluvních stran kladného, ale záporného obsahu. Smyslem tu nebylo vygenerování společných věčných řešení konkrétních problémů, ale rozparcelování moci při současném zachování vysoké intenzity verbalního nepřátelství navzájem i vůči všemu okolnímu. Vždyť deklarovaným cílem jednoho z „partnerů“ bylo znemožnit toho druhého.

Ve svém druhém funkčním období počínaje lednem 2000 doznala kartelová smlouva nikoliv nevýznamných změn. Motívem pro nastalé změny tu byla rostoucí nespokojenost jedné ze smluvních stran s existujícím mocenským uspořádáním. ODS se nejen nepodařilo ČSSD historicky znemožnit, ale ani se jí nepodařilo dosavadními „mírovými“ prostředky tuto stranu přimět k souhlasu s toužebně očekávanými změnami volebních pravidel, které by jí snad zajistily dominantní vládní pozici po příštích volbách. Proto ODS vystupňovala tlak na předefinování vzájemných podmínek svého partnerství. Součástí těchto mocenských her se také stala iniciativa se superkoalicí. Celé dlouhé tažení ODS vyústilo v podepsání pěti dodatků k původní kartelové smlouvě.⁵

Je zřejmé, že ODS došla k poznatku, že nemůže dosáhnout svého konečného cíle, bude-li usilovat o vyvolání předčasných voleb. Podstatou dodatků tudíž je: my vás necháme vládnout celé funkční období, ale další čtyři roky vy necháte vládnout nás. Cena pro ČSSD je vysoká. Volební reforma by jí mohla zcela odsunout na okraj politické scény. Riskantní se může jevit tento politický obchod i v případě ODS. Kdo ví, zda se jí v budoucích volbách podaří zvítězit s dostatečnou převahou, aby to postačovalo aspoň k přiblížení se hranici 50 procent mandátů.

Z politické logiky modifikace kartelové smlouvy se tak da očekávat, že aspoň zpočátku oba smluvní partneři omezí své soupeření, aby ještě více vystupňovaly nepřátelství vůči svým mocenským konkurentům. Jinými slovy, budou

razantně usilovat o prosazení volební reformy a ústavních změn, které jsou namířené vůči menším stranám i vůči prezidentovi. Tímto postupem se zavede **nežádoucí precedens pro mladou demokracii: právo dočasné silnější libovolné měnit pravidla politické hry a tím i mocenskou rovnováhu.**

Jisté novum – posílení koaličního potenciálu dvou nejsilnějších stran ve smyslu vyhlašovaného společného postupu při liberalizaci ekonomiky a při přípravě na vstup do Evropské unie – může být devalvováno rozněcováním nepřátelstvím vůči ostatním. Navíc, lze očekávat, že se ODS s bližším termínem voleb bude muset stále více vymezovat vůči ČSSD. Jenom sázka na další rozpoutání „mobilizační kampaně“ může, ale nemusí, vést ke kýženému rozhodnému volebnímu vítězství, a tím k satisfakci za předcházející bezprostředně vládní abstinenci. Lze vstoupit vícekrát do těžké řeky?

Závěr

Stále budou politikou zklamáváni ti, kteří do ní projektují své ideologizující vize, že ta či ona strana je povolána plnit nějakou „vedoucí úlohu“, naplnit abstraktně definované veřejné zájmy, osvícený absolutismus. Podobný přístup vychází z pravěkých a hlubinných tužeb člověka po jistotě a po pořádku, jehož zárukou je někdo mimo rámec zkažené a hříšné společnosti. Všechna náboženství vycházejí z této premisy: že totiž nejsme sami a opuštění, ale že někdo nad námi to všechno za nás vyřeší.

Pokud nebude politika brána taková, jaká je, to znamená jako soutěž víceméně sobecky zaměřených stran, pak budeme nadále permanentně zklamáváni. Politické strany jsou organizace lidí z masa a kostí, kteří hájí především své vlastní, tj. osobní a skupinové zájmy. Všechno to, co je navíc, co vyčnívá nad těmito partikulárními zájmy, je produktem soutěžení. Jenom otevřený konkurenční střet na otevřeném trhu politických stran povede k sebeomezení úzce definovaných zájmů té či oné strany. Paradoxně se tedy jenom kompromisy, jenom průnik množin partikulárních zájmů, bude nejvíce blížít celospolečenským potřebám. Tento přístup je zcela v protikladu s hojně rozšířeným názorem, že vyjednávání a kompromisy jsou něco, co podlamuje demokracii, co brání prosazovat celospolečenské zájmy a vede k celkové neodpovědnosti a nestabilitě.

Patříčná liberalizace politického trhu je nutným předpokladem fungování účinného systému brzd a protivah; je předpokladem efektivního vládnutí.

Doc. PhDr. Michal Klíma, CSc.

Katedra politologie, Vysoká škola ekonomická, Praha

³ Viz text kartelové smlouvy: Dokument. Lidové noviny, 10. července 1998, s. 3.

⁴ Kartelová smlouva – známa též pod názvem „opoziční smlouva“ – je analyzována ve stati KLÍMA, M.: Skrytá tichá velká koalice. Politologický časopis, 1999, č. 2, s. 170 – 182.

⁵ Celý text viz Právo, 26. ledna 2000 nebo Lidové noviny, 27. ledna 2000.

Politické strany jako subjekt práv a subjekt základních práv a svobod

JAN FILIP

1. Úvodem

Právní subjektivita politických stran byla dlouhou dobu významným problémem jejich existence. Právo politických stran v ČR je reakcí státu na existenci jevu, který označujeme jako politické strany. Státy na tento jev v minulosti reagovaly různě:

- prostě politické strany ignorovaly (např. Velká Británie),
- politické strany zakazovaly (např. Rakousko do 50. let 19. století),
- politické strany respektovaly jako faktor neodmyslitelně spjatý s parlamentarismem a volbami,
- politické strany spojily s existencí demokratického právního státu a systém svobodné soutěže politických stran prohlásily za jeho nutnou součást,
- popřípadě došlo ke kombinaci těchto přístupů. Některé strany byly zakázány, jiné povoleny (ČSR po roce 1945) nebo byla ústavně zakotvena vedoucí role jedné strany a ostatní povoleny s jejím souhlasem (některé socialistické státy) nebo byla uznána pouze jedna strana a ostatní zakázány.

Rád bych ve svém vystoupení poukázal na některé aktuální problémy v této souvislosti. Právní úprava politických stran na území ČR prošla obdobným vývojem jako v jiných státech. Značný význam pro jejich postavení měla otázka jejich právní subjektivity. Charakteristické znaky vývoje, který tak vystižně vyjádřil Triepel,¹ můžeme s některými zvláštnostmi sledovat i u nás. Zde rovněž nejdříve nalézáme období potlačování rozvoje činnosti politických spolků a dále období jejich právního ignorování zejména v době předmnichovské ČSR,² a to i bez ohledu na její rozvinuté stranictví. U nás tak po éře ignorování přímo nastoupila éra ústavní inkorporace – ovšem pouze tzv. státostrany – v ústavě z roku 1960. Až po roce 1989 se vývoj právní úpravy vrací do normálních kolejí. Nejdříve jsou ústavním zákonem č. 135/1989 Sb. z Ústavy ČSSR vypuštěny hlavní zmínky o vedoucí roli KSČ z jejich čl. 4, čl. 6 a čl. 16 odst. 1 a teprve poté právní úprava přechází z fáze ignorování do fáze legalizace a právní úpravy zákonem č. 15/1990 Sb., o politických stranách a posléze dodnes platným zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Ústavně byla problematika politických stran a hnutí vyjádřena Listinou nejdříve z hlediska postavení jednotlivce. Institucionální podobu a význam politických stran uznala výslovně až Ústava ČR v čl. 5.

V našem ústavním právu dlouho chyběla právní úprava postavení politických stran včetně jejich právní charakteristiky. První úprava pocházela z roku 1852,³ byla ovšem negativní, neboť § 3 císařského tzv. spolkového patentu č. 253 zakazoval zřizovat spolky „ježto kladou sobě za účel věci, které náležejí v obor zákonodárství nebo správy veřejné“. Režim zákona č. 134/1867 ř. z., o právu spolčovacím sice připouštěl možnost vytváření politických spolků s právní subjektivitou, ale za takových podmínek, že to každou stranu odrazovalo.⁴

Některé zákony (např. zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudu, novela volebního řádu do Poslanecké sněmovny č. 205/1925 Sb.) s existencí politických stran výslovně počítaly, ale neupravovaly pravidla jejich vzniku a zániku, ani

¹ „Historicky vzato se chování státu vůči politickým stranám pohybovalo ve čtyřech stupních. Můžeme hovořit o stadiu potlačování a poté o stadiu ignorování. Na to navazuje období uznání a legalizace a jako poslední by následovala éra ústavní inkorporace...“. TRIEPEL, H.: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin 1928. Přetřeno ve sborníku: Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Neuvied 1968, s. 122.

² To mělo kuriozní podobu i v tom, že první specializovaná právní úprava v zákoně č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, neřešila otázku jejich vzniku a případné právní subjektivity. Kriticky k tomu srov. již WEYER, F.: Nový zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Časopis pro právní a státní vědu, 1934, s. 1 n.

³ Ještě dříve platila tzv. Pravidla pro spolky a shromáždění z roku 1843 a císařský patent č. 171/1849 ř. z., upravující svobodu spolkovou a shromáždovací.

⁴ Jen pro názornost a demonstraci tehdejšího zákonodárství, dnes často nekriticky vynášeného, uvádím, že členem politického spolku nemohly být ženy (§ 30), byla stanovena povinnost oznamovat do tří dnů přijetí každého člena a každoročně podávat seznam členů (§ 32) a především zákaz vytvářet filiálky, spojovat se a dokonce si dopisovat nebo skrze delegáty navazovat spojení s jinými spolky (§ 33), nosit odznak (§ 34). Takový spolek by však byl dovolenou společností ve smyslu § 26 obecného občanského zákoníku.

právní povahu. Až na výjimky, v literatuře⁵ i praxi byl zastáván názor, že politické strany jsou útvary existující v zásadě jen fakticky a mají proto jen práva a povinnosti, které jim zákony výslovně přiznávají.⁶ Právní subjektivitu politickým stranám tak přiználo až vládní nařízení č. 355/1938 Sb., o politických stranách (§ 3 odst. 1), které ovšem pro vznik politických stran zavedlo koncesní systém.⁷

V roce 1990 byla přijata prozatímní úprava existence (vzniku a zániku) politických stran zákonem č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Legální vymezení pojmu politické strany ovšem neobsahovala. Podstatné však bylo, že politickým stranám a hnutím byla tímto zákonem definitivně přiznána vlastnost právnické osoby, což již platný zákon z roku 1991 jen potvrdil. V roce 1990 tak byl konečně problém rozřešen ve prospěch konstrukce politické strany jako právnické osoby. Všechny problémy tím ale vyřešeny nebyly, neboť je známým faktem, že řešením jednoho problému v právu vytváříme problémy jiné. Jde např. o problematiku způsobilosti právnických osob (nyní i politických stran) být subjektem základních práv a svobod, problematiku postavení členů politické strany před její registrací a po jejím zrušení, o postavení přípravného výboru atd.

Těmto otázkám bych se chtěl alespoň v základním v tomto příspěvku věnovat, když v naší literatuře pro tuto oblast zatím chybí důkladný rozbor argumentů.

2. Politická strana jako subjekt práva a právnická osoba

Poznamenávám proto, že je rozdíl mezi základy práv člověka a práv právnické osoby jako výtvaru právního řádu. Odůvodnění je nutné jiné, politické strany se nerodí. Z hlediska právního již tento rozdíl pochopitelně zaniká. Přesto třeba zdůraznit, že základní práva právnických osob jsou derivatem základních práv těch, kteří je tvoří.⁸ Naše Listina tuto otázku prakticky neřeší. Původní výslovné ustanovení o právech právnických osob bylo nakonec z jejího návrhu vypuštěno.

Kromě individuální svobody sdružování existuje v Listině i **kolektivní svoboda sdružování**. Te se podle čl. 2 odst. 3 a čl. 20 odst. 1 Listiny může dovolávat každé sdružení již svým jménem, nikoli jménem sdružených členů. Naše Listina zde přitom nerozlišuje tuzemská a cizozemská sdružení.

Základním problémem je zde možnost státu určovat podmínky vzniku, zániku, činnosti a vnitřní organizace politických stran. Politické strany musejí vznikat jako výsledek svobodného rozhodnutí jejich budoucích zakládajících členů a jsou v tomto směru odděleny od státu. Demokratický právní stát má povinnost takové jejich postavení zajistit.

Z právního hlediska jde o postavení politické strany jako právnické osoby a současně nositele základních práv a svobod. Osobně stojím na stanovisku, že politické strany jako právnické osoby jsou nositeli základních práv, kterých se mohou dovolávat přímo svým jménem, nikoli prostřednictvím svých členů. Pokud uznáme tuto hypotézu, tak se musíme vypořádat s následujícími problémy:

- odlišení základních práv politické strany a „obyčejných“ práv politické strany,
- odlišení základních práv člena přípravného výboru a přípravného výboru,
- odlišení základních práv člena politické strany, organizační složky politické strany a politické strany jako celku,
- odlišení základních práv přímo plynoucích z uznání významu politické strany, základních práv souvisejících s vlastní činností politické strany (ve smyslu čl. 5 Ústavy a § 1 ZPS) od jiných základních práv politické strany,
- vymezení základních práv, jejichž nositelem je politická strana jako každá jiná právnická osoba,
- a konečně odlišení základních práv politické strany, která byla zrušena nebo které byla pozastavena činnost a práv jejich členů.

⁵ Srov. k tomu svého času neobsáhlejší zpracování této problematiky u nás v práci HARTMANN, P.: Die politische Partei in der Tschechoslowakischen Republik. Eine juristische Studie. Brno 1931, s. 79 n., zvl. s. 91. Opačný názor zejména WEYR, F.: Politické strany. Slovník veřejného práva československého. Sv. III. Brno 1934, s. 174 n. a DUSIL, V. – KLIMENT, J.: Spolky, shromáždění a politické strany podle práva československého. Praha 1936, s. 154 n.

⁶ Např. se hovořilo o tom, že jsou volnými organizacemi státem trpěnými, popř. že mají jen ta práva, která jim nějaký zákon výslovně přiznává, a proto právní subjektivitu nemají. Srov. nálezy Nejvyššího správního soudu (18055/26) vydaný dne 28.6.1927 (Boh. 6684 adm.).

⁷ To však bylo zrušeno zákonem č. 195/1946 Sb., o používatelnosti předpisů z doby nesvobody. Blíže k němu PEŠKA, Z.: Politické strany jako právnické osoby. Právní praxe, 1948, č. 2–3, s. 50–54.

⁸ Srov. ISENSEE, J.: Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen. In: Handbuch des Staatsrechts. V. díl, Heidelberg 1992, s. 583.

2.1. Odlišení základních práv politické strany a „obyčejných“ práv politické strany

Někdo by mohl pochybovat, zda je vůbec třeba rozlišovat základní práva a „obyčejná“ subjektivní práva politické strany. Je to však nutné, neboť to plyne ze zvláštní konstrukce § 73 zákona o Ústavním soudu, který právě z tohoto důvodu poskytuje ochranu i „obyčejným“ právům politických stran, nejen právům ústavně zaručeným. Na rozdíl od jiných právnických osob tak jsou politické strany v privilegovaném postavení, neboť je jim poskytována Ústavním soudem ochrana i v případě jiných než ústavně zaručených práv a svobod.

2.2. Problém základních práv politické strany ve stavu vzniku. Přípravný výbor

Pokud jde o druhou oblast, je třeba stát na stanovisku, že přípravný výbor subjektem práva není. Může jednat jen tím způsobem, že všichni jeho členové jednají společně nebo někoho pověří, aby jednal jejich jménem.⁹ Nicméně určitá jednotlivá práva přípravný výbor má, takže při jejich uplatňování může vystupovat před soudem. Podle § 6 odst. 2 ZPS je oprávněn vyvíjet pouze činnost směřující ke vzniku strany a hnutí.

Podle jeho § 7 odst. 4 může podat u krajského soudu určovací žalobu, že návrh na registraci nemá nedostatky tvrzené ministerstvem vnitra. Podle § 8 odst. 5 může podat opravný prostředek ve správním soudnictví k Nejvyššímu soudu proti nezaregistrování. Z toho plyne [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], že se jako účastník takového řízení může rovněž domáhat ústavní stížnosti ochrany porušených základních práv na soudní ochranu.¹⁰

2.3. Odlišení základních práv člena politické strany, organizační složky politické strany a politické strany jako celku

Pokud jde o třetí oblast, jde v podstatě o odlišení individuální a kolektivní sdružovací svobody. Práva funkcionářů politické strany nemají charakter základních práv. Dočasné úlevy se však podle § 33 branného zákona (č. 218/1999) vztahují jen na poslance a senátory a kandidáty na tento úřad, což sice budou i funkcionáři, avšak to není rozhodující.

Z hlediska rozhodovací praxe Ústavního soudu bude mít toto rozlišení zásadní význam pro posouzení, zda se nejedná o zjevně neoprávněného navrhovatele.

2.4. Odlišení základních práv přímo plynoucích z uznání významu politické strany, základních práv souvisejících s vlastní činností politické strany (ve smyslu čl. 5 Ústavy a § 1 ZPS) od jiných základních práv

Privilegované ústavní postavení politických stran včetně jejich zvláštní ochrany před Ústavním soudem vyvolává otázku, která základní práva lze v této souvislosti uvést. Z hlediska obsahu čl. 5 Ústavy ČR by bylo možno uvést práva, která jsou podstatou jejich existence:

- všechny formy účasti na svobodné soutěži politických stran podle čl. 5 Ústavy ČR,
- svobodu tvorby a sledování politického programu,
- svobodu prosazování zájmů určité skupiny obyvatelstva (princip plurality),
- rovnost šancí politických stran (omezená ZVP a nálezem č. 161/1996 Sb.),¹¹ která má množství projevů ve volebním zákoně, jeho ustanoveními je však pouze konkretizována, nikoli vymezena,

⁹ Srov. § 6 odst. 2 ZPS, podle kterého členové přípravného výboru uvedou, kdo z členů přípravného výboru je zmocněn jednat jejich jménem.

¹⁰ Sporné je, zda též práva na založení politické strany, neboť to je základním právem jednotlivých sdružujících se občanů, nikoli přípravného výboru. Ten je pouze médium, které bude jejich zájmy hájit. Ustanovení § 73 zákona o Ústavním soudu se pak vztahuje na politickou stranu již registrovanou.

¹¹ Jde především o stanovení uzavírací klauzule ve výši 5 % pro samostatně kandidující strany a zvýšenou o 2 % za každého dalšího člena koalice až do 11 %, dále je to povinnost skládat volební kauce a 3 % klauzule k získání nároku na vyplacení 90,- Kč za platně odevzdaný hlas pro kandidující stranu.

- právo na zvláštní ústavní ochranu vůči pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné moci¹² především o právní existenci politické strany [úst. právo sui generis v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR].

Kromě toho jsou politické strany s ohledem na čl. 22 Listiny ve zvýšené míře ústavně chráněny v oblastech, které přímo souvisejí s jejich funkcemi. Zde je třeba zejména uvést:

- svobodu projevu, právo vyhledávat a zejména šířit informace jako základ pro politickou činnost,
- právo petiční,
- právo shromažďovací v podobě pořadatelské (strana se shromáždit nemůže, jen její členové),
- právo sdružovací v čl. 20 odst. 1 Listiny (koalice, jiná sdružení právnických osob, která nesledují politické cíle, např. podnikatelské v zákonem omezeném rozsahu).

Zvláštní oblast představují jednotlivé složky kolektivního sdružovacího práva. Půjde zejména o právo na existenci, které je chráněno soudně, v případě politických stran dokonce zvláštním typem ústavní stížnosti [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR]. Dále je to přirozené právo sdružení svobodně vyvíjet svou činnost, kterou si vytkló v základacím aktu (smělovka, stanovy).¹³

Sem jistě patří i nábor členstva, získávání prostředků pro činnost, pokud je zákon nezakazuje. Pochopitelně i sdružení se mohou sdružovat. V případě politických stran to však zákon výslovně zakazuje. Ústavní povaha tohoto zákazu je sporná.

Se sdružovacím právem jsou spojeny nutné atributy každého sdružení – sídlo, název, orgány, které jeho jménem jednají. I tyto části jsou proto chráněny podle čl. 20 odst. 1 Listiny, popř. speciálními ustanoveními Listiny, v případě politických stran čl. 20 odst. 2, čl. 22, čl. 3 odst. 1 Listiny. Hranice jejich ochrany však stanoví až konkretizující zákon. Tak např. název politické strany je chráněn tak, že se od něj musí „výrazně odlišovat“ názvy jiných politických stran.

2.5. Základní práva politické strany jako právnické osoby soukromého práva

Politická strana má jako právnická osoba, která nepůsobí právě při svobodné soutěži politických sil a politických stran, celou řadu dalších základních práv. Mezi ně patří:

- právo vlastnit majetek a právo na dědění,
- právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů v informačních systémech. Zcela zásadním problémem je zpravodajské sledování činnosti politických stran BIS.¹⁴ Povinnost zveřejňování zpráv o hospodaření je kryta čl. 10 odst. 3 Listiny,
- právo na ochranu přepravovaných zpráv,
- právo na ochranu před neoprávněnou domovní prohlídkou,
- v omezené míře právo podnikat,
- povaha práva zřizovat stranické školy je sporná, neboť čl. 33 směřuje především k poskytování základního, středního a vysokoškolského vzdělání. Analogické ustanovení čl. 16 odst. 1 a 3 Listiny neexistuje. Je otázkou, zda nepatří pod svobodu tvorby a sledování politického programu, v každém případě je však třeba poukázat na odlišný právní charakter čl. 33 odst. 3 Listiny,
- právo na soudní a jinou právní ochranu.

¹² Před jinými formami zásahů orgánů veřejné moci jsou chráněny jako jiné právnické osoby ústavní stížnosti, i když v judikatuře Ústavního soudu ČR nejde o jednoznačnou záležitost. V odmitavém usnesení III. ÚS 197/96 Ústavní soud rozhodl, že podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je politická strana oprávněna podat svůj návrh jen v případech ústavně přesně určených, tj. toliko v případech jejího rozpuštění nebo jiného rozhodnutí (orgánů veřejné moci) dotýkajícího se její činnosti, je-li takové rozhodnutí v rozporu s ústavními nebo jinými zákony; protože jiný právní důvod pro aktivní legitimaci politické strany pro řízení ve smyslu druhého oddílu hlavy druhého zákona o Ústavním soudu současná právní úprava nezna a též vzhledem k tomu, že především znění ústavního předpisu je zcela jednoznačné (a přirozeně kogentní), je zřejmé, že jeho obsah nelze nad dany rámec vykladem rozšiřovat, resp. extenzivním vykladem zastrat jinak (pro jiné subjekty) přípustný důvod jiný, zejména pak ne ten, který svědčí jiným právním subjektům, mezi něž však politická strana podle zákona nepatří. Jinak řečeno, politická strana se nemůže obracet na Ústavní soud s ústavní stížností, ač je podle zákona rovněž právnickou osobou. Privilegiováním politických stran tak byla vyloučena, pokud by byla vyloučena obrana politických stran před jinými zásahem než rozhodnutí (nebo opatření), nemohla by se např. bránit proti označení za extremistickou stranu v projevu ministra vnitra nebo ve zprávě o činnosti BIS.

¹³ Pokud však jde o uplatňování základních práv jednotlivých členů sdružení, musí je uplatňovat oni sami, i kdyby za tím účelem vytvořili zvláštní sdružení. To se jejich jménem u Ústavního soudu uplatnit nemůže. Srov. Sb. n. u., sv. 2, usn. č. 22, sv. 3, usn. č. 3 (Spolek čes. občanů), sv. 5, usn. č. 2 (Spolek na ochranu práv).

¹⁴ Připomeňme známou Kalvodovu a Luxovu aféru.

K problematickým ustanovením patří čl. 2 odst. 3 Listiny, který umožňuje, aby každý mohl dělat vše, co mu zákaz nezakazuje, a aby byl nucen činit jen to, co mu zákon ukládá. Obdobné ustanovení čl. 2 odst. 4 je totiž formulováno tak, aby právnické osoby z oblasti obecné svobody jednání vyloučilo. V praxi Ústavního soudu dosud tato otázka nevystála v případě politických stran. Rovněž otázka sídla strany je jen zčásti kryta čl. 14 odst. 1 Listiny o svobodě pobytu. Strana si sice může svobodně volit své sídlo, musí však být na území ČR, což je dáno povahou politické strany i sídla.¹⁵

Ze základních práv, kterých je politická strana nositelem jako právnická osoba, jsou některá sporná, neboť je někdy nelze jednoznačně oddělit od speciálního poslání politických stran, kterým je především zprostředkování občánům jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (§ 1 ZPS).¹⁶

Naopak po novele ZPS zákonem č. 322/1996 Sb. již není pochyb o ochraně vlastnictví politické strany a její schopnosti majetek nabývat v mezích stanovených zákonem (§ 17 ZPS). Definitivní vymezení základních práv, jejichž nositelem je politická strana jako subjekt soukromého práva, je obtížné. Obecně lze říci, že pokud z povahy věci (lidská bytost, život, zdraví, rodina, soukromí) neplyne, že je politická strana mít nemůže, lze ji považovat za nositele každého základního práva. Jako nejspornější zde stále platí svoboda podnikání,¹⁷ která zcela být omezena nemůže, je ji však možno vázat na účel existence politické strany. Strany jsou vytvářeny pro svobodnou politickou soutěž, nikoli pro sou-těž hospodářskou (jako subjekty hospodářské soutěže), proto zde dáno omezení již z povahy věci samé.

2.6. Základní práva politické strany po jejím zrušení, popř. pozastavení její činnosti

K nejzávažnějším zásahům do sdružovacího práva patří přirozené možnost státu zrušit, popř. pozastavit činnost politické strany. V takovém případě je nutno odlišit toto jednání z hlediska zásahu do individuální a kolektivní svobody sdružování. Osobně se kloním k názoru, že s ohledem na právní subjektivitu politické strany takový zásah směřuje především proti kolektivní svobodě sdružování a proti právu politické strany na existenci. Proto oprávněným subjektem k podání takové ústavní stížnosti podle § 73 budou statutární orgány politické strany, nikoli její jednotliví členové. Tuto koncepci nepochybně vyjadřuje i procesní úprava zániku politické strany jako subjektu práva. Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. j) a v § 73 ZUS vychází z toho, že takovou ústavní stížnost podá politická strana. Jednotlivý člen rozpuštěné strany by musel být považován za zjevně neoprávněného navrhovatele již proto, že nemohl být účastníkem řízení o rozpuštění. Naopak by zase důsledky rozpuštění strany neměly postihovat jednotlivé členy jako od strany odlišné právní subjekty.

Dalším okruhem problémů je postavení politické strany po jejím rozpuštění a pozastavení činnosti. Podle § 79 odst. 1 ZUS má totiž její ústavní stížnost *ex lege* odkladný účinek. S ohledem na to, že podle § 200i o.s.f. není proti usnesení Nejvyššího soudu přípustěn opravný prostředek, vzniká zde celá řada nevyjasněných otázek obdobně jako ve správním soudnictví. ZPS především vůbec (mimo § 13 odst. 7 – zbytek majetku rozpuštěné strany) nedefinuje důsledky rozpouštěcího usnesení Nejvyššího soudu, když v § 16 odkazuje na zvláštní zákon. Nebudou však již z povahy věci v mnohem odlišné od toho, co zakotvil v minulosti zákon č. 201/1933 Sb., ve znění zákona č. 269/1934 Sb. a podle kterého ode dne, kdy zastavení činnosti strany nabude platnosti, je jakákoliv její další činnost zakázána nebo je strana rozpuštěna (§ 2 až 10, § 12).¹⁸

¹⁵ Sídlo nejvyšších orgánů v zahraničí může budít dojem, že strana je ze zahraničí řízena. V případě darů ze zahraničí však tento aspekt našemu zákonodárci nevadí (non olet).

¹⁶ Např. otázka ochrany dobrého jména politické strany může mít jiný význam při nařízení z nezaplacení nájemného a jiný při útoku ve volební kampani, kdy bude označení za ustavě nepřátelskou nebo extremistickou stranu. Obdobně v případě vyvlastnění budovy, ve které politická strana sídlí, může být běžným opatřením, ale i útokem na svobodnou soutěž politických stran a sil.

¹⁷ Touto otázkou se zabýval Ústavní soud v nálezu č. 296/1995 Sb.

¹⁸ Není jasné, zda se odkladem vykonatelnosti miní všechny účinky usnesení Nejvyššího soudu.

¹⁹ V jeho § 2 bylo dále např. zakázáno: a) užívat odznaků, stejnosměrných praporek, zvláštních pozdravů a jakýchkoliv jiných symbolů nebo vnějších známek, jimiž se naznačuje příslušnost jednotlivých osob nebo jich skupin neb určitých věcí k takové straně; b) konat a zúčastnit se jakýchkoliv shromáždění, čítajíc v to i shromáždění omezená na zvané hosty, nebo průvodů, jimiž se dává najevo příslušnost k takové straně nebo které slouží – třebaš zakrytý – jejím účelům; c) přijímat neb organizovat osoby, jakož i sbírat hmotné prostředky pro stranu; d) přistupovat ke straně, s ní se stýkat, ji nebo její příslušníky v hlasání, šíření neb uskutečňování podvatných cílů strany hmotné nebo jakýmkoliv jiným způsobem podporovat. Stejně byla zakázána veškerá činnost druhu uvedeného v předcházejícím odstavci, pokud se týká strany, která jinde sleduje stejné nebo podobné cíle jako strana, jejíž činnost byla zastavena.

Pokud strana podá ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí Nejvyššího soudu ústavní stížnost, může nadále vyvíjet svou činnost, účastnit se voleb atd. Jinak by totiž nemělo ustanovení 2. věty § 79 odst. 1 ZUS prakticky žádný smysl, neboť vlastní zánik politické strany jako subjektu práva nastává až výmazem ze seznamu. Jiný výklad by směřoval pouze k tomu, že toto ustanovení je *lex specialis* ve vztahu k ZPS a rozpuštění politická strana může podat pouze tuto ústavní stížnost a vyčkat rozhodnutí. V případě, že by uspěla, by však pro stát (zejména v případě zmařených parlamentních voleb) vznikly prakticky neřešitelné problémy.

Bez ohledu na problematický smysl zakazování politických stran na konci 20. století se proto kloním k prvému možnému názoru, neboť v pochybnostech je třeba zákonná ustanovení vykládat ve prospěch svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Jednoznačná úprava by však byla na místě.

3. Sankce vůči politickým stranám

Přiznání právní subjektivity politickým stranám změnilo zásadním způsobem možnost jejich postihu. Z tohoto hlediska je třeba posuzovat i možnost zasahů do základních práv politických stran. Předpoklady pro takové veřejnoprávní zásahy jsou vymezeny zejména obecně v čl. 4 a speciálně v čl. 20 odst. 3 Listiny. Pokud jde o sankce vůči politickým stranám, s výjimkou trestního a přestupkového práva³⁰ ve všech odvětvích veřejného práva (oblast finanční – placení daní, kde mají naše strany stále problémy, oblast správního práva – např. správní delikty za nedovolené umístění volebních billboardů).

Nejzávažnější je sankce na poli ústavního práva spočívající v pozastavení nebo rozpuštění politické strany. Politická strana má sice ústavní právo na existenci, je však omezené podle čl. 20 odst. 3 Listiny. V tomto případě se jako nejsložitější jeví to, že tento zásah má dvoji povahu: postihuje stranu jako samostatný subjekt práva a současně její členy, kteří nemohou uplatňovat své sdružovací právo a práva z něj plynoucí (např. kandidovat do Poslanecké sněmovny). Jak jsem již výše uvedl, členové se nemohou ochrany v takovém případě domáhat přímo, neboť z čl. 20 odst. 2 Listiny pro ně plyne pouze právo zakládat strany a sdružovat se v nich, nikoli však základní právo na existenci strany, kterou založili nebo ve které se sdružili. To je již právem této strany jako samostatného právního subjektu svobodné politické soutěže a právního styku.

Naopak by bylo v rozporu s ústavními předpisy, kdyby v důsledku rozpuštění nebo pozastavení činnosti strany pozbyli svého mandátu její zástupci v zastupitelských sborech. Plyne z čl. 26 Ústavy ČR, podle kterého nejsou poslanci a senátoři při výkonu poslanecké činnosti vázani žádnými příkazy. Právně tak na jejich činnost nemůže mít existence či neexistence strany vliv. Prakticky je situace jiná.

Sankce vůči stranám nemusí uplatňovat jen stát, může jít i o uzemní samosprávu. Podle § 48 zákona o obcích může obecni rada uložit pokutu do 50 000 Kč právnické osobě, která neudrzuje čistotu a pořádek na ji užívaném pozemku nebo jiné nemovitosti, či jinak naruší vzhled nebo životní prostředí obce (např. při volebním shromáždění a agitaci).

4. Závěrem

Na úseku, kterým jsem se zabýval, se ukazuje celá řada otevřených otázek. S ohledem na malou frekvenci ústavních stížností politických stran nelze očekávat jejich brzké autoritativní řešení a v případě oblasti takových zásahů do postavení politických stran, jako jsou jejich rozpuštění, bychom si to ani neměli přát.

Prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

Právní úprava rozpouštění politických stran

RADOVAN SUCHÁNEK

I. K vývoji právní úpravy rozpouštění politických stran

1. Otázka nuceného zániku politické strany byla poprvé po vzniku Československé republiky upravena **zákonem č. 201/1933 Sb. z. a n.** z 25. října 1933 o *zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran*,¹ který byl za první ČSR jediným zákonem věnovaným výhradně materii související s existencí politických stran. Pojem politické strany vymezil zákon pro své účely tak, že se jí rozumí „nejen politická strana řádně organizovaná, nýbrž i jakákoliv politická skupina, sdružení nebo hnutí“ (§ 20 odst. 1).

Ani přijetí tohoto zákona tedy nezměnilo nic na samotné právní povaze politických stran coby sdružení, která „jsou jen útvary faktickými, s nimiž právní řád státní sice počítá, přijímá je však v té podobě, jakou fakticky mají“.² I když se na druhé straně vyskytovaly i názory svědčící pro právní subjektivitu politických stran jakožto právnických osob,³ civilní, trestní i volební judikatura přisvědčovala v této otázce názoru nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vyslovenému v roce 1927: „...dnešní zákonodárství směřuje sice k tomu, aby politickým stranám přiznán byl charakter právnických osob sui generis. Pres to však nejvyšší správní soud neshledal, že vývoj dospěl již tak daleko, aby politickým stranám na základě předpisů dosavadních charakter ten již dnes v plném rozsahu mohl být přiznán. Předpisy dosavadních zákonů dlužno vykládati jen tak, jak znějí, t.j. že se politickým stranám jako útvarům existujícím v zásadě jen fakticky; přiznávají jen ona práva a ukládají jen ony závazky; jež zákon sám stanoví, takže ve všech ostatních relacích zůstávají i nadále nezpůsobilými státi se subjekty práv a závazků.“⁴ Svě stanovisko, že „politické strany existují dosud jen fakticky; tedy nikoliv jako útvary právní“ potvrdil NSS i v roce 1935,⁵ tedy již po vydání zmíněného zákona č. 201/1933 Sb. Absence zákonem výslovně uznané právní subjektivity politických stran však paradoxně nebyla na překážku ani přijetí právní úpravy provádějící zastavování jejich činnosti, popř. jejich rozpouštění, ani praktické použitelnosti úpravy samotné.

2. Za tzv. druhé čsl. republiky bylo den před Štědrým dnem přijato **vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách**,⁶ které jako první právní předpis u nás přiznalo politickým stranám právní subjektivitu (§ 3 odst. 1). Po válce bylo sice v osvobozenem státě na základě ústavního dekretu č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, na přechodnou dobu i nadále používáno, jeho platnost však skončila podle zákona č. 195/1946 Sb., o používání předpisů z doby nesvobody dnem 15. 11. 1946 (příloha k zák. část B4.).

3. Dalším mezníkem ve vývoji právní úpravy nuceného zániku politických stran byl **zákon z 13. 9. 1968 č. 128/1968 Sb., o Národní frontě**, podle něž se politickou stranou (nebo organizací plnící její funkci) rozuměla „organizace, která zejména na základě světového názoru nebo na základě jiného společného politického programu sdružuje členy a stoupence především za tím účelem, aby aktivně politicky působila mezi občany a dosáhla tím podílu na tvorbě politiky a na státní moci vykonávané zastupitelskými sbory“ (§ 2 odst. 2). Podle zákona mohly politické strany a organizace plnící jejich funkci působit jen jako členové Národní fronty (§ 2 odst. 1). Tomu odpovídali i důvodní záznamy činnosti strany. Rozhodli-li totiž příslušný orgán Národní fronty, že určitá politická strana není jejím členem, mělo ministerstvo vnitra, resp. na Slovensku příslušný orgán Slovenské národní rady, její činnost zakázat.

Zákon o Národní frontě však neměl dlouhého trvání: derogačním zákonem č. 146/1970 Sb., byl „vzhledem k dosaženému stupni konsolidace naší socialistické společnosti a k tomu, že úloha Národní fronty...je v podstatě zakotvena v Ústavě...“ (preamble zákona), zrušen.

¹ Zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, ve znění zákona č. 269/1934 Sb. z. a n., zákona č. 132/1936 Sb. z. a n. a zákona č. 317/1936 Sb. z. a n. (dále jen „zák. č. 201/1933 Sb.“). Zákon č. 201/1933 Sb. nabyl účinnosti dnem vyhlášení, tj. dnem 31. 10. 1933.

² Viz nálezevolebního soudu z 8. února 1928 č. 47. Kosch. 191/IV.

³ HARTMANN: Die politische Partei in der tschechoslowakischen Republik. Brno, Praha, Leipzig, Wien, s. 91; STIEBER: Politické a volební strany. In: Sborník věd právních a státních, 1926, s. 133; OTTLYK: O pravnej osobnosti politických stran. Právny obzor, 1934, č. 17, s. 449 a n.

⁴ Viz nálezevolebního soudu Boh. adm. 6684/1927.

⁵ Viz nálezevolebního soudu z 26. října 1935 Boh. adm. č. 18.603/1935.

⁶ Vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách, ve znění vládního nařízení č. 4/1939 Sb. z. a n.

4. Stručný, přesto však na našem území historicky první obecný *zákon o politických stranách* z ledna 1990⁷ znal pouze zánik politické strany na základě jejího rozhodnutí o dobrovolném rozpouštění, rozdělení nebo sloučení s jinou organizací (§ 6). Politické strany se staly právními osobami (§ 4, § 9 odst. 2). Rozpouštění politické strany nebo jiné zášahy do její činnosti ze strany státu neznal a podpůrně nebylo možno použít ani zák. č. 83/1990 Sb.⁸

5. Teprve nová komplexní úprava působení politických stran provedená *zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích* z roku 1991,⁹ jenž nahradil zákon z roku 1990, upravila i materii spojenou se zánikem politické strany proti její vůli.

Na pozadí především prvorepublikové právní úpravy a judikatury bych se chtěl ve svém příspěvku omezit na některé podstatné odlišnosti, resp. nedostatky dnešní platné úpravy podle ZPS, což může být při dnešních úvahách de lege ferenda i přes podstatné odlišné společenské podmínky, v nichž dnes politické strany u nás působí, juristicky inspirativní.

II. Důvody pro omezující zásahy do činnosti politické strany

1. Zákonný důvod k zastavení činnosti nebo k rozpouštění politické strany byl podle zák. č. 201/1933 Sb. (§ 1 odst.

1) naplněn tehdy, byla-li její činnosti zvýšenou měrou ohrožena:

- a) samostatnost,
- b) ústavní jednotnost,
- c) celistvost,
- d) demokraticko republikánska forma nebo
- e) bezpečnost republiky Československé. Šlo o nejdůležitější právní statky chráněné ústavní listinou.

Vlada v důvodové zprávě ke své osnově zákona o rozpouštění politických stran¹⁰ konstatovala, že se „Československá republika, poskytující všem svým občanům plně užívání občanských práv zaručených ústavou, chovala ... od svého vzniku nejvýše liberálně ke všem politickým proudům“. Teto svobody však bylo podle vlády „některými stranami hrubě zneužito“, a to těmi „jež vyvíjely činnost směřující proti samotným ústavním základům republiky Československé, ohrožující zvýšenou měrou svoji činností samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánskou formu a bezpečnost našeho státu“.

Obavy vlády o zachování demokratické náctnosti, vedoucí k předložení návrhu zákona, byly zcela jistě posíleny jak tehdejšími politickým vývojem v Itálii a Německu, tak činností některých představitelů početné německé menšiny v Československu.¹¹ Vláda si byla dobře vědoma tohoto nebezpečí hrozícího státu, které „může být ještě zvýšováno poměry na jeho hranicích“. Jak ukázal pozdější vývoj, byly obavy ze „stran podvracejících základy státu“ zcela oprávněné.

Ústavněprávní výbor poslanecké sněmovny se k důvodům vládního návrhu přiklonil a přes některé změny jej v zásadě schválil. Ve své zprávě¹² k vládní předloze mj. uvedl: „... politické strany musí vyvíjet svou činnost v rámci ústavy a platných zákonů a pokud chtějí pracovat pro určité jejich změny, mohou tak učinit jen za šetření prostředků ústavou a platnými zákony určených. Předpoklady ty nebyly bohužel u nás bezvýjimečně všemi politickými stranami splněny. Přes to chovaly se vlády naší republiky k zjevným těm shovívavě, dokud protistátní a rozvratná činnost některých stran nevybočila z rámce a nedostoupila míry, kdy jsou ohrožovány základy státu, právní bezpečnost jeho občanů a bezpečnost republiky. Jest jasné, že všichni státotvorní, politicky zodpovědní činitelé jsou postaveni před nutnost, aby v obraně nejdražších statků republiky a občanstva učinili opatření, jimiž by se podobné státu nepřátelské činnosti učinila přítrž a jimiž by byl podán nejen občanstvu republiky, ale i ostatním státům pevný důkaz, že dovedeme vládu věci našich, která se nám dle proctví Komenského vrátí, udržeti ve svých rukou, že dovedeme řídit svůj osud rozumně, prozíravě a pevně. Obrana se řídí i v politice dle způsobu boje útočníka. Útočí-li se na statky, chráněné ústavním zákonem a zákonem na ochranu republiky, pak nezbyvá, než nepřítele odzbrojit a zbavit ho všech prostředků jeho boje.“

⁷ Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách.

⁸ ADAMUS, V.: Politické strany v československém právu. Správní právo, 1991, č. 4, s. 199 a n.

⁹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 468/1991 Sb., zákona č. 68/1993 Sb., zákona č. 189/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., nálezů Ústavního soudu č. 296/1995 Sb. a zákona č. 322/1996 Sb. (dále jen „ZPS“). Zákon č. 424/1991 Sb. nabyl účinnosti 1. 11. 1991.

¹⁰ Tisk č. 2355/1933.

¹¹ Z bohaté literatury např. NOVÁK, O.: Henleinovci proti Československu. Praha, Naše vojsko 1987.

¹² Tisk č. 2358/1933, III. volební období, 9. zasedání.

Rovněž zpráva ústavněprávního výboru senátu¹³ se s vládním návrhem ztotožnila a senátu doporučila jeho schválení ve znění usneseném poslaneckou sněmovnou. Výbor navíc uvedl, že „hlavní a bezpodmínečnou zásadou naší demokracie musí být, aby v legislativě i v administrativě byla plně připravena na nynější mimořádné poměry. ... I demokracie musí se bránit a musí vykonati nutné vše, aby zachránila sebe samu a aby nepřivedla demokratická zřízení, zvláště možnost uplatnění nejružnějších citů a mínění nejširších vrstev lidových, do neobyčejného a těžkého nebezpečí a na konec i k zániku. ... Kdo ... rozvrací stát, musí nésti plnou odpovědnost. ... Celá s naším státem upřímně smýšlející veřejnost volá po silné ruce, aby se totiž u nás vládlo spravedlivě, ale rozhodně a proti rozvratníkům a podvratníkům přímo bezohledně. Navrhovaný zákon má povznést odstrašivě, aby totiž pod pláštěm demokratických svobod a jejich zneužíváním nebyly jedním přípravovány, jednak páčány tresné činy a aby nebyli k nim sváděni jednotlivci, zvláště nezkušená a nekritická mládež, která vždy je radikálnější založena, což je ostatně její přednost.“¹⁴

Je však nutno současně předeslat, že zákonem vládě udělené zmocnění k rozpouštění politických stran mělo od počátku časově omezenou působnost nejprve do 1. 1. 1935, která byla pak ještě třikrát na žádost vlády vždy o rok prodlužována, naposledy do 1. 1. 1938. Právní statky chráněné zákonem shledal ústavněprávní výbor poslanecké sněmovny za „tak cenné, že dlužno je zabezpečovati nejen proti nebezpečí akutnímu, nýbrž i proti nebezpečí latentnímu. Proto zákon, který dává vládě moc k obraně těchto statků, je na svém místě i tehdy, když nevyškyla se ještě potřeba jeho použití a nemůže být důvodnost takového opatření seslabena ani námitkou, že zákona platícího nebylo použito.“¹⁵

2. Pomnichovské vládní nařízení č. 355/1938 Sb. poskytl v otázce rozpouštění politických stran vládě širokou diskréční pravomoc: postačovalo „uzná-li (vláda), že činnost strany ohrožuje veřejný zájem“. Před rozpouštěním fakultativně mohla dát vláda politické straně výstrahu (§ 8). Podstatný rozdíl oproti předmnichovské republice spočíval i v tom, že zmocnění k rozpouštění nemělo časově omezenou působnost. Dle tohoto předpisu byla ještě před koncem r. 1938 rozpouštěna KSČ.

3. V dnes platném zákoně o politických stranách (ZPS) jsou důvody, kdy je možno rozpustit politickou stranu mnohem početnější, i když ze zákonné formulace § 13 odst. 6 by na první pohled vyplývaly jen důvody dva. Totiž:

- a) jestliže je činnost strany v rozporu s § 1 až 5 zákona nebo
- b) jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany trváji skutečnosti, pro které byla její činnost pozastavena.

Díky zvolenému dnešním ZPS není právě nejšťastnější, a to hned z několika důvodů:

Při výkladu předně není jasné, zda je k rozpouštění politické strany nutné, aby její činnost byla v rozporu se všemi úvodními ustanoveními zákona, anebo zda postačí porušení jen některého z nich. Právní normy upravené v ustanoveních § 1 až 5 ZPS jsou provedením příslušných norem ústavněprávních a obecným základem pro podobu zákonného režimu sdružování se v politických stranách, vztahu stran a státu při jejich vzniku a činnosti (registrace, oddělení od státu atd.) i organizačních zásad jejich fungování. Je proto otázkou, zda zákonodárce skutečně chtěl být tak rigorózní, aby stanovil možnost rozpouštění politické strany pouze z důvodu, že se členem strany stane občan mladší 18 let nebo cizinec, že se občan stane členem více politických stran (§ 2 odst. 3 ZPS), anebo že strana není organizována na územním principu (§ 5 odst. 2 ZPS). Při umírněnějším výkladu by měl vždy současně existovat rozpor s § 4 nebo 5, které se jako jediná z úvodních ustanovení týkají vlastní činnosti politické strany (§ 4 výslovně, § 5 implicitně).

Podle § 4 ZPS „nemohou vznikat a vyvíjet činnost“ politické strany:

- a) které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu,
- b) které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány,
- c) které směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů.

¹³ Tisk č. 1127/1933 III. volební období, 9. zasedání.

¹⁴ Prof. Jan Mertl v prvních dnech tzv. druhé republiky k radikalismu mládeže poznamenal: „V evropských zemích, kde diktatura zvíťazila nad demokracií, byla jednou z příčin úspěchu diktatur jejich snaha o získání mladých lidí. Jak v Itálii, tak i v Německu byla nositelkou hnutí, jež vedla k diktatuře, především mládež. Také rychlý úspěch Henleinovy strany v Československu byl do značné míry způsoben tím, že se toto hnutí opíralo o mládež, kterou si t. zv. aktivistické strany nedovedly získat. Přirozený radikalismus mladých lidí je ostatně vždy strhován k hnutím extrémním a nemiluje střízlivé skutečnosti. Nebezpečným pro určitý vládní režim se však stává teprve tehdy, nemá-li možnosti využít se v normálním politickém zápase. Nepružnost systému, zpomalující přirozený proces generací výměny, zesiluje v mládeži její radikalismus a tím ji zároveň odcizuje vládnoucímu režimu.“ MERTL, J.: Co s politickými stranami? Praha, vyd. Jan Laichter 1938, s. 30 a n. (Zvýrazněný text J. Mertl)

¹⁵ Důvodová zpráva ústavněprávního výboru poslanecké sněmovny, tisk č. 159/1936.

d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobody občanů.

Důvody podle písm. a) a c) v sobě nepochybně zahrnují to, co bylo zmíněno *expressis verbis* v prvorepublikovém zákoně č. 201/33 Sb., tj. ohrožování samostatnosti, celistvosti a bezpečnosti republiky, jakož i demokraticko-republikánské formy státu. Porušování ústavy politickými stranami však může zahrnovat i jiná ústavně zakázaná jednání, než právě uvedená. Může jít např. o porušování listovního tajemství či tajemství jiných písemnosti a záznamů členů strany (čl. 13 Listiny), omezování členů strany ve svobodě projevu a v právu svobodně rozšiřovat ideje a informace (čl. 17 odst. 2 Listiny), zasahování politické strany do nezávislosti soudu prostřednictvím petice (čl. 18 odst. 2 Listiny) apod. Právě tak porušování zákonů může obsahovat celou škálu právním řádem reprobovaných jednání, která se ani nemusí bezprostředně týkat ZPS, ale mohou být v rozporu např. se zákoníkem práce a zákony v oblasti sociálního zabezpečení (je-li politická strana zaměstnavatelem), s daňovými zákony, občanským zákoníkem, zákony o volbách atd. Porušování ústavy a zákonů je tedy třeba pro účely rozpouštění politické strany rozumět jen opakovaně, závažně porušování takových ustanovení ústavního pořádku a zákonů, jejichž stupeň intenzity je takový, že ohrožují zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

Že jde o zvýšenou míru ohrožení ústavnosti nebo zákonnosti, plyne z ustanovení písm. a) in fine, které zakazuje vznik a činnost politických stran, „jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu“. U tohoto důvodu může nastat spor především o tom, zda tento cíl musí být výslovně politickou stranou deklarován (např. v jejích stanovách, usnesením jejích orgánů), anebo zda postačí, že celková činnost strany k tomuto cíli směřuje a usiluje o jeho naplnění. Dále může být sporné, zda se má požadovat, aby jednotliví členové či funkcionáři strany o naplňování tohoto cíle věděli a aktivně k tomu přispívali, anebo zda jeho dosahování se řídí objektivně určitelnými kritérii a strana tak vlastně odpovídá za výsledek své činnosti.

Příčina zákazu činnosti politické strany spočívající v tom, že nema demokratické stanovy nebo demokraticky ustanovené orgány [písm. b)], je oproti meziválečné úpravě naopak velkým posunem ve směru větší ingerence státní moci do oblasti vnitřního života stran. Ochranná funkce vychází nejen z požadavku po vnitřní demokracii stran pro jejich členy, ale i z toho, aby zmíněný strukturální demokratický deficit vystavby strany nemohl být případně reprodukován i v oblasti jejího působení v rámci politického systému a veřejného života vůbec, včetně způsobu tvorby vůle veřejné moci.

Nezpůsobilost vzniku a činnosti politických stran, „které směřují k uchopení a držení moci zamezujícímu druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc“ [písm. c)] je patrně nejvýraznější reakcí na zkušenosti s totalitní jedinouvládou komunistické strany po roce 1948. Je též naplněním mladšího čl. 5 Ústavy ČR, jenž k volné soutěži politických stran připouští jen takové, které odmítají násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů, ačkoli zákonná díkce má širší dosah než formulace ústavní.

Největší míru volného uvážení skýtá důvod spočívající v ohrožování mravnosti, veřejného pořádku nebo práv a svobod občanů [písm. d)]. Jedině u tohoto důvodu je uvedeno, že tyto právní statky musí být ohrožovány programem nebo činností strany.

4. Patrně největší obtíž pro možnost rozpouštění politické strany spočívá – jak již naznačeno – v problému **přičitatelnosti jednání** určitých osob, resp. orgánů **politické straně**. Každá politická strana podle § 6 odst. 2 písm. b) ZPS obligatorně ve svých stanovách uvádí své orgány (včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních) a vymezení jejich oprávnění. U orgánů statutárních pak musí být navíc uveden i způsob, jakým jednají a podepisují, a dále zda a v jakém rozsahu mohou činit právní úkony jménem strany i jini členové či pracovníci.

Za projev politické strany proto nelze považovat hlasování poslanců či senátorů v parlamentu nebo zastupitelů zvolených na její kandidátní listině, činnost ministrů či jiných státních úředníků – členů této strany, a bez dalšího ani jednání libovolného člena strany.

5. S **prokazováním** naplnění některého z **předpokladů pro rozpouštění** politické strany se NSS v nálezu o stížnosti proti rozpouštění Německé národně-socialistické strany dělnické (DNSAP) vypořádal takto: „*Hodnocení skutečnosti, vedoucí ke skutkovému závěru, že činností strany byla zvýšenou měrou ohrožena celistvost a bezpečnost republiky Československé, není hodnocení právní, neboť není zákonných měřítek, podle nichž by se toto hodnocení mělo dít. Jde o t. zv. hodnocení skutkové, jež podle struktury procesu před nejvyšším správním soudem tvoří součást skutkové podstaty a může proto být soudem zkoumáno jen potud, zda jde o závěry podle zákonů lidského myšlení vůbec možné, čili jinak vyjádřeno: zda jde ještě o hodnocení či jen o pouhé tvrzení bez podkladu.*“¹⁶

¹⁶ Nález nejvyššího správního soudu z 26. října 1935 č. 18.602/1935.

Praktické obtíže současnosti např. v průkaznosti směřování strany k nedemokratickému uchopení a držení moci, dokládají v ČR dodnes nekončící a čas od času znovu vyvolávané diskuse o popřevratové možnosti zákazu KSČ, resp. její pokračovatelky KSČM. Pravdou je, že v těchto diskusích se spíše než s pečlivou snahou po nestranném shromažďování důkazů o naplnění zákonného důvodu rozpouštění politické strany, notoricky setkáváme s novinovými frázemi a obecnými odkazy na minulost, motivovanými spíše než péčí o zachování demokracie partikulárním politickým prospěchem mluvčích. Obdobné potíže platí i pro identifikaci politických stran, které dle zákona „směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů“.

S touto obtíží souvisí rovněž odpověď na otázku, zda politická strana směřovala k nedemokratickému uchopení a držení moci nebo k potlačení rovnoprávnosti občanů před účinností zákona č. 424/1991 Sb., tedy před 22. listopadem 1991 (den vyhlášení zákona), anebo zda se z hlediska možnosti jejího rozpouštění musí příslušný orgán omezit na její činnosti uskutečňované výhradně až ode dne účinnosti zákona. Ačkoli se příkláním k posléze uvedenému postupu, je třeba pro srovnání uvést opačné stanovisko NSS z již jednou zmiňovaného nálezu,¹⁷ v němž NSS dovodil možnost rozpouštění strany podle zák. č. 201/1933 Sb. i pro její činnost, která časově spadá do doby před účinností uvedeného zákona. Správnost svého výkladu opřel NSS o důvodovou zprávu vládního návrhu zákona i o zprávu ústavněprávního výboru poslanecké sněmovny, z nichž je dle soudu zřejmé, že „§ 1 zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran má na mysli také činnost některých politických stran v době minulé“. Podle NSS ovšem lze připustit, „že ustanovení § 1 odst. 1 zák. č. 201/1933 Sb., nemá na mysli činnost, kterouž politická strana vyvíjela v době časově odlehle a že tedy záleží na tom, zda závažná činnost strany jeví ještě účinky v době, kdy vláda o rozpouštění strany rozhodne“. V rozhodovaném případě DNSAP soud dobu necelých dvou let, která uplynula od posuzované činnosti strany do účinnosti zákona a přijetí rozhodnutí o rozpouštění,¹⁸ jako příliš dlouhou neshledal.

6. Argumentace možnosti založení tzv. **náhradní strany**, která by se stala reorganizační platformou pro činnost strany rozpouštěné, se po listopadu 1989 stala zdrojem skepse vůči smysluplnosti institutu nuceného zániku politické strany jako takového. Na tuto možnost pamatoval zákon č. 201/1933 Sb., když udělil vládě oprávnění k rozpouštění i náhradní strany. Za takovou byla považována „nově vzniklá politická strana, jež sleduje zřejmě tytéž podvatné cíle nebo užívá k svému označení stejného názvu jako strana, jejíž činnost byla zastavena nebo jež byla rozpouštěna, nebo mezi jejímiž vyznačnými činiteli jsou osoby, které byly činovníky strany v den zastavení její činnosti nebo jejího rozpouštění nebo přestaly jimi býti teprve v posledních 6 měsících před tím“ (§ 1 odst. 2). ZPS pojem náhradní strany nezna.

III. Následky rozpouštění strany

1. Obecným následkem zastavení činnosti, resp. rozpouštění politické strany podle zák. č. 201/1933 Sb. byl **zákaz jakékoliv další činnosti strany**, a to ode dne, kdy tato rozhodnutí nabudou platnosti (§ 2 odst. 1). Zákon pak demonstrativním výčtem uváděl hlavní důsledky tohoto zákazu, které působily erga omnes (§ 2 odst. 2):

- a) užívat odznaků, stejnokrojů, praporů, zvláštních pozdravů a jakýchkoliv jiných symbolů nebo vnějších známek, jimiž se naznačuje příslušnost jednotlivých osob nebo jejich skupin nebo určitých věcí k takové straně,
- b) konat a zúčastňovat se jakýchkoliv shromáždění, včetně shromáždění omezených na zvané hosty, nebo průvodů, jimiž se dává najevo příslušnost k takové straně nebo které slouží – třebaž zakryté – jejím účelům,
- c) přijímat nebo organizovat osoby, jakož i sbírat hmotné prostředky pro stranu,
- d) přistupovat ke straně, stýkat se s ní, hmotné nebo jakýmkoliv jiným způsobem ji nebo její příslušníky podporovat v hlasání, šíření nebo uskutečňování podvatných cílů strany.

2. **Zakázáno** bylo též **užívat názvu rozpouštěné strany** k označení jakéhokoliv tuzemského spolku, společnosti, sdružení nebo jiného útvaru. Pokud spolky nebo jiná sdružení takového označení podle svých organizačních předpisů v době rozhodnutí užívají, byly povinny v úředně stanovené lhůtě učinit nutná opatření, aby vadný název (firma) byl změněn, přičemž bylo-li z důvodu veřejného zájmu zapotřebí rychlé změny, mohl ji zemský úřad bez zřetele na organizační předpisy provést sám (§ 8). S tím souviselo i ustanovení zakazující, aby při nových volbách do zákonodárského sboru i do sborů samosprávných, popř. do dalších veřejných institucí uvedených v zákoně, znělo označení volební strany (skupiny) na jméno rozpouštěné strany (§ 8 odst. 1 zák. č. 201/1933 Sb.).

¹⁷ Viz pozn. 15.

¹⁸ Vláda rozhodla o rozpouštění již 11. listopadu 1933, tedy pouhých 11 dní po účinnosti zákona.

3. **Zákon č. 201/1933 Sb.** podroboval kontrole okresního (státního policejního) úřadu též jednotlivé příslušníky rozpouštěné strany. Pojem příslušníka strany byl přítom ve smyslu zákona širší, než jak je chápán dnes. Byl jim podle legální definice každý, kdo:

- a) je nebo v posledních 6 měsících byl organizovaným členem strany,
- b) stranu, o níž jde, účinně podporuje nebo její podvrtné cíle veřejně schvaluje nebo tak činil v posledních 6 měsících,
- c) na její jméno byl kandidován nebo za ni navržen pro veřejnou funkci, pokud neprokáže ve lhůtě mu dané, že byl kandidován nebo navržen proti své vůli, nebo že ze strany vystoupil dříve než před šesti měsíci.¹⁹

Příslušníci strany především nesměli po dobu 3 let od rozhodnutí o rozpouštění pořádat bez povolení úřadu ani tzv. důvěrně schůze, tedy shromáždění omezená na zvané hosty (§ 4).

Příslušníkům strany mohla být dále ukládána různá omezení, když úřad mohl (§ 7):

- a) naříditi zabavování a otírání dopisů, jakož i jiných zásek pocházejících od příslušníků strany nebo jim určených,
- b) naříditi cenzuru telegramů příslušníků strany,²⁰
- c) příslušníky strany na určitou dobu vypovědět z určitého území,
- d) dát příslušníky strany pod policejní dozor nebo jim naříditi, aby se po určitou dobu z určitého území nevzdalovali.

Nařízená omezení měla být podle § 7 odst. 3 zrušena, jakmile pominula jejich potřeba, z čehož se v literatuře dovozovalo, že tato opatření nelze vydat všeobecně a bez udání důvodů, jinak že nedostatek této naléhavosti mohou postížení v příslušném řízení vytknout.²¹

Ještě závažnější zásah do postavení členů rozpouštěné strany představovalo ust. § 10 zák. č. 201/1933 Sb., podle nějž příslušný úřad obligatorně vyslovil, že **příslušníci strany pozbyvají veškerých veřejných funkcí**, kterých nabyli volbou, jmenováním nebo jinak ve sborech místní nebo zájmové samosprávy, jakož i v jakýchkoliv jiných veřejných institucích, včetně ústavů (t. j. též spířitelů a sociálních pojišťoven²²), podniků, poradních sborů atd., což platilo i pro náhradníky do těchto funkcí, pokud jsou příslušníky rozpouštěné strany. Ztrata veřejných funkcí nenastávala ipso iure rozpouštěním strany, ale až konstitutivním úředním rozhodnutím.²³ podle NSS bylo tedy „zastavení činnosti strany ... pohybem skutkovým předpokladem“ takových opatření, takže se stěžovateli „nedostává ... legitimace k tomu, aby namítali, že tento zákaz odporuje zákonu“.²⁴ Teprve novela provedená zákonem č. 269/1934 Sb. umožnila ústředním úřadům připustit z tohoto rozhodnutí výjimky v případech „ohledu hodných“, kde by to mohlo ohrozit „zvlášť závažné veřejné hospodářské zájmy“.

4. Nejvíce pochyb o ústavnosti však vyvolal § 16 zák. č. 201/1933 Sb., jenž stanovil, že rozpouštěním strany **pozbyvají mandátu členové zákonodárského sboru**, kteří byli zvoleni jako kandidati volební strany, jejíž kandidátní listina zněla na jméno strany rozpouštěné, pokud členy rozpouštěné strany nepřestali být alespoň 6 měsíců přede dnem jejího rozpouštění.²⁵ Nezněla-li kandidátní listina volební strany na jméno strany rozpouštěné, nebo zněla-li na jméno i jiných stran, pozbyvali mandátů ti, kdo byli příslušníky rozpouštěné strany v den jejího rozpouštění nebo jimi přestali být teprve v 6 měsících před tímto dnem. Podle NSS „členství v rozpouštěné straně v době zvolení nemůže býti odčiněno tím, že člen zákonodárského sboru stal se později členem strany jiné. Právní význam by ... mohla mít jen okolnost, že poslanci již alespoň šest měsíců před rozpouštěním strany přestali být jejími členy“.²⁶ NSS neuznal ani namítku, že pro nemoc se člen zákonodárského sboru již téměř rok činnosti strany vůbec neúčastnil, když dotčený senátor zároveň nepopřel své organizované členství v ní v posledních 6 měsících: „*tim, že...nevýjel ve straně aktivní činnosti, jeho příslušnost k rozpouštěné straně nezanikla*“.²⁷

¹⁹ Lhůta 6 měsíců se počítala zpětně ode dne, kdy činnost strany byla zastavena nebo kdy strana byla rozpouštěna, a byla-li před rozpouštěním strany její činnost již zastavena, ode dne zastavení činnosti (§ 20 odst. 2 zákona).

²⁰ Oproti vládnímu návrhu však nebyla zavedena též cenzura fonogramů a telefonních hovorů.

²¹ DUSIL, V. – KLIMENT, J.: Spolky, shromáždění a politické strany. Praha, vyd. V. Linhart 1936, s. 179.

²² Viz důvodová zpráva ústavněprávního výboru poslanecké sněmovny k § 10.

²³ Viz důvodová zpráva ústavního výboru poslanecké sněmovny k § 10.

²⁴ Nález nejvyššího správního soudu z 26. října 1935 č. 18.608/1935.

²⁵ Byla-li před rozpouštěním strany její činnost zastavena, počítala se lhůta 6 měsíců ode dne zastavení činnosti strany.

²⁶ Nález mandátového senátu nejvyššího správního soudu z 25. listopadu 1933 č. 8. Boh. 1/III/1933.

²⁷ Viz pozn. 25.

O tom, u kterých osob nastala ztráta mandátu, rozhodoval každoročně sestavovaný 5-ti členný mandátový senát NSS z úřední povinnosti, a to do 15 dnů ode dne, kdy došlo prvním prezidentu NSS oznámení vlády o přijetí usnesení, jímž byla strana rozpouštěna (§ 17). Na mandáty uprázdněné po členech rozpouštěné strany náhradníci nenastupovali, resp. povolával se jen náhradník, který nebyl příslušníkem rozpouštěné strany.

Ti, kdo pozbyli mandátu nebo některé veřejné funkce, ztráceli zároveň podle zákona na dobu 3 let od rozpouštění strany **volitelnost** do zákonodárského sboru a do všech výše uvedených samosprávných sborů a veřejných institucí, a nemohli po tuto dobu ani nabyt příslušných funkcí jmenováním či jiným způsobem (§ 18 odst. 2).

5. Zemský úřad mohl dále **zakázat vydávání periodických tiskopisů**, které sloužily účelům strany před zastavením její činnosti nebo rozpouštěním, anebo jim slouží po něm.²⁸ Zakázáno mohlo být rovněž rozšiřování tiskopisu sloužícího účelům takové strany nebo strany. „Jež jinde sleduje stejné nebo podobné cíle jako taková strana“, k čemuž byl oprávněn zemský úřad a po novele (zák. č. 269/1934 Sb.) i ministerstvo vnitra. Šlo-li přitom o periodický tiskopis vydávaný v cizině, bylo oprávnění k zakazu jeho rozšiřování vyhrazeno ministerstvu vnitra v dohodě s ministerstvem zahraničních věcí. Zakázat rozšiřování neperiodického tiskopisu byl oprávněn též okresní (státní policejní) úřad. Tiskopisy vydané v cizině, jejichž rozšiřování bylo takto zakázáno, nesměly být do Československé republiky dováženy, ani tu jakýmkoliv způsobem dopravovány. Zákaz platil pro správní obvod úřadu, který jej vydal a nabýval účinnosti dnem vyhlášení.

6. Podle § 12 zák. č. 201/33 byl okresním (státním policejním) úřadem **zabaven veškerý majetek rozpouštěné strany** a úřad byl povinen učinit opatření nutná pro jeho úschovu a správu. Protože však politické strany nebyly organizovány jako právnické osoby a nemohly mít tedy např. ve vlastnictví nemovitě věci, bylo nutno, aby zákon vymezil, co se majetkem strany rozumí.²⁹ Byl to podle zákonné dikce jak majetek, který „straně náleží“, tak ten, který „někdo za stranu drží“, ale i „vůbec majetek, který zřejmě sloužil nebo byl určen jen účelům strany“.

Vládním nařízením č. 202/1933 Sb. z. a n. pak byly určeny podrobnosti o zabavení, úschově a správě majetku politických stran, jejichž činnost byla zastavena nebo jež byly rozpouštěny, a stanovena opatření, aby tento majetek neunikl zabavení. Podle tohoto předpisu byla počínaje dnem, kdy zastavení činnosti nebo rozpouštění strany bylo vyhlášeno, zakázána a neplatná veškerá právní jednání týkající se majetku strany, jež přesahují „hranice řádného hospodaření“. Majetkově převody, k nimž došlo v posledních 6 měsících před uvedeným dnem, byly ipso iure proti státu bezúčinné, ledaže by nabyvatel nevěděl ani nemohl vědět, že bylo jejich účelem, aby majetek unikl opatřením podle zákona a tohoto nařízení (§ 1 odst. 2). Kdo měl ve své moci věci, které náležejí do zabaveného majetku, byl povinen, jakmile se dozvěděl o zabavení majetku, oznámit to příslušnému úřadu, jinak ručil za škodu, která by jeho zaviněním vzešla (§ 2 odst. 2).

Zabavený majetek rozpouštěné strany měl být obligatorně zlikvidován a přebytek likvidace propadal ve prospěch státu (§ 19 zákona). Způsob likvidace takového majetku měl určit zákon, který však nikdy vydán nebyl.

7. K podpoře činnosti politických stran sloužily a slouží často spolky, občanská sdružení nebo dokonce **obchodní společnosti**. Prvorepublikový zákonodárce si byl dobře vědom, že „*ma-li být zastavení činnosti strany účinné, jest nutno pomyšleti i na možnost zákroků proti takovým spolkům a podobným útvarům*“.³⁰ Podle povahy věci mohlo jít o jejich rozpouštění, zastavení činnosti, podrobení úřednímu doзору nebo zvláštním podmínkám.

Podrobit zvláštnímu doзору nebo zvláštním podmínkám, zastavit jejich činnost, anebo dokonce „v případech potřeby“ rozpustit bylo možno „jakákoliv sdružení (spolky a jiné útvary podobné)“ – s výjimkou „sdružení povahy převážně hospodářské“³¹ – která (§ 3 odst. 1):

- vystupovala navenek jako složky strany, jejíž činnost byla zastavena, popř. rozpouštěna,
- která sloužila účelům strany před tímto rozhodnutím nebo jim slouží po něm, nebo
- mezi jejichž význačnými činiteli jsou vůdci činovníci takovéto strany.

Pokud by jméni rozpouštěného sdružení podle organizačních předpisů mělo připadnout přímo nebo nepřímo účelům strany, muselo být přikázáno „nezávadnému účelu příbuznému“.

Obchodní společnosti, výdělková a hospodářská sdružení (družstva) a jiné útvary jim podobné, pokud (§ 3 odst. 2):

- takováto sdružení vystupovala navenek jako složky strany jejíž činnost byla zastavena,
- nebo sloužila účelům strany před tímto rozhodnutím nebo jim slouží po něm,

bylo možno podrobit zvláštnímu doзору nebo zvláštním podmínkám, anebo zavést pro ně novou správu dosazením

²⁸ Osudu zaměstnanců časopisů, jejichž vydávání bylo takto zakázáno, se věnoval § 8 zákona č. 225/1933 Sb., ve znění zák. č. 35/1936 Sb.

²⁹ Viz důvodová zpráva vlády k § 13 návrhu (v platném znění § 12).

³⁰ Viz důvodová zpráva k § 3.

³¹ Viz důvodová zpráva.

zvláštního orgánu, jenž nastupoval na místo dosavadních správních orgánů s právy a povinnostmi, jež podle zákona, stanov nebo jiných řádů těmto orgánům dosud příslušely. Dosazením tohoto orgánu přitom zanikala funkce dosavadních orgánů bez jakéhokoli nároku na odškodnění pro předčasné odvolání z funkce. Došlo-li k rozpouštění strany, rozpustil úřad i tato sdružení obchodního charakteru. Následovala jejich likvidace, přičemž čisté jmění, jež po likvidaci zbylo, propadalo ve prospěch státu (§ 15).

8. Dnešní ZPS zná z těchto následků pouze možnost soudu v souvislosti s rozhodnutím o rozpouštění strany rozhodnout, že majetkový zůstatek, který vyplýve z likvidace majetku této strany, připadá do vlastnictví státu. Takové rozhodnutí však může soud vydat jediné tehdy, „je-li přímá souvislost mezi důvody rozhodnutí soudu o rozpouštění strany a hnutí a nabytím nebo užitím jejich majetku“ (§ 13 odst. 7). Další důsledky zrušení strany a hnutí a pozastavení jejich činnosti má podle § 16 ZPS stanovit zvláštní zákon, který však dosud vydán nebyl.

IV. Orgán příslušný k rozpouštění strany, publikace takového rozhodnutí a přezkum jeho zákonnosti

1. Zákon č. 201/1933 Sb. z. a n. uděloval zmocnění k rozpouštění politické strany vládě, která tak činila svým usnesením, jež nabývalo platnosti vyhlášením v Úředním listu. Tím dnem platilo usnesení za doručené všem dotčeným osobám (§ 1 odst. 3).

NSS – odvolává se i na zprávy parlamentních výborů a tésnopiseckou zprávu ze schůze Poslanecké sněmovny – k sobě připustil proti takovému správnímu aktu vlády stížnost jako mimořádný opravný prostředek a ve své judikatuře vymezil podmínky a okolnosti jejího podání.¹² NSS zejména konstatoval, že „politické straně, jež byla rozpouštěna rozhodnutím vlády ... přísluší právo stěžovat si na toto rozhodnutí i tehdy, když se dříve, než došlo k tomuto rozpouštění, dobrovolně rozešla“. V otázce, která fyzická osoba je oprávněna jménem rozpouštěné politické strany stížnost podat za situace, kdy zákon o zastupování politické strany mlčí, odkázal NSS na organizační řád příslušné politické strany. Zároveň vyslovil, že takové právo „nelze přiznat jednotlivým členům strany, a to již proto, že rozhodnutí vlády, kterým byla strana rozpouštěna ... směřuje proti straně jako takové, a je tedy jen tato strana povolána, aby se proti němu bránila“.

2. Vláda zůstala zcela v intencích pomnichovského vyvoje orgánem rozpouštějícím politické strany i za druhé čsl. republiky podle vládního nařízení č. 355/1938 Sb.

3. Podle zákona č. 128/1968 Sb., o Národní frontě, mělo sice formálně vydávat rozhodnutí o zakazu činnosti politické strany ministerstvo vnitra, resp. na Slovensku příslušný orgán Slovenské národní rady. Takové rozhodnutí však mělo být prejudikováno rozhodnutím příslušného orgánu Národní fronty. Otázku publikace rozhodnutí zákon neřešil.

Politická strana mohla podat do 30 dnů návrh na přezkoumání pravomocného rozhodnutí ministerstva vnitra městskému soudu v Praze, proti pravomocnému rozhodnutí orgánu SNR mohla brojít u krajského soudu v Bratislavě. O přezkumném řízení platil občanský soudní řád.

4. Teprve podle platného ZPS přešla pravomoc rozpouštět politické strany na soudní moc. Jak o pozastavení činnosti strany, o znovuoobnovení její činnosti, tak o jejím rozpouštění rozhoduje Nejvyšší soud. Soud však nemůže jednat o své újmě, ale je závislý na vládě, popř. prezidentu republiky, kteří jedni jsou aktivně legitimováni k návrhu na zahájení řízení. Z díkce § 15 odst. 1 ZPS lze patrně dovodit, že vláda samotná může podat návrh i z vlastní iniciativy, kdežto prezident republiky jen tehdy, pokud vláda nepodala soudu návrh do 30 dnů „od doručení podnětu“. Oprávnění hlavy státu k podání návrhu je tedy prakticky podmíněno skutečností, že kdokoli (avšak i prezident republiky), doručí vládě příslušný podnět.

O tom, zda rozhodnutí o rozpouštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony, rozhoduje pak případně podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR Ústavní soud.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu je publikováno pouze ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Nález Ústavního soudu by oproti tomu zpravidla neměl být uveřejněn pouze ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, ale pro všeobecný význam jeho právního názoru rovněž ve Sbírce zákonů (§ 57 odst. 3 zák. č. 182/93).

Mgr. Radovan Suchánek
Právnická fakulta UK, Praha

¹² Nález NSS z 26. října 1935 č. 18.602/1935. Názor, že rozpouštěná strana nemá právo stížnosti k NSS, neboť není právně uznanou osobností, oproti tomu hájil Fišer ve sbírce FIŠER – TROJANEC: Řády volební, 1935, s. 139 n.

Logika právně (samo)regulace politiky a nové možnosti právně úpravy financování politických stran

EDUARD BÁRÁNY

Právní regulace znamená vždy aj nějakou míru politizace svojho predmetu, čiže regulovaných spoločenských vzťahov. To platí dvojnásobne v kontinentálnom systéme práva, kde je základným prameňom práva normatívny právny akt, ktorý je výsledkom legislatívneho procesu. A ten je druhom politického procesu. Zákony schvaľujú a čiastočne i tvoria parlamenty zložené zo stranických politikov. Podzákonné normatívne právne akty sú dielom vlády zloženej zo stranických politikov a ústredných orgánov štátnej správy, na čele ktorých stoja stranickí politici ... etc. Zjednodušene povedané, právo a zvlášť právo normatívnych právnych aktov je produktom politiky.

Politika je aj predmetom právnej regulácie. Vtedy, keď je predmetom právnej regulácie politika, ide o **právnú samoreguláciu politiky**, lebo koniec koncov politické subjekty prostredníctvom práva regulujú politické vzťahy.

Právna regulácia politických strán predstavuje jadro a typický príklad právnej samoregulácie politiky. Politické strany sú politickými subjektmi par excellence. Ovládajú procesy tvorby normatívnych právnych aktov. Bez znalosti právnej úpravy politických strán by sa v tejto chvíli zdala logickou hypotéza, že politické strany vytvorila pre seba najlepší zo všetkých možných právnych svetov. Nie je to však tak. Právna regulácia politických strán je pre ne z veľkej časti neprijemná svojou nekomplexnosťou, neadekvátnosťou realite i možnostami zneužitia v politickom súperení.

Azda možno vysloviť hypotézu, že **právna regulácia politických strán** je pre nich vo väčšine krajín rôznym spôsobom neprijemná v dôsledku troch súvisiacich a čiastočne sa i prekrývajúcich príčin:

1. V pluralitnom straníckom systéme je **rivalita** taká silná, že časť strán využije pokus prijať právnu úpravu výhodnú pre politické strany včítane ich samých na kritiku presadzovateľov takejto úpravy, a to bez ohľadu na jej širšiu spoločenskú (ne)prospernosť.

2. Politické strany nie sú jediným druhom subjektov politickej moci. **Ostatné subjekty moci** od podnikateľských zväzov a odborov po významných sponzorov a masmédiá žiarlivo strážia, aby sa politické strany príliš neoslobodili od ich vplyvu, aby sa nestali závislými len od vôle občanov vyjadrenej vo voľbách, a preto pôsobia neraz proti príliš výhodnému právnemu prostrediu pre politické strany.

3. Politické strany stoja v centre pozornosti **masmédií**. Chápanie slobody slova nadobudlo podobu, že o politickej strane aj o politikovi možno zverejniť skoro čokoľvek bez ohľadu na (ne)pravdivosť informácie. Pre masmédiá sa stalo zdôrazňovanie nezávislosti od politických strán a štátu, ale nie od silných kapitálových skupín v ich pozadí samozrejmosťou. Politické strany sú však závislé od masmédií, lebo tie predstavujú najúčinnější prostriedok vplyvu na človeka – voliča, ktorého hlas potrebuje strana na prežitie. Masmédiá závisia od priazne toho istého človeka, ale v role čitateľa, diváka a posluchača, ktorého uputajú viac odhalením škandálu a kritikou politickej strany ako trizvou analýzou právnej regulácie politiky. Masmédiá sa stávajú samostatnými subjektmi politickej moci stojacimi mimo väzieb politickej zodpovednosti, ale plne závislými od masmediálneho trhu.

V opísanej situácii znamená spomenutie **financovania politických strán** v masmédiách politickú stratu pre všetky strany a zvlášť pre tu, o ktorej hospodarení sa hovorí. A tu je hlavná príčina neradostného stavu financovania politických strán na Slovensku.

Každá politická strana potrebuje k prežitiu a k plneniu svojich úloh nezanedbateľné množstvo peňazí. Podľa odborných odhadov to bude v roku 2000 45 – 47 mil. Sk. Tento odhad vychádza z predpokladu, že strana musí udržiavať malopčetný, ale slušne platený profesionálny aparát na úrovni okresov, krajov i centra, že potrebuje prostriedky na získavanie a šírenie informácií, odborné analýzy, služby spojov, dopravu etc. V činnosti politickej strany je najdrahšie udržiavanie kontaktu so sympatizantmi a voličmi mimo masmédií a zapájanie občanov do verejného života. Ak by sa strana prihovárala voličom iba alebo aspoň hlavne prostredníctvom masmédií a ich hlas by počúvala cez prieskumy verejnej mienky, tak by jej stačilo menej prostriedkov, ale zmenila by sa z kanála politickej participácie na prostriedok politickej manipulácie a možno aj artikulácie záujmov.

Podstatnú časť potrebných prostriedkov by mala strana získať zo štátneho rozpočtu, lebo plní významné a nezapustiteľné úlohy v celospoločenskom záujme. Bez politických strán nemôže fungovať žiadna moderná demokracia, lebo výber a navrhovanie kandidátov pre voľby, formulácia politických programov, zabezpečenie fungovania zákonodarného zboru i miestnych samospráv, výchova či príprava politikov i mnoho ďalších vecí potrebných pre demokratické fungovanie spoločnosti sú zatiaľ skoro výlučne dielom politických strán. Náklady na existenciu politických

strán tvoria podstatnú súčasť ceny demokracie. Veľká väčšina členov politických strán pracuje vo verejnom záujme (volebné komisie, obecné zastupiteľstvá, občianske združenia etc.) a prispievajú na činnosť strán, ale nemožno od nich očakávať, že zaplatia spoločensky nutnú prácu politických strán. Tuto majú hradiť všetci občania. Ináč povedané, **podstatná časť príjmov parlamentnej strany by mala plynúť zo štátneho rozpočtu** naplňaného hlavne z daní.

Tejto požiadavke zodpovedá súčasný systém financovania politických strán vo väčšine európskych krajín vrátane Slovenska. Jeho základy obsahujú zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach, zákon č. 190/1992 Zb. o príspevku politickým stranám a politickým hnutiam zo štátneho rozpočtu SR a zákon SNR č. 80/1990 Zb. o voľbách do SNR. Právnu úpravu nepriamej materiálnej, i keď nie vždy i finančnej podpory politických strán a hnutí obsahujú aj iné zákony. Jej rozsah je však skromný.

Aj na Slovensku možno s určitým zjednodušením rozdeliť **zdroje príjmov politických strán** do štyroch skupín: 1. členské príspevky, 2. dary, 3. štátny príspevok, 4. príjmy z podnikania v určených oblastiach, ktoré nesmie byť vo vlastnom mene. Základná logika právnej úpravy financovania politických strán je správna. Skutočným problémom je jeho nízka finančná úroveň, ktorá vyplýva čiastočne zo samotného nedostatku peňazí a čiastočne z limitov darov a podnikania, ktoré už prekonal vývoj a inflácia. Skutočne bezproblémová je iba úprava členských príspevkov, lebo nekladie žiadne obmedzenia a ani prax dosiaľ v tejto otázke neodhalila problémy.

Rozdiel medzi možnosťami právne nespochybniteľných príjmov a finančnými potrebami väčšiny parlamentných politických strán je tak veľký, že ich stavia pred dilemu. Buď sa vďaka nedostatku peňazí stanú počas 1 – 2 volebných období mimoparlamentnými, alebo siahnú aj po problematických zdrojoch. Niekoľko škandalov, ktoré zatiaľ zasiahli hlavne KDH a SDK, signalizuje neudržateľnosť situácie nutiacej strany ako subjekty hrajúce rozhodujúcu úlohu v riadení štátu, aby hľadali aj právne otvorené zdroje. To otvára cestu korupcii.

Pritom súčasná právna úprava umožňovala v dobe svojho vzniku, začiatkom 90-tych rokov nadobudnúť parlamentnej strane s 10 – 12 % hlasov voličov legálne zdroje na skromné, ale plnohodnotné pôsobenie. K radikálnemu zhoršeniu finančnej situácie politických strán prispeli:

1. inflácia: štátny príspevok politickým stranám sa nevalorizuje automaticky, ale každé jeho zvýšenie si vyžaduje formu zákona, čo znamená, že zaoštvá za mierou inflácie. Rovnako sa nevalorizujú ani limity anonymných darov,
2. zánik ČSFR, v dôsledku ktorého prišli strany o štátne príspevky za voľby do Snemovne ľudu a Snemovne národov Federálneho zhromaždenia. Toto zníženie príjmov bolo kompenzované zvýšením štátneho príspevku za voľby do NR SR,
3. zvýšenie počtu územnosprávnych jednotiek (okresov a krajov) si vynútilo rast stranického aparátu, ktorý strana potrebuje v každom kraji i okrese.

Poznanie cesty k súčasnemu smutnému stavu financovania politických strán je užitočné, ale nenahrádza návrh riešenia. Dlhodobé podobné problémy v zahraničí by nemali odrádzať od pokusu odpovedať na otázku „Čo robiť?“ Zdanlivo jasné riešenie navrhol s jemu vlastnou raznosťou R. Kotian 12. 11. 1999 v Sme. Nazov jeho článku „Riešenie je jednoduché – škrtat“ obsahuje autorovu predstavu riešenia nedostatku financií pre politické strany: znížiť počet politických strán. O počte parlamentných politických strán však nerozhodujú a ani by nemali rozhodovať vláda a parlament, ale iba občania vo voľbách. Tito dosiaľ uprednostnili existujúce stranicko-politické zloženie NR SR a vďaka ich podpore majú i niektoré nové politické strany nádej na parlamentnú budúcnosť. Pokusy o veľké a širokospektrálne politické subjekty (HZDS, Spoločná voľba, SDK) zatiaľ viedli buď k volebnému neúspechu, alebo sa stali zdrojom politickej nestability, lebo nezodpovedali zaujmovému a ideovému rozdeleniu spoločnosti. Preto je účelnejšie uvažovať o spôsoboch riešenia, ktoré sú v rukách štátu, politických strán a masmedií. **Za riešenie možno pokladať dosiahnutie troch cieľov:**

1. vytvoriť právne predpoklady, aby politická strana s približne 10 % voličskou podporou mohla ročne získať z nespochybniteľných zdrojov cca 45 – 47 mil. Sk,
2. obmedziť vplyv veľkých sponzorov na politické strany,
3. zabezpečiť efektívnu kontrolu hospodárenia politických strán.

Tieto tri ciele možno dosiahnuť opatrnými, ale tvorivými inováciami súčasnej právnej úpravy hospodárenia politických strán využívajúcimi podnety zo zahraničia. Niet dôvodu vyháňať sa ani vlastným pôvodným „doma vymysleným“ opatreniam.

Prvým a najnepopulárnejším krokom by malo byť **zásadné zvýšenie štátnej podpory**. Treba zachovať jej základnú myšlienku spočívajúcu v tom, že strane sa za každý hlas odovzdaný vo voľbách v jej prospech vyplatí určitá suma, lebo zároveň zabezpečuje dve pozitíva: a) veľkosť prostriedkov rozdeľovaných medzi politické strany nezávisí od ich počtu; b) o ich rozdelení rozhodujú priamo občania vo voľbách. Cesty jej zvýšenia sú dve. Buď zvýšiť túto sumu zo

súčasných 95 Sk vyplácaných strane dva razy počas 4-ročného volebného obdobia na minimálne dvojnásobok, alebo túto sumu vyplatí strane za to isté volebné obdobie 4 razy. Druhý spôsob by bol vzhľadom na časové rozloženie potrieb strán výhodnejší. Pôsobil by proti nákladným predvolebným kampaniam a v prospech sústavnej práce strán medzi občanmi.

Zároveň by bolo vhodné stanoviť hornú hranicu štátneho príspevku pre jednu stranu ekvivalentom 1 – 1,2 mil. získaných hlasov, lebo výdavky strán nerastú úmerne k zisku voličských hlasov.

Druhým opatrením by mala byť **automatická valorizácia výšky štátneho príspevku podľa miery inflácie**, aby nebolo potrebné vždy po niekoľkých rokoch zákonom nepopulárne zvyšovať jeho úroveň v miere, ktorá spravidla zaostáva za infláciou.

Po tretie je vhodné začať s **prehodnotením obmedzení predmetu podnikania** obchodných spoločností v (spolu)vlastníctve politických strán tak, aby z neho nebolo vylúčené skoro všetko, čo môže prinášať výraznejší zisk.

Štvrtou oblasťou volajúcou po zmene právnej úpravy sú **dary politickým stranám**. Doterajšia právna úprava rozoznáva dve skupiny darov: a) anonymné, kde však strana pozná darcu a b) ostatné, kde je strana povinná uviesť darcu vo výročnej finančnej správe. Bolo by vhodné doplniť i tretiu skupinu darov – c) kde ani strana nepozná darcu. V budúcnosti by sa právna úprava darov politickým stranám mala opierať o tieto zásady:

- politická strana môže prijímať bez obmedzenia dary, ak nevie od koho pochádzajú (tzv. absolútna anonymita). Odovzdávanie absolútne anonymných darov možno organizačne zvládnuť,
- ak politická strana vie, od koho pochádza dar, tak od neho môže za rok prijať len určitú zákonom stanovenú sumu (napr. 500 000 Sk),
- dar od jedného darcu, ak strana vie, o koho ide, smie tvoriť najviac zákonom stanovené percento (napr. 2 %) ročných príjmov strany,
- ročný limit darov od jedného strane známeho darcu, ktorého identitu strana nie je povinná zverejniť (tzv. relatívna anonymita), by sa mal zvýšiť (napr. na 200 000 Sk),
- všetky limity a sumy určené v množstve Sk by mali podliehať valorizácii podľa miery inflácie,
- ak strana dostane dar nevyhovujúci požiadavkám zákona, odvedie ho, – alebo jeho zákonu nevyhovujúcu časť – do 90 dní od momentu obdarovania do štátneho rozpočtu.

Problémom darov politickým stranám sú:

- a) nenáležitý vplyv alebo výhody darcu veľkej sumy, ktoré mu strana poskytne ako „protihodnotu“ na účet či skôr škodu štátu alebo inej ňou ovládanej verejnej inštitúcie,
- b) nenáležitý vplyv na politický život, ktorý vykonáva darca veľkej sumy už samotným faktom finančného posilnenia niektorej strany, a to aj vtedy, keď strane ostane jeho identita utajená.

Absolútna anonymita darcu, čiže situácia, keď ani strana nevie, od koho dar pochádza, vylučuje riziko protislužieb a ovplyvňovania činnosti strany predstavami darcu. Neodstraňuje ale nenáležitý vplyv peňazí spočívajúci v materiálnom posilnení obdarovanej politickej strany. Obhajoba záujmov majetných vrstiev alebo niektorej skupiny by sa mohla stať pre stranu finančne výhodnou. Navyše je otázne, či by sa absolútne dary v praxi uplatnili, či by dostatok subjektov venoval za týchto podmienok stranám väčšie sumy.

Dosiaľ navrhované opatrenia by boli politicky nepopulárne. Ich prednesenie by znamenalo pre politickú stranu cieľnú stratu podpory a možno i politickú samovraždu. Bez zabezpečenia dostatku zdrojov pre existenciu politických strán z právne i morálne nespochybniteľných zdrojov **nemá zmysel reformovať kontrolu ich hospodárenia**, lebo každý systém kontroly hospodárenia politických strán sa zmení na vlastnú karikatúru, kým politické strany nebudú môcť získať nevyhnutné minimum financií z jasných zdrojov. Doterajší systém kontroly či skôr zverejňovania nepreverených údajov o hospodárení a majetku politických strán sa zakladá na vzájomnej tolerancii politických strán v situácii, keď každá z nich vie, že z oficiálnych zdrojov sa vyžiť nedá. Vzhľadom na platnú právnu úpravu ide o najmenej zlý variant. Jeho alternatívou by boli škandalózne odhalenia menej síkvných či menej šťastných.

Právna úprava kontroly hospodárenia politických strán by mala byť zmenená najskôr súčasne so zásadnou reformou právnej regulácie ich hospodárenia. Mala by sa vyhnúť kontrole hospodárenia politických strán akýmkoľvek štátnym orgánom. Najvyšší kontrolný úrad nevynímajúc, aby sa zmenšilo riziko zakrývania nedostatkov jedných a škandalizovania či šikanovania druhých. Mala by sa opierať o tieto **zásady**:

- presná a podrobná osnova výročných finančných, alebo azda výstižnejšie hospodárskych správ politických strán,
- preverenie výročnej hospodárskej správy strany náhodne vybraným auditorom. Strana ani nikto iný by nemal určiť auditora, aby sa predišlo výberu priaznivca alebo odporcu politickej strany,

- zverejnenie výročnej hospodárskej správy i výsledku auditu,
- ak audítor zistí nezrovnalosti v hospodárení strany, tak by na návrh inej politickej strany rozhodoval o pozastavení vyplácania štátneho príspevku aj o prípadných iných sankciách súd. Prípadné neodovzdanie výročnej hospodárskej správy by bolo dôvodom pre „zablokovanie“ účtov politickej strany.

Rozhodujúce časti reformy financovania politických strán sú nepopulárne. V dobe, keď nie je dostatok prostriedkov pre detské domovy, zdravotníctvo, armádu a školstvo, ťažko očakávať od voliča pochopenie pre zvýšenie prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre tých, ktorých považuje za hlavných vinníkov svojej biedy. A predsa je reforma financovania politických strán nevyhnutná, lebo bez nej ostane boj proti korupcii a klientelizmu zmesou predstieraní, naivnej raznosti a škandalov. Politická priechodnosť reformy financovania je nemožná bez podpory masmédií, i keď ani tie ju nedokážu zabezpečiť. Z toho vyplýva, že masmédiá sú popri politických stranách prinajmenej morálno-politicky spoluzodpovedné za reformu financovania politických strán.

JUDr. Eduard Barány, CSc.
Ústav štátu a práva SAV, Bratislava

K niektorým otázkam financovania politických strán v Spolkovej republike Nemecko

ALEXANDER BRÖSTL

1. Úvod

Koľko stojí demokracia? – tak znie podtitul štúdie Jitky Součkovéj, ktorá sa prednádávnom zaoberala štátnym financovaním politických strán a frakcií v Spolkovej republike Nemecko (SRN). V úvode svojej práce pripomína predovšetkým zásady právnej úpravy financovania politických strán, ako ich formuloval Spolkový ústavný súd (zásada nešťatnosti, zásada rovnosti šanci a zásada transparentnosti).¹

V tomto príspevku sa chcem vo forme stručného prehľadu vrátiť k vývoju judikatúry Spolkového ústavného súdu v oblasti financovania politických strán v období rokov 1958 – 1992, ktorá mala podstatný vplyv aj na vývoj zákonodarstva, t. j. na zmeny zákona o politických stranách (Parteiengesetz). Domnievam sa, že v mnohom môže byť zaujímavá a inšpirujúca aj pre diskusiu o pripravovaných legislatívnych riešeniach otázok financovania politických strán v Slovenskej republike. V závere sa venujem aktuálnej afére bývalého spolkového kancelára Kohla a niekoľkým úvahám o hodnovernosti politických strán.

2. Základy právneho postavenia politických strán v Spolkovej republike Nemecko

Politické strany sú ústavnoprávne nevyhnutnou súčasťou slobodného demokratického základného poriadku. Postavenie politických strán v SRN upravuje čl. 21 ods. 1. Základného zákona (ZZ) SRN.² Podľa neho politické strany spolupôsobia pri tvorbe politickej vôle ľudu. Ich zakladanie je slobodné. Vnútorný poriadok politických strán musí byť v súlade s demokratickými princípmi. O pôvode a o používaní svojich prostriedkov, ako aj o svojom majetku musia verejne skladať účty.

Je množstvo definícií a typológií politických strán. Aj zákon o politických stranách v SRN, ktorý podrobnejšie upravuje ich postavenie, vymedzuje pojem politickej strany. V zmysle § 2 ods. 1 tohto zákona politické strany sú „združenia občanov, ktoré trvalo alebo dlhodobo vplyvajú na tvorbu politickej vôle v rámci Spolku alebo krajiny a ktoré chcú spolupôsobiť na zastupení ľudu v nemeckom Spolkovom sneme alebo v krajinskom sneme, ak celkový obraz skutočných vzťahov, ktoré reprezentujú, predovšetkým rozsah a pevnosť ich organizácie, počet ich členov a vystupovanie na verejnosti, poskytuje dostatočnú záruku serióznosti cieľov, ktorých splnenie si vytyčili.“

Niektoré ďalšie kľúčové charakteristiky, ako aj ustanovenia zákona o politických stranách vyplývajú z pokračovania textu.

3. K vývoju judikatúry Spolkového ústavného súdu v oblasti financovania politických strán v rokoch 1958 – 1992

Keď sa vrátíme do histórie, zistíme, že problémy z konca päťdesiatych rokov v mnohom vôbec nestrácajú svoju aktuálnosť. Zoči-voči veľkým finančným nákladom, ktoré si vyžaduje moderný volebný boj, „sú všetky politické strany odkázané na dary: nijaká politická strana nedokáže svoje celkové finančné požiadavky, vrátane nákladov na volebnú kampaň, kryť iba z členských príspevkov“. Štát nie je povinný prostredníctvom zákonov uspokojovať finančné požiadavky politických strán. Ak však zákonodarcu urobí určité politické rozhodnutie, ktoré má podporiť financovanie politických strán, musí byť toto rozhodnutie v súlade so Základným zákonom a nesmie sa ním porušiť základné právo politických strán na rovnosť šanci.

Pre vývoj financovania politických strán v SRN mali zásadný význam okrem iného aj rozhodnutia Spolkového

¹ Pozri SOUČKOVÁ, J.: Statni financování politických stran a frakci ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie? Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 3, s. 237, 238 a n.

² KIRCHHOF, P. – SCHMIDT-ASSMANN, E.: Grundgesetz. In: Staats- und Verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1997, s. 15.; KRESÁK, P.: Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko. In: Ústavy a ústavné dokumenty vybraných štátov. Bratislava 1997, s. 158 – 159.

ústavného súdu z roku 1958 a z roku 1966, ktoré by som na tomto mieste rád pripomenul. Predstavujú dve prvotne uplatnené línie, ktoré boli neskôr viackrát korigované.

Na úvod k tejto otázke treba povedať, že od roku 1954 politické strany začínajú presadzovať nepriame požiadavky na daňové zvýhodnenie darov politickým stranám na základe zákona o novom daňovom režime zo 16. 12. 1954. Z tohto vyvoja sa rodí aj prvý prípad súvisiaci so štátnym financovaním politických strán a s daňovým zvýhodnením darov pre politické strany.³

Spolkový ústavný súd vo svojom rozhodnutí z 24. 6. 1958 konštatuje, že zákonodarcu nie je povinný vyrovnávať existujúce faktické rozdiely v šanciach v politickej súťaži, ktoré vyplývajú z odlišných sociologických štruktúr politických strán. Avšak zákonodarcu nesmie bez naliehavého dôvodu prijať takú úpravu, ktorá zostruje už aj tak existujúcu faktickú nerovnosť šanci strán v politickej súťaži.

V argumentácii k tomuto rozhodnutiu⁴ sa uvádza, že **princíp progresívneho zdanenia** vedie k tomu, že občania, ktorí využívajú svoje demokratické právo účasti na tvorbe štátnej vôle prostredníctvom darov politickým stranám, ako platcovia získavajú rozdielne materiálne výhody. Pretože peniaze zohrávajú v rámci prípravy volieb významnú úlohu, a pretože politická strana, ktorá má veľké finančné prostriedky, za určitých okolností môže rozvíjať účinnejšiu propagandu ako politická strana s menšími finančnými prostriedkami, môže darca s vysokým príjmom napomôcť, aby jeho politický názor mal väčšiu propagačnú silu. Tým dokáže svojmu politickému vplyvu zabezpečiť väčšiu účinnosť ako darca s malým príjmom. Pretože pri daroch politickým stranám poberateľ veľkého príjmu ušetrí absolútne i relatívne vyššiu sumu na daniach ako poberateľ maleho príjmu, **politický názor** toho prvého je takpovediac **premierovaný**. Takéto zákonom vytvorené rozdielne daňové zaobchádzanie s vplyvom na politickú tvorbu vôle, ktoré je odvodené od výšky príjmu, sa podľa právneho názoru Spolkového ústavného súdu nezlučuje s **princípom formálnej rovnosti**, ktorým sa riadi uplatňovanie politických práv v slobodnej demokracii.

Podľa rozhodnutia Spolkového ústavného súdu je zákon o dani z príjmov fyzických osôb a korporácií (kapitálových spoločností) protiústavný do tej miery, pokiaľ sú dary politickým stranám v ľubovoľnej výške daňovo zvýhodnené. Tým sú zvýhodňované politické strany, ktoré dostávajú dary od „poberateľov vysokých príjmov“. Podľa výroku tohto rozhodnutia sú daňovo zvýhodnené iba dary do výšky 600 DM.

V ďalšom rozhodnutí z 19. júla 1966 Spolkový ústavný súd vo viacerých smeroch nadväzuje na svoje predchádzajúce stanoviská z roku 1958. Vychádza z toho, že **politické strany sú predovšetkým organizácie na prípravu volieb** a že aj ich finančné prostriedky slúžia v prvom rade na prípravu volieb. V tom zmysle konštatuje, že § 1 zákona o stanovení Spolkového rozpočtu na účtovný rok 1965 z 18. marca 1965 je neplatný pokiaľ, pokiaľ splnomocňuje spolkového ministra vnútra vydať podľa konkrétnej položky 06 kapitoly 02 titulu 612 Spolkového rozpočtu 38 miliónov DM na úlohy strán podľa článku 21 ZZ. Na základe konania o návrhu Krajskej vlády Hessenska súd dospieva k presvedčeniu, že ak sa politickým stranám zaručia priplatky k rozpočtovým prostriedkom na ich celkovú činnosť v oblasti tvorby politického názoru a vôle, tak to **nie je v súlade** s článkom 20 ods. 2 a s článkom 21 ZZ.⁵

Spolkový ústavný súd vychádza z toho, že ľud svoju politickú vôľu nevyjadruje iba prostredníctvom volieb a hlasovaní. Právo občana na účasť na politickej tvorbe vôle sa nevyjadruje iba odovzdaním hlasu vo voľbách, ale aj vplyvom na neustály proces tvorby vôle, na tvorbu „verejnej mienky“.

Tvorba vôle ľudu sa mnohokrát prelína s tvorbou štátnej vôle. V demokracii sa však tvorba vôle ľudu musí uskuťčovať **smerom od ľudu k štátnym orgánom** a nie naopak – od štátnych orgánov k ľudu.

Poskytovanie štátnych prostriedkov politickým stranám na ich **celkovú politickú činnosť** nemožno odôvodniť tým, že článok 21 ZZ uznáva politické strany ako ústavnoprávne nevyhnutné nástroje tvorby politickej vôle ľudu a že ich pozdvihuje na úroveň ústavnoprávných inštitúcií. Pretože proces demokratickej tvorby názoru a vôle musí byť **zasadne oddelený od štátu**, ústavnoprávne uznanie spolupôsobenia strán na tomto procese samo osebe nemôže odôvodniť pôsobenie ústavných orgánov na tento proces vo forme financovania politických strán.

Článok 21 zaručuje politickým stranám oddelenosť od štátu, nie však ochranu pred vplyvom finančné silných jed-

³ Podrobnejšie pozri napr. MINTZEL, A. – OBERREUTER, H. (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1990.

⁴ BVerfGE 8, 51, 64–69, rozhodnutie II. senátu Spolkového ústavného súdu z 24. 6. 1958. Citované podľa SCHWABE, J. (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Hamburg 1994, s. 420 – 423. (BVerfGE je skratka pre Bundesverfassungsgerichtsentcheidung = rozhodnutie Spolkového ústavného súdu.)

⁵ BVerfGE 20, 56, 96 a n. z 19. 7. 1966. Podľa SCHWABE, J.: dielo cit. v pozn. 4, s. 424 a n. Toto rozhodnutie bolo mnohonásobne kritizované, napr. ZWIRNER, H.: Bundesverfassungsgericht und Parteifinanzierung. Archiv des öffentlichen Rechts 93, 1968, s. 81 a n., najmä s. 109 a n.

notlivcov, podnikov alebo spolkov. Prikaz pre politické strany obsiahnutý v článku 21 ods. 1 4. veta ZZ verejne skladať účty o pôvode svojich prostriedkov ukazuje, že Základný zákon časté pokusy ovplyvňovať politické strany väčšími súkromnými darmi ani nepovoľuje, ani nezakazuje. Pokladá ich skôr za bežnú formu skutočne politických záujmov a prijíma ich súčasne s rozhodnutím, že tieto dary sa musia zverejniť.

Z rozhodnutia vyplýva záver, že je nezlučiteľné s demokratickým princípom **slobodnej a otvorenej tvorby názoru a vôle** smerom od ľudu k štátnym orgánom, aby sa „politickým stranám zaručovali priplatky na ich celkovú činnosť v oblasti vytvárania politického názoru a vôle z prostriedkov spolkového rozpočtu“. Preto bol zákon Spolkového snemu o štátnom rozpočte na rok 1965 v príslušných častiach **vyhlásený za protiústavný**.

Následný zákon o politických stranách z 24. 7. 1967 obmedzuje štátne financovanie politických strán na náhradu „nevyhnutných nákladov na primeranú volebnú kampaň“. Náklady sa paušalizujú a vyjadrujú sumou 2,50 DM za každého oprávneného voliča (paušály volebných nákladov). Predpokladom náhrady je, že strana získa najmenej 2,5 % z odovzdaných platných druhých hlasov (Zweitstimme) vo volebnom kraji (Wahlgebiet), alebo skutočnosť, že strana získa 10 % odovzdaných platných prvých hlasov (Erststimme) v jednom volebnom okrsku (Wahlkreis), ak v tejto krajine nebola kandidátna listina tejto strany pripustená.

V decembri 1968 Spolkový ústavný súd vyhlasuje percentuálnu hranicu 2,5 % za prívysokú a považuje hranicu volebného úspechu vo výške 0,5 % odovzdaných druhých hlasov vo voľbách do spolkového snemu za dostatočnú z hľadiska uplatňovania náhrady volebných nákladov. V tejto súvislosti dochádza aj k zmene zákona o politických stranách (júl 1969). Ďalšia zmena tohto zákona v júli v roku 1974 sa týka zvýšenia sumy paušálu volebných nákladov na 3,50 DM za oprávneného voliča.

V priebehu sedemdesiatych rokov sa však začalo diať niečo, čo si nikto nevsimol. Prepierali sa nezákonné dary, pretože Spolkový ústavný súd priškrtil obidva kohútiky, z ktorých politickým stranám tiekli príjmy: daňovo zvýhodnené dary aj štátne príspevky, ktoré mali slúžiť ako vyrovnávací faktor. Tieto skutočnosti v plnej nahote odhaľuje až Flickova aféra v roku 1982. Táto aféra sa odráža v sklamaní občanov a v strate dôveryhodnosti politických strán. Na margo tohto vývoja treba dodať, že aj vďaka tejto situácii sa Strane zelených dari v roku 1983 presadiť sa na spolkovej úrovni. Ako relatívne mladá politická strana totiž môže vystupovať aj pod heslom transparentnosti svojich financií a pod heslom neskorumpovanosti.

V súvislosti so spomínanou Flickovou aférou týkajúcou sa nelegálnych darov politickým stranám spolkový prezident Karl Carstens 4. 3. 1982 ustanovuje nezávislú komisiu, ktorá má vypracovať nový návrh úpravy otázok financovania politických strán. Po viac ako ročnej práci komisia predkladá návrhy, ktorých cieľom je zaviesť prehľadné, konkurenčne neutrálne financovanie politických strán. 1. 12. 1983 Spolkový snem schvaľuje zmenu článku 21 Základného zákona, podľa ktorej politické strany musia verejne skladať účty nielen o pôvode svojich prostriedkov, ale aj o ich použití a o svojom majetku. Spolu s touto zmenou dochádza aj k zmene zákona o politických stranách. Dovtedy bežne nelegálne dary pre strany novela zákona o politických stranách z roku 1983 v širokej miere legalizuje. Proti tejto škandaloznej zmene smeruje ústavná sťažnosť občana, ktorú má posúdiť Spolkový ústavný súd.

Spolkový ústavný súd 14. 7. 1986 vyhlasuje svoje rozhodnutie o ústavnej sťažnosti vo veci súladu zákona o zmene zákona o politických stranách z roku 1983 so Základným zákonom (v ďalšom texte sa toto rozhodnutie uvádza ako BVerfGE 73, 40).⁶ Podľa neho sa daňovo zvýhodňujú dary politickým stranám len do jednotnej výšky 100 000 DM. Dovtedy platili percentuálne hodnoty, ktoré sa vzťahovali na príjem. Týmto rozhodnutím súd v konečnom dôsledku úplne popiera princípy, ktoré uplatnil vo svojej rozhodovacej činnosti v rokoch 1958 a 1966. Od nadobudnutia jeho účinnosti môže každý rovnako odviesť zo svojich daní sumu do výšky 100 000 DM v prospech „svojej“ politickej strany. Presne v duchu majestátnej rovnosti zákonov, ktorá – ako to formuluje Anatole France – rovnako zakazuje chudobným i bohatým spať pod mostom, zobráť na ulici a kradnúť chlieb.⁷

V roku 1988 sa Spolkový snem v rámci reakcie na uvedené rozhodnutie Spolkového ústavného súdu uznáša na zmenách zákona o politických stranách, zákona o dani z príjmov fyzických osôb a korporácií. V podstate ide o tieto úpravy:

- výpočet základnej sumy, ktorá sa politickým stranám pre voľby do Spolkového snemu vypláca ako doplnok k paušálnym nákladom volebného boja.

⁶ BVerfGE 73, 40 zo 14. 7. 1986. Citované podľa: dielo cit. v pozn. 3, s. 431.

⁷ WESEL, U.: Die Hüter der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht: seine Geschichte, seine Leistungen und seine Krisen. Frankfurt am Main 1996, s. 54 – 55.

- korigovaný výpočet ročných platieb v rámci rovnosti šanci,
- doplnkové úpravy týkajúce sa ročnej zúčtovacej povinnosti strán, predovšetkým zvýšenie hranice, od ktorej treba dary v prospech politických strán uvádzať aj s menom darcu, na 40 000 DM,
- stanovenie daňových zvýhodnení ročne do výšky 60 000 DM ako podľa zákona o dani z príjmov, tak aj podľa zákona o korporáciách.

Prelomový charakter má znovu až rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 9. 4. 1992 v konaní o súlade 5. zákona o zmene zákona o politických stranách na podnet Strany zelených (navrhovateľ) proti Spolkovému snemu a Spolkovej rade.⁸

Rozhodnutie sa opiera o tvrdenie, že oddelenosť politických strán od štátu predpokladá nielen zaručenie ich nezávislosti od štátu, ale aj to, že politické strany si ponechajú svoj charakter slobodne vytvorených, v spoločensko-politickej oblasti zakotvených skupín.

Na rozdiel od doteraz zastávaného stanoviska súd vyslovuje názor, že štátu ústavodarne nič neprekaža v tom, aby zaručil politickým stranám prostriedky na financovanie ich všeobecnej činnosti podľa Základného zákona. Podľa názoru Spolkového ústavného súdu však princíp oddelenosti od štátu dovoľuje iba čiastočné financovanie všeobecnej činnosti politických strán zo štátnych prostriedkov. Tento princíp sa porušuje zárukou finančnej podpory, ak táto podpora politické strany zbavuje nevyhnutnosti starať sa o finančnú podporu svojich aktivít zo strany svojich členov a sympatizantov.

Spolkový ústavný súd vo svojom zhrnutí vyslovuje tieto významne právne vety:

- a) celkový objem takýchto štátnych príspevkov politickej strane nesmie prekročiť sumu príjmov, ktoré získala vlastným hospodárením (**relatívna horná hranica**).⁹
- b) objem finančných prostriedkov, ktoré politické strany dostali v rokoch 1989 – 1992 z verejných pokladní, treba považovať za dostatočné. Suma, ktorá predstavuje strednú ročnú hodnotu z týchto príspevkov, tvorí celkový objem štátnych prostriedkov, ktoré možno politickým stranám poskytnúť (**absolútna horná hranica**).¹⁰
- c) úspech, ktorý politická strana dosiahne pri sume členských príspevkov, ako aj pri rozsahu získaných darov, sa musí spájať s kritériom podielu ustanoveným zákonodarcom, podľa ktorého sa štátne prostriedky, ktoré sú k dispozícii rozdeľujú politickým stranám,
- d) úprava rovnosti šanci v § 22a ods. 2 zákona o politických stranách nie je zlučiteľná s pravom politických strán na rovnosť šanci v politickej súťaži vyplývajúcej z článku 21 ods. 1 a z článku 3 ods. 1 ZZ (čiastočný odklon od rozhodnutia BVerfGE 73, 40),
- e) ústavnoprávne hranice prípustného daňového zvýhodnenia príspevkov a darov pre politické strany sú tam, kde toto zvýhodnenie dosiahne taký rozsah, ktorý je zavažným spôsobom schopný zmeniť danú súťažnú situáciu medzi politickými stranami: táto hranica nie je dosiahnutá, ak daňové zvýhodnenie väčšiny daňových poplatníkov možno využiť rovnakým spôsobom,
- f) daňové zvýhodnenie darov politickým stranám, ktoré pochádzajú od korporácií, je vzhľadom na právo občana na rovnú účasť na politickej tvorbe vôle vystavené dôrazným ústavnoprávnym pochybnostiam (odklon od rozhodnutia BVerfGE 73, 40).

Súd sa v tomto bode odchýlil od stanoviska vysloveného v rozhodnutí z roku 1986, priklonil sa však k nesúhlasnému stanovisku, ktoré už vtedy zastával sudca Böckenförde a ku ktorému sa pridali aj sudca Mahrenholz. Vyslovil názor, že na jednej strane daňové zvýhodnenie korporácií, na druhej strane však aj daňové zvýhodnenie vysokých darov fyzických osôb so zreteľom na právo občana na rovnakú účasť na politickej tvorbe vôle je vystavené dôrazným ústavnoprávnym pochybnostiam, a to dokonca aj vtedy, ak by sa podarilo dosiahnuť účinné vyrovnanie deformácií v súťaži politických síl, ktoré takto vznikli. Z toho predovšetkým vyplýva záver, že dary, ktoré korporácie, združenia osôb a majetkové zoskupenia v zmysle § 1 ods. 2 daňového zákona o korporáciách venujú politickým stranám, nesmú byť daňovo zvýhodnené.

⁸ BVerfGE 85, 264, 283 a n. Citované podľa prameňa uvedeného v pozn. 4, s. 430 a n. Pozri aj DEGENHART, Ch.: Staatsrecht I. Staatszielbestimmungen. Staatsorgane. Staatsfunktionen. Heidelberg 1997, s. 29 a n.; HESSE, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1995, s. 80 a n.

⁹ Pozri § 18 ods. 5 zákona o politických stranách, ktorý preberá túto formuláciu.

¹⁰ Porov. § 18 ods. 2 zákona o politických stranách. Toto ustanovenie konkretizuje aj celkový ročný objem v čase nadobudnutia účinnosti novely zákona o politických stranách a stanovuje ho na sumu 230 miliónov DM.

Spolkový ústavný súd napokon konštatuje, že Spolkový snem zvýšením sumy, v súvislosti s ktorou sa pri daroch určitej politickej strane (alebo jednému alebo viacerým z jej územných zväzov) musí uviesť meno a adresa darcu, a v účtovnej správe aj celková výška daru (**hranica publicity**), v § 25 ods. 2 zákona o politických stranách na 40 000 DM, porušil článok 21 ods. 1 4. vetu ZZ. Podľa právneho názoru Spolkového ústavného súdu Základný zákon nepripúšťa zvýšenie hranice publicity nad sumu 20 000 DM.

Daňové zvýhodnenie darov fyzických osôb politickým stranám až do výšky 60 000 DM (v prípade spoločného stanovenia daňovej povinnosti manželov až do výšky 120 000 DM) za kalendárny rok, ako ich upravuje § 10 ods. 2 zákona o dani z príjmov, sa ústavnoprávne nedá zdôvodniť. (V súčasnosti sú daňovo zvýhodnené dary fyzických osôb iba do výšky 3000 DM, u manželov 6000 DM.)

Spolkový snem vykonáva nález Spolkového ústavného súdu tým, že 31. 1. 1994 schvaľuje 6. zákon o zmene zákona o politických stranách. Tým sa dovršuje zásadný odklon od náhrady nákladov na volebný boj a doterajšia úprava sa nahrádza systémom všeobecného štátneho čiastočného financovania činnosti politických strán.

4. Slovo o aktuálnom vývoji

Bývalý spolkový kancelár Helmut Kohl (CDU) 16. 12. 1999 predstupuje pred verejnosť s týmto priznaním: „V období medzi rokmi 1993 a 1998 som prijal dary vo výške 1,5 až 2 milióny DM. Znamená to, že to predstavuje ročne približne 300 000 DM, ktoré neboli uvádzané v správach o ročnom vyúčtovaní. Darcovia mi výslovne povedali, že peniaze mi dajú len vtedy, ak sa tieto nedostanú do zoznamu darov. To je chyba, ktorú som urobil, ktorú priznávam a ktorú veľmi ľutujem.“¹¹

V tejto súvislosti možno poznamenať, že zákon o politických stranách predovšetkým nepozná nijaké trestné normy, ale ráta len s finančnými sankciami. Strana, ktorá zákon porušila, musí nezákonné dary odovzdať predsedovi Spolkového snemu. Podľa § 23a zákona o politických stranách takáto politická strana navyiac stráca nárok na štátne prostriedky vo výške dvojnásobku nezákonne získanej sumy alebo sumy, ktorá nebola zverejnená v súlade s ustanoveniami tohto zákona. Pokiaľ ide o konkrétny prípad Kohla a CDU, strata by pri sume 3 miliónov DM (priznaný stav k 23. 12. 1999) za týchto okolností dosiahla 9 miliónov DM. Takúto sumu by CDU mohla oželiť. Vážne dôsledky by však malo, keby CDU nemohla predložiť riadne správy o zúčtovaní. Tým by totiž stratila takzvaný **podporný podiel** zo štátnych subvencií (v roku 1998 to bolo okolo 50 miliónov DM).

Ďalšie otvorené otázky sa týkajú toho, či možno Kohlovo konanie kvalifikovať ako spreneveru v trestnoprávnom zmysle, či je Kohl povinný uviesť identitu anonymných darcov, ak jeho strana odovzdá nezákonné peniaze, či bola Kohlova vláda úplná alebo nie.

Kohlovi odporcovia a kritici tvrdia, že ex-kancelár a dlhoročný predseda CDU dlho a vedome porušoval zákon o politických stranách: „Robil to preto, lebo hodnotu svojej životnej skúsenosti považoval nad hodnotu zákona. Je to pravý škandál, ktorý vypovedá aj o Kohlových premenách: najprv moc chápal ako prepožičanú, potom ako zasluženú a napokon ako niečo, čo mu celkom samozrejme patrí.“¹²

Podobne škandalózne sú postupy, na základe ktorých firmy alebo súkromné osoby tým, že podporujú politikov, úradníkov alebo manažérov, chcú získať určité výhody. Jeden príklad z tejto sedej zóny. Istý majetný človek daruje CDU miliónovú sumu, ktorá bude riadne vykazovaná v účtovnej agende. Pred niekoľkými mesiacmi ten istý obchodník získal spolkovú objednávku na dodávku zbraní. Ako možno kvalifikovať jeho konanie? Vďačnosť? Štátoobčianska uvedomelosť? Splnenie sľubu? Aký záver z toho vyplýva pre posudzovanie hodnovernosti politických strán a politikov?

5. Záverečné úvahy

Hodnovernosť a akceptancia politických strán sú druhou stranou mince, ktorá bezprostredne súvisí s problémami financovania politických strán. Otázka, ktorú si v poslednom desaťročí kladú politológovia a politickí analytici, znie: prechádzajú politické strany krízou akceptancie? Prikláňam sa k stanovisku Ulricha von Alemanna,¹³ ktorý nazna-

¹¹ Schmerzhafter Abschied vom Patriarchen Kohl. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 300, 24. 12. 1999, s. 3.

¹² KISTER, K.: Die Hierarchie der Skandale. Süddeutsche Zeitung, Nr. 292, 17. 12. 1999, s. 4.

¹³ ALEMANN, U. v.: Parteien und Gesellschaften in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität. In: dielo cit. v pozn. 3, s. 124.

čuje, že pojem akceptancia je vypočítaný zo slovníka politického marketingu. Situácia vyznieva tak, že pri akceptancii sa záujem sústreďuje na odbyť a pokles odbytu a nie na kritické skúmanie a otvorenú interakciu. Preto tiež považujem za primeranejší pojem hodnovernosť. To neznamená, že pojem hodnovernosť nemá svoje úskalia. Hodnovernosť je vlastne osobná cnosť, ktorá sa niekedy príliš mechanicky prenáša na politické inštitúcie a kolektivity. Človek, svedok pred súdom, má byť hodnoverný. Po korupčných aférach a škandáloch v súvislosti s darmi politickým stranám, ktoré vyúsťujú do tisícov súdnych procesov, vôbec neprekvapuje, že dôveryhodnosť takej inštitúcie, ako je politická strana, sa seriózne a verejne spochybňuje.

Prirodzene, politici musia byť dôveryhodní. Je to nevyhnutná podmienka a rozhodujúci predpoklad (hoci Max Weber vo svojich sociologických prácach už dávnejšie upozornil na dva druhy politikov).¹⁴ Nie je to však dostatočná podmienka. Občan chce vedieť nielen to, kde určitý politik stojí, ale aj to, za čím stojí (napokon si z toho urobí úsudok aj o tom, za čo stojí). O to viac to platí aj o inštitúciách, akými sú politické strany. Človek ich hodnotí podľa ich práce. A táto práca musí byť vykonávaná hodnoverne. V demokracii musí práca politických strán podliehať neustálej kontrole a kritike. Pretože nielen dôvera, ale aj nedôvera patrí k politickým cnostiam demokracie. Niektorí tu už hovorili o „nedovršenej demokracii“ – ale nie je to *contradictio in adjecto*? Môže byť demokracia vôbec niekedy dovršená?

Prechádzajú teda politické strany krízou dôveryhodnosti (ak hovoríme o SRN aj so zreteľom na súčasnú aféru s neústavnými a nelegálnymi darmi v prospech politických strán CDU a CSU)? Isteže, ale táto situácia nie je nová. Vždy to tak bolo. Moderné politické strany už po desaťročia bojujú o to, aby ich spoločnosť uznala za nositeľov politickej tvorby vôle. V SRN sa na začiatku sedemdesiatych rokov hovorilo o kríze legitimity stranického systému, o desať rokov neskôr to bola kríza súvisiaca so sklamaním z politických strán, donedávna sa kríza týkala akceptancie a hodnovernosti politických strán.¹⁵

Pojem kríza je (podobne ako pojem akceptancia) ničnehovoriaci pojem, ktorý sa vo vzťahu k politickým stranám používa tendenčne. V spoločenských vedách kríza označuje dramatické vyostrenie konfliktných spoločenských situácií s rizikom stroskotania. Tento pojem je v skutočnosti príliš dynamický, ak sa používa voči politickým stranám. V ich prípade ide o problémy, ktoré majú oveľa dlhodobejšiu a chronickú povahu. Existujú tu zabudované dilemy, ktorým sa sotva možno vyhnúť. Ide o nezamýšľané vedľajšie dôsledky politického vývoja, ktoré sú nepredvídateľné.

Úloha politických strán vo vzťahu k „bermudskému“ trojuholníku občan – politické inštitúcie – hospodársky organizované záujmy a v jeho rámci bola vždy neprijemná. Ak by sa medzi týmito „zónami vysokého napätia“ boli bezdiskusne etablovali, niečo by asi nebolo úplne v poriadku. Kritici politických strán preto možno priveľa hovoria o akútnej kríze, pričom by mali viac hovoriť o chronických syndrómoch.

Doc. JUDr. Alexander Bröstl, CSc.
Ústav štátu a práva SAV, Bratislava

Některé problémy přímého státního financování politických stran v České republice

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

I. Úvodem

Financování politických stran bývá zpravidla děleno do několika základních forem, přičemž klíčové z nich představuje odlišování státního a soukromého financování, tzn. dělba podle *kritéria původu* stranických prostředků. Obě tyto formy se dále štěpí do celé řady „podskupin“, takže např. pod soukromé financování politických stran patří členské příspěvky, dary, příjmy z podnikání, úroky, příjmy z pronájmu movitých a nemovitých věcí atd. Státní financování politických stran rozlišujeme na přímé a nepřímé, přičemž pod nepřímé zahrnujeme kupř. daňová zvýhodnění sponzorských darů nebo státní financování parlamentní činnosti.

Smyslem tohoto příspěvku je nabídnout stručný přehled o právní úpravě přímého státního financování politických stran v České republice, a to zejména i s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu České republiky. Nejdříve tedy krátce představíme jednotlivé formy přímého státního financování, poté uvedeme dosavadní relevantní judikaturu Ústavního soudu a na závěr poukážeme na existující ústavní právní problémy.

II. Formy přímého státního financování politických stran

Právní úprava politických stran v České republice zná celkem tři formy přímého státního financování:

1. náhradu nákladů volebních výdajů,
2. stálý příspěvek a
3. příspěvek na mandát.

Náhrada nákladů volebních výdajů je upravena nikoliv v zákonu o politických stranách,¹ nýbrž ve volebním zákonu.² Podstata tohoto příspěvku ještě donedávna spočívala v principu, že náhrada nákladů volebních výdajů (ve výši jednorázové částky 90 Kč za každý obdrženy hlas) náleží toliko těm politickým stranám, jež ve volbách do Poslanecké sněmovny obdržely alespoň 3 % platných hlasů.

Stálý příspěvek podle stávající právní úpravy náleží rovněž těm politickým stranám, které ve volbách do Poslanecké sněmovny získaly nejméně 3 % voličských hlasů. Výše tohoto příspěvku činí 3 mil. Kč, jestliže strana získala přesně 3 % hlasů, za každou započatou desetinu procenta hlasů strany dostávají 100 tis. Kč, a to až do výše 5 mil. Kč. To znamená, že politické strany, které překročily uzavírací pětiprocentní klausuli ve výši 5 % obdržely přesně 5 mil. Kč. Je nutno zdůraznit, že stálý příspěvek (na rozdíl od náhrady nákladů volebních výdajů) není jednorázový, nýbrž že je vyplácen každoročně, a to po celé volební období Poslanecké sněmovny.

Politickým stranám, které překročily uzavírací klausuli, je dále určen *příspěvek na mandát*, jenž činí za každý obdrženy mandát v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu 0,5 mil. Kč. Rovněž tento příspěvek se vyplácí každoročně po celé volební období příslušné komory (resp. v případě Senátu přesněji po dobu trvání předmětného mandátu) a je nutno zdůraznit, že pouze tato forma státního financování stran nějakým způsobem přihlíží k výsledkům voleb do Senátu. Rovněž je významné, že tento příspěvek se – z pochopitelných a logických důvodů – vztahuje toliko na ty politické strany, na jejichž kandidátní listině byl příslušný poslanec či senátor zvolen. Pokud tedy v průběhu volebního období dojde k tzv. politické turistice a někteří poslanci (senátoři) v něm změni svoji politickou příslušnost, nemá to na vyplacení příspěvku na mandát žádný vliv.

III. Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky

Ústavní soud ČR se přímým státním financováním politických stran zabýval již ve dvou svých nálezech.

„První“³ rozhodnutí se týkalo především otázky ústavnosti kontroly financování politických stran Nejvyšším

¹⁴ WEBER, M.: Politik als Beruf. Stuttgart 1992, s. 16: „Existují dva způsoby, ako si z politiky urobí povolanie. Buď sa žije „pre“ politiku, alebo „z“ politiky. ...“Z“ politiky ako povolania žije ten, kto tuží po tom, urobiť si z nej trvalý zdroj príjmov. „pre“ politiku ten, u koho to tak nie je.“

¹⁵ O krizach v politických stranách sa najmä v osemdesiatych rokoch pisali knihy, napr. LÖSCHE, P.: Wovon leben die Parteien? Über das Geld in der Politik. Frankfurt am Main 1984; KROCKOW, Graf v. Ch. – LÖSCHE, P. (Hrsg.): Parteien in der Krise. München 1986; HAUNGS, P. – JESSE, E. (Hrsg.): Parteien in der Krise? Köln 1987; v širších súvislostiach pozri aj: WASSERMANN, R.: Die Zuschauerdemokratie. Düsseldorf – Wien 1986.

¹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění dalších zákonů.

³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 4, C. H. Beck, Praha, 1996, s. 113–132.

kontrolním úřadem a ústavnosti podnikatelských aktivit stran. „Druhý“⁴ nález je věnován problematice hranice uzavírání klausule pro výplatu náhrady nákladů volebních výdajů.

Pokusme se nyní z obou citovaných nálezů Ústavního soudu zdůraznit některé hlavní (obecnější) myšlenky, z nichž lze přímo dovodit nazírání Ústavního soudu na ústavně právní aspekty činnosti a státního financování politických stran.

1. Ústavní soud se zabýval samotným problémem pojmu politické strany a dospěl k závěru, že politické strany představují právnické korporace soukromého práva. Tato skutečnost zejména znamená, že na všechny politické strany se v plném rozsahu vztahuje princip, že „mohou činit všechno, co zákon výslovně nezakazuje“. Tento obecný princip má zcela konkrétní a praktické konsekvence např. v právní úpravě členství v politických stranách, volební kampaně a také v oblasti financování stran.

2. Politické strany nicméně nejsou zcela srovnatelné s jinými subjekty soukromého práva (typicky „běžné“ spolky). Podle názoru Ústavního soudu totiž politické strany – na rozdíl od jiných sdružení – plní celou řadu *veřejných úkolů* a z tohoto důvodu jsou pro každý demokratický stát s reprezentativní formou vlády nenahraditelné. Politický systém České republiky je podle čl. 5 Ústavy založen na principu svobodné soutěže politických stran a politické strany působí v „předpoli“ státu, neboť představují jakýsi zprostředkovací prvek mezi občany a státem a vytvářejí „politické kontury státu“.

3. Z těchto důvodů také Ústavní soud dospěl k závěru, že přímé státní financování je plně legitimní. Tato forma financování by nicméně neměla překračovat určité hranice, vyplývající z čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou politické strany odděleny od státu a státní subvence proto *nesmí představovat prostředek k prosazování státních zájmů uvnitř politických stran*.

4. Na základě výše uvedeného je logické, že Ústavní soud judikoval, že politické strany by neměly být financovány převážně státem, nýbrž také ze soukromých zdrojů. „*Politické strany nemohou plnit vlastní funkce, jestliže jsou více závislé na státní podpoře než na podpoře ze strany občanů.*“

5. Ve věci náhrady nákladů volebních výdajů vycházel Ústavní soud ze zásady, že volební právo musí respektovat dva principy: *princip rovnosti šancí politických stran ve volebním boji a zájem na tom, aby na základě demokratických voleb bylo možno vytvořit funkční parlament*. Uvedené principy by se měly nacházet v rovnovážném vztahu, a to v právní úpravě celého volebního procesu. Z tohoto důvodu také nalezneme ve volebních zákonech konkrétní integrační a dezintegrační faktory, jež mají zmíněné rovnováze napomáhat. Mezi integrační faktory tak můžeme např. zařadit uzavírání klausulí, volební kauce, rozdělení státu na jednotlivé volební kraje a také omezení náhrady nákladů volebních výdajů pouze na takové politické strany, které překročí určitou hranici obdržených platných hlasů.

6. Pokud ale dojde mezi principem volné soutěže politických stran na straně jedné a mezi principem zájmu na vytvoření funkčnosti parlamentu na straně druhé ke kolizi, musí být z ústavně právního pohledu *upřednostněn princip volné soutěže politických stran*. Jinak řečeno: integrační zásahy zákonodárce jsou přípustné toliko ve výjimečných případech a v minimální míře (tzn. pouze v případech, kdy to je nezbytně nutné a v nezbytně nutné míře), tedy pouze tehdy, jestliže to je nutné pro formování politické vůle lidu.

7. Omezení příspěvku na úhradu nákladů volebních výdajů je ústavně právně přípustné. Smyslem tohoto omezení by však mělo být *vyloučení důležitosti významnosti úmyslů kandidujících politických stran*⁵ a toto omezení by naopak nemělo sloužit jako apriorní prostředek k vytváření funkčního parlamentu. Proto je hranice pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů ústavně právně přípustná pouze v takové výši, která odpovídá zmíněné vážnosti úmyslů kandidujících stran a není primárně zamýšlena jako integrační faktor. Z uvedených důvodů Ústavní soud shledal, že ústavně konformní myšlenka nejvyšší hranice pro vyplácení tohoto příspěvku by se měla pohybovat přibližně kolem hranice jednoho procenta platných hlasů do Poslanecké sněmovny a nikoliv ve výši tři procent, jak tomu bylo dříve.

IV. Vybrané problémy

V této části příspěvku se pokusím o postžení některých základních problémů, jež vyplývají z uvedených stávajících právních úprav přímého státního financování politických stran, a to zejména s přihlédnutím ke zmíněné judikatuře Ústavního soudu.

⁴ Nález č. 243/1999 Sb..

⁵ Podobným způsobem rozhodl v minulosti ve srovnatelném případě i Spolkový ústavní soud SRN a na toto rozhodnutí se Ústavní soud ČR v citovaném nálezu také odvolal (srov. BVerfGE, B. 24, S. 341).

V první řadě považují za nanejvýš problematické, že stát politické strany přímo financuje *takřka výhradně podle kritéria volební úspěšnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny*. Jak je totiž uvedeno v předchozím textu, přímé státní financování politických stran se vůbec nevztahuje na komunální volby a (odhlédnuto od příspěvku na mandát) ani na volby do Senátu. Výsledkem této právní úpravy je proto skutečnost, že se tato forma státního financování vztahuje prakticky jen na takové politické strany, které jsou zastoupeny v Parlamentu, obzvláště v Poslanecké sněmovně.⁶ Tim se přirozeně neustále zvětšuje rozdíl mezi parlamentními politickými stranami a opozičními mimoparlamentními stranami. Tato tendence proto *zásadně narušuje politickou rovnost šancí*, neboť i v důsledku uvedené zákonné úpravy nemá současná politická menšina otevřenou potenčníální reálnou možnost stát se politickou většinou zítřka.⁷

Významné je rovněž sledovat vývojovou tendenci přímého státního financování politických stran. V roce 1995 se totiž tato forma financování vztahovala ještě na 18 politických stran, v roce 1999 již jen na 7 stran. Zajímavé je také, že celková výše přímého státního financování se postupně výrazně zvýšila.⁸

např. v roce 1992 stát na tuto formu financování politických stran vynaložil částku 93 650 000 Kč, v roce 1995 již 208 130 000 Kč a v roce 1997 již sumu 298 050 Kč. Výsledkem stávající zákonné úpravy je tedy – mimo jiné – *přesvědčivá tendence vývoje přímého státního financování politických stran, kdy stále rostoucí státní finanční prostředky jsou rozdělovány mezi stále menší počet politických stran*. Tato tendence nepochybně není uspokojivá, a to zejména s ohledem na zmíněný princip rovnosti politických šancí (svobodné a volné soutěže politických stran).

Právě v této souvislosti je velmi významný nález Ústavního soudu, který jsem označil jako „druhý“ (ve věci příspěvku na náhradu nákladů volebních výdajů). V tomto judikátu totiž Ústavní soud zcela jednoznačně zdůraznil, že svobodná a otevřená politická soutěž je ústavně právní prioritou a tuto prioritu musí respektovat rovněž konkrétní zákonná úprava státního financování stran. Tento judikát proto není důležitý jen s ohledem na konkrétní případ, který řešil, nýbrž i s ohledem na celou koncepci financování politických stran v České republice (obzvláště ve vztahu k přímému státnímu financování) a měl by jako takový být i vnímán a respektován.⁹

Velmi zajímavá je rovněž *struktura příjmů politických stran*. Z každoročně předkládaných výročních finančních zpráv politických stran je totiž velmi zřejmé, že některé politické strany jsou financovány takřka výlučně ze státního rozpočtu (typicky zejména parlamentní opoziční strany), vládní strany jsou státem financovány převážně a ostatní strany (tzn. mimoparlamentní opozice) nutně mají základní existenční problémy, protože na státní financování nemají nárok, pro potenčníální sponzory jsou z pochopitelných důvodů „nezajímavé“ a protože rovněž počet členů je minimální. tvoří suma členských příspěvků spíše jen symbolickou částku.¹⁰ Z politologického hlediska si proto dovoluji vyslovit názor, že stávající právní úprava v této oblasti velmi výrazně napomáhá konstituování a stabilizaci tzv. *kartelových politických stran*,¹¹ tzn. stran, které jsou materiálně závislé primárně nikoliv na členské základně nebo sponzorech (tj. soukromých zdrojích), nýbrž na státu. To přirozeně vede např. i k větší centralizaci stran a k menšímu významu jejich nižších organizačních (regionálních) složek.

⁶ Konkrétně vypadá situace tak, že nárok na přímé státní financování podle stanovených kritérií (tzn. volebních výsledků v roce 1998) mají pouze parlamentní strany ČSSD, ODS, US, KDU–ČSL, KSČM a díky několika mandátům v Senátu i ODA. Z mimoparlamentních stran je takto financována pouze strana Důchodci za životní jistoty a také – s ohledem na judikát Ústavního soudu, jímž byla zrušena hranice tři procent pro výplatu příspěvku na úhradu nákladů volebních výdajů a z důvodu úspěšné ústavní stížnosti v tomto směru – „nově“ i Demokratická unie. Parlamentních voleb v České republice se nicméně pravidelně zúčastňuje přibližně 20 politických stran.

⁷ K tomu srov. např. KIBLINGER, A.: Das Recht auf politische Chancengleichheit. Baden-Baden, Nomos Verlag 1998, s. 16.

⁸ V České republice totiž neplatí srovnatelná právní úprava jako např. ve SRN, kde zákonem předem stanovená tzv. „Obergrenze“ (maximální hranice) vylučuje další nárůst přímého státního financování stran, a to i za cenu, že budou poměrně kráceny jednotlivé státní příspěvky stran, na něž by za jiných okolností měly zákonný nárok. Nutno dodat, že zmíněná „Obergrenze“ vychází i z judikatury Spolkového ústavního soudu a je tedy ústavně konformní.

⁹ K tomu bližší viz ŠIMÍČEK, V.: Nález Ústavního soudu ČR ve věci omezení příspěvku na úhradu volebních nákladů v kontextu připravované změny volebního zákona. Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 4.

¹⁰ K existenčním problémům mimoparlamentních politických stran přirozeně výrazně také napomáhá právní úprava volebních kauce, jejichž složením je podmínkou vytištění hlasovacích listů ve volbách do Poslanecké sněmovny i Senátu (tzn. fakticky registrace). Tato volební kauce činí ve volbách do Poslanecké sněmovny 200 000 Kč za každý volební kraj, přičemž volebních krajů bylo dříve 8 (tzn. volební kauce v rámci celé ČR představovala sumu 1 600 000 Kč) a od 1. ledna 2000 jich je – v souvislosti se zřízením nových krajů – již 14, takže politická strana bude muset složit v rámci celé republiky celkem 2 800 000 Kč, což je zejména pro mimoparlamentní strany obrovská finanční překážka. Přitom volební kauce je vrácena zpět jen tím stranám, které překročily uzavírací klausuli 5 % a postoupí do prvního skrutinia – jinými slovy toliko strany parlamentní. U voleb do Senátu představuje volební kauce částku 20 000 Kč za každý senátní obvod a tato kauce se vrací, jestliže kandidát obdrží alespoň 6 % odevzdaných platných hlasů (v rámci většinového systému).

¹¹ K tomu srov. např. KLÍMA, M.: Strana kartelového typu. Politologický časopis, 1996, č. 1, s. 4–11.

Ze všech těchto důvodů zastávám názor, že stávající právní úprava je v tomto smyslu disfunkční, protože podstatným způsobem ohrožuje původní smysl, pojem a význam politických stran. Základní funkci politické strany by totiž měla být aktivizace občanů a jejich zapojování do veřejných záležitostí. Za situace, kdy některé (avšak relevantní) politické strany jsou výhradně nebo převážně přímo financovány státem, se ale o plnění jejich původního poslání nedá hovořit.

Problematické je rovněž, že politické strany mají *monopol* na přímé státní financování v oblasti politiky, a to přesto, že ve volbách do Senátu a v komunálních volbách mohou kandidovat nejen politické strany (jejich koalice), nýbrž i nezávislí kandidáti potažmo jejich sdružení. Podle čl. 22 Listiny základních práv a svobod musí zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání umožňovat a ochraňovat *svobodnou soutěž politických sil* v demokratické společnosti. Je zřejmé, že pojem „politických sil“ je širší než pojem „politické strany“ a že pod něj lze zahrnout i další subjekty, které se aktivně účastní politických záležitostí, a to zejména v procesu voleb. Zákonné absolutní vyloučení nezávislých kandidátů a jejich sdružení z jakékoliv formy přímého státního financování za situace, kdy politické strany (tzn. jejich konkurentky) tuto možnost mají, je ústavně právně nanejvýš problematická. Je totiž sice pravdou, že státní financování stran vychází především z jejich úspěšnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny, jichž se nezávislí kandidáti ani jejich sdružení účastnit nemohou, nicméně tato forma financování není účelově zaměřena toliko na tyto volby, nýbrž na jakoukoliv činnost politických stran, tzn. i na jejich aktivity v souvislosti s volbami do Senátu a s volbami komunálními. Proto by zákonodárce měl pečlivě zvážit zavedení některé z forem státního příspěvku přiměřené i na jiné subjekty než výlučně politické strany, a to nejlépe ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů ve volbách do Senátu, do obecních zastupitelstev a (zcela nově) i do krajských zastupitelstev.

V. Závěr

V předchozím textu jsem se pokusil na konkrétních příkladech a s přihlednutím k uvedené judikatuře Ústavního soudu ČR ukázat, že právní úprava přímého státního financování politických stran v České republice není ústavně právně uspokojivá. Ve svých důsledcích totiž nepřiměřeně zasahuje do zásady rovnosti šancí politických stran v politické soutěži a zapříčiňuje určitou disfunkci ve vztahu mezi politickými stranami na straně jedné a občany a státem na straně druhé.

Ve dvou citovaných judikátech Ústavní soud stávající systém přímého státního financování stran zhodnotil relativně kriticky. Zároveň však zformuloval zcela zřejmě základní ústavně právní „směrnice“ pro případnou novou právní úpravu v této oblasti a je věcí zákonodárce, aby tyto směrnice naplnil konkrétním zákonným obsahem. Zásadní ústavně právní limity Ústavního soudu můžeme shrnout ve třech následujících bodech:

1. Nárok politických stran na přímé státní financování je plně oprávněný.
2. Přímé státní financování však nesmí zásadně převažovat nad financováním soukromým.
3. Rovněž přímé státní financování musí respektovat princip rovnosti šancí v politické soutěži a tento princip má (v rámci zásady politické plurality) přednost před principy jinými.

Bylo by pochopitelné značně naivní se domnívat, že řešení problému optimálního systému financování politických stran v České republice je pro zákonodárce krátkodobým úkolem. Nemůžeme totiž přehlížet, že celý tento příspěvek je věnován toliko výšeči z celkové problematiky financování politických stran a že přímé státní financování stran je nutno vidět pouze jako součást celkového komplexu právní úpravy financování stran. Zároveň je zřejmé, že optimální model právní úpravy stranických financí se nepodařilo nalézt v žádném státě s daleko delší demokratickou tradicí a že konečného cíle proto zřejmě ani není možno objektivně dosáhnout. To však neznamená, že o něj nemáme alespoň usilovat.

Z komparativního hlediska je zajímavé, že judikatura Ústavního soudu ČR se ve svých závěrech výrazně přibližuje dřívejší judikatuře německého Spolkového ústavního soudu. Bude tedy zajímavé, zda i český zákonodárce dospěje v budoucnu k podobným závěrům, jaké učinil zákonodárce německý, silně k tomu „dotlačen“ právě judikaturou Spolkového ústavního soudu (např. zavedení absolutní a relativní maximální hranice, odvozování výše státních příspěvků nejen od volební úspěšnosti, nýbrž i od faktorů jiných, přiznání příspěvku na náhradu nákladů volebních výdajů i nezávislým kandidátům apod.).

Jako konkrétní závěry, přímo vyplývající z předchozího textu a zejména z citovaných judikátů Ústavního soudu, bych českému zákonodárci v oblasti přímého státního financování politických stran doporučil zvážit alespoň následující legislativní změny:

1. stanovení příspěvku na náhradu nákladů volebních výdajů ve výši 1 % obdržených hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny,
2. zásadní zavedení tohoto příspěvku také ve volbách do Senátu, ve volbách do krajských zastupitelstev a případně i v komunálních volbách a
3. přehodnocení stávající úpravy volebních kaucí (tzn. buď úplné zrušení nebo přinejmenším systémová změna: např. tím způsobem, že by zůstaly zachovány volební kauce toliko ve volbách do Senátu; že by byla podstatně snížena jejich výše nebo že by byla snížena procentní hranice pro jejich vrácení – např. na 1 % ve volbách do Poslanecké sněmovny).

JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph. D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

Medzinárodný pohľad na systém podpory a úpravy financovania politických strán

EMÍLIA SIČÁKOVÁ

Hoci sme zvyknutí premýšľať o štáte a trhu ako o dvoch alternatívnych mechanizmoch na riešenie sociálnych problémov, história ukazuje, že obe – štát i trh – fungujú efektívnejšie, ak sú zakotvené v občianskej spoločnosti ...

Robert D. Putnam, Making Democracy Work

Úvod

V súčasnosti je badateľný posun od reprezentatívnej k participatívnej demokracii. Ide o posun od demokracie typu „fatherhood“, keď štát preberá starosť nad občanmi, správa sa ako „prísny starostlivý otec“ a občan je viac menej v pasívnej pozícii, k typu „partnership“, v ktorom je jedným z hlavných aktérov aktívny občan. Občan, ktorý vystupuje vo vzťahu k vláde ako jej partner. Je aktívny v tom zmysle, že okrem delegovania výkonu svojich práv na poslancov sa sám snaží prevziať zodpovednosť a formujúce záujmové skupiny (napr. občianske združenia) presadzuje a vytvára v demokratickom prostredí inštitúcie potrebné na efektívne fungovanie parlamentnej demokracie. Zároveň vládu kontroluje a vlada občanovi „skladá svoje účty“. Uvedená transformácia vertikálne riadenej spoločnosti (typu patron – klient) na horizontálnu (typu partner – partner) je spojená s presadzovaním sa vecnej, tematicky orientovanej politickej strany nad klientelisticky orientovanú politickú stranu. Takéto usporiadanie v spoločnosti vytvára predpoklady pre dlhodobu udržateľnú rast.¹

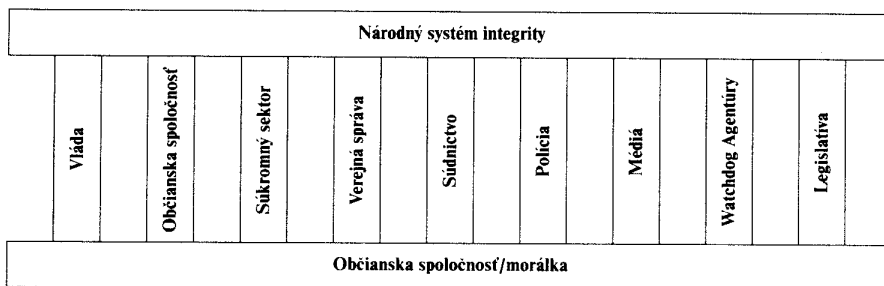
Nasledujúci obrázok poukazuje na tzv. „národný systém integrity“,² ktorý si môžeme predstaviť ako grécky chrám s plochou strechou. Tá predstavuje národnú integritu. Je podpieraná piliermi, ktoré symbolizujú jednotlivé časti národnej integrity. Na streche sa nachádzajú tri okrúhle útvary – **kvalita života, vláda práva a udržateľný rozvoj**. Pre stabilitu týchto troch dôležitých prvkov je potrebné udržiavať strechu v horizontálnej rovine, aby sa niektorý z týchto kruhových útvarov naskotúľal. „Chrám“ je postavený a udržiavaný občanmi spoločnosti, ktorí udeľujú pravomoc vláde vládnuť. Výrazným faktorom sa stáva povedomie občanov, ktorí by si mali uvedomiť svoju aktívnu úlohu v spoločnosti. Pokiaľ je toto povedomie nízke, je aj chrám akoby postavený na piesku a nestabilných základoch.

Národný systém integrity



¹ PUTNAM, Robert D.: Making Democracy Work.

² Z angl. National Integrity System.



Zdroj: J. Pope, National Integrity System, Transparency International, Berlin, 1998

Hoci si myslím, že postavenie mimovládnych organizácií by mohlo byť v budúcnosti kvalitatívne posilnené, čo by prinieslo potrebu redefinovať úlohu a postavenie politických strán v spoločnosti, predsa je dnes realita taká, že politické strany, tak ako aj v iných formujúcich sa demokraciách, zohrávajú dôležitú úlohu v súčasnom stupni vývoja demokracie na Slovensku. Zabezpečujú totiž základnú konkurenciu v oblasti politiky a v ideologických alternatívach. Sú kanálmi pre občiansku participáciu na riadení štátu a prijímaní vládných rozhodnutí.

Treba si však uvedomiť, že na to, aby mohli politické strany vykonávať svoju činnosť efektívne, je potrebné mať dostatočné finančné zabezpečenie. Keďže v mnohých prípadoch dochádza k zneužívaniu právomoci verejného činiteľa za účelom zabezpečenia finančných prostriedkov pre politickú stranu,³ naruša sa tým, okrem iného, demokratický život v spoločnosti, ktorý stojí a padá s dôverou občanov. Ako som už uviedla, dôvera, participácia, ako aj ďalšie inštitúcie sa stali nevyhnutnými na vytvorenie podmienok pre dlhodobu udržateľný hospodársky rast.

Ako je možné, že dochádza k zneužitiu právomoci verejných činiteľov v prospech politických strán? Aká je väzba medzi verejnými činiteľmi a politickými stranami?

V trhovej ekonomike neviditeľnú ruku trhu doplnia ruka vlády. Ruka vlády by však mala byť viditeľná, transparentná s jednoznačným určením úloh, povinností ako aj zodpovedností. Výkon činnosti verejného sektora by mal byť čo najčitateľnejší pre všetky strany.

Transparentnosť vzťahov v ekonomike je potrebná na všetkých úrovniach (verejná správa, podnikatelia, občania), ale je nevyhnutná, ak verejná správa vstupuje do ekonomických vzťahov na strane ponuky alebo dopytu.

Veľmi zjednodušene možno uviesť, že jedným zo základných cieľov existencie politických strán je podieľať sa na vláde a následne tak na riadení štátu. Formovaním vlády sa tak politické strany podieľajú na moci a stanovujú pravidlá hry. Za účelom implementácie jednotlivých pravidiel je vytváraná štruktúra (zjednodušene verejná správa), na ktorú sú dosadzovaní ľudia aj na základe politickej nominácie.

Netransparentnosť verejného sektora je jedným zo základných znakov indikujúcich existenciu korupcie,⁴ vrátane politickej. Zjednodušene možno konštatovať, že veľkosť politickej korupcie je funkciou kvalitatívnych a kvantitatívnych parametrov verejnej správy, ktoré by sme zjednodušene mohli charakterizovať aj ako veľkosť možného zisku (kvantita) a veľkosť rizika (kvalita). Pod kvantitatívnymi parametrami tu rozumieme veľkosť angažovanosti

³ V podstate ide o definíciu politickej korupcie.

⁴ Podľa prieskumu CPHR z roku 1999 až 84 % respondentov sa stretlo s korupciou vo verejnej správe. 85 % respondentov zastáva názor, že v porovnaní s krajinami OECD je v SR korupcia vyššia. Ale na druhej strane až 94 % podnikateľov si myslí, že z dlhodobého hľadiska je férové, nekorupčné podnikateľské prostredie výhodnejšie ako podnikanie v neregistrovanej ekonomike. Veľkosť korupcie je na Slovensku vysoká. Je v podstate nemožné kvantitatívne stanoviť, kedy dochádza k zneužitiu právomoci verejného činiteľa pre priamy súkromný prospech a kedy s cieľom zabezpečiť prospech pre tretiu osobu – napr. politickú stranu.

verejnej správy, t. j. početnej regulácie, prerozdelených procesov.⁵ Pod kvalitatívnymi parametrami jasne oddelenie politiky od ekonomiky, transparentnosť jednotlivých procesov realizovaných verejným sektorom, rešpektovanie a implementácia takých princípov, ako je rovnosť šanci, zodpovednosť a občianska participácia.

Z uvedeného dôvodu sa pri nasledujúcej analýze nezameriam len na samotnú právnu úpravu financovania politických strán, ale pokúsim sa načrtnúť širšie súvislosti regulačného rámca činnosti verejnej správy súvisiaceho s financovaním politických strán.

Vychádzajúc z uvedeného, môžeme regulačný rámec rozlíšiť na:

1. **užší regulačný rámec**, teda samotný rámec právnej úpravy financovania politických strán,
 2. **širší regulačný rámec**, teda úpravu činnosti verejného sektora kreovaného práve politickými stranami.
- Užšiemu a širšiemu regulačnému rámcu vo väzbe na zdroj príspevkov pre financovanie politických strán sa budem venovať v nasledujúcom texte.

1. Užší regulačný rámec finančného zabezpečenia činnosti politických strán

Právny rámec financovania politických strán podstatne ovplyvňuje charakter politickej participácie a konkurenciu politických strán v demokratickom systéme. V procese vytvárania právneho rámca financovania politických strán je potrebné zvažovať nasledujúce:

- Čo je základom pre financovanie strany? Ráta sa aj so súkromnými zdrojmi? Mala by byť medzi súkromnými a verejnými zdrojmi rovnováha? Ako by mali byť verejné zdroje distribuované? Na aké výdavky sa môžu použiť verejné zdroje?
- Aké sú pravidlá regulujúce výdavky politických strán? Existujú limity na výdavky? Existujú požiadavky na podávanie správ alebo zverejnenie výdavkov?
- Aké sú pravidlá regulujúce súkromné príspevky? Existujú požiadavky na podávanie správ alebo zverejnenie súkromných príspevkov?
- Aké inštitúcie by mali sledovať korektnú implementáciu systému financovania politických strán? Mali by byť tieto inštitúcie súčasťou vládných štruktúr alebo nezávislé? Kto by mal pracovať v takýchto inštitúciách? Aké právomoci sa im udeľujú?
- Aké ustanovenia sú definované pre komunikáciu s médiami? Je politikým stranám poskytnutý mediálny čas zadarmo alebo s dotáciou? Sú média povinné poskytovať dotovaný čas?

Od parciálnej oblasti – pomeru súkromných a verejných zdrojov – sa odvíja prevažná časť ďalšieho uvažovania o regulácii financovania politických strán. Jednotlivé krajiny pristupujú k otázke financovania politických strán rozdielne. Rozdiely spočívajú v tom, ktoré prvky sú viac a ktoré menej používané v závislosti od mentalít danej spoločnosti, jej historických skúseností a od volebného systému. V zásade existujú dve základné možnosti, ako financovať politické strany: z verejných prostriedkov alebo zo súkromných zdrojov.

Problematika verejného či súkromného financovania je definovaná ústavnými princípmi. Napríklad v USA sa právo poskytovať súkromné príspevky politickým stranám opiera o ústavnú ochranu slobody prejavu. Napriek uvedenému v niektorých krajinách súdy rozhodli o limitácii súkromných príspevkov s cieľom vytvoriť rovnaké podmienky pre všetkých občanov, či chudobných alebo bohatých, pre participáciu na politickom živote.

Vo väčšine demokratických krajín získavajú politické strany finančné prostriedky zo súkromných i z verejných zdrojov. Avšak pomer medzi verejnými a súkromnými prostriedkami sa v jednotlivých krajinách výrazne líši. Napr. politické strany v Izraeli získavajú veľkú časť podpory (85 %) z verejných zdrojov, približne polovicu z potrebných zdrojov získavajú politické strany v Nemecku. Na druhej strane, politické strany v USA získavajú väčšinu svojich prostriedkov zo súkromných zdrojov.⁶

Na rôznorodosť prístupu k uvedenej otázke poukazuje aj nasledujúca medzinárodná komparácia, ktorá predkladá rôzne systémy regulácie politických strán, teda rôzne formálne pravidlá vytvárané s cieľom regulovať činnosť a financovanie politických strán:

⁵ Slovensko v uvedenom kontexte môžeme charakterizovať ako ekonomiku so stále silným zasahovaním verejnej správy do ekonomických procesov.

⁶ Výnimkou sú prezidentské voľby v USA, ktoré sú financované z verejných prostriedkov.

VEREJNÉ ZDROJE

Tab. 1: Komparácia možnosti použitia príspevkov získaných z verejných zdrojov vo vybraných krajinách.

krajina	volebné výdavky kandidátov	volebné výdavky strany	operačné výdavky strán
Austrália	áno	áno	nie
Kanada	áno	áno	nie
Nemecko	nie	áno	áno
India	nie	nie	nie
Izrael	nie	áno	áno
Kórea	nie	nie	nie
Švédsko	na ⁷	áno	áno
USA	áno	nie	nie
Zimbabwe	na	áno	áno

Zdroj: Financovanie politických strán, Medzinárodná komparatívna štúdia, National Democratic Institute for International Affairs, 1999.

Uvedený prehľad poukazuje na to, že financovanie z verejných zdrojov sleduje viaceré ciele. Niektoré systémy sa zameriavajú na finančnú podporu volieb, pričom ďalším hlavným cieľom financovania z verejných zdrojov je poskytnúť politickým stranám nevyhnutné zdroje na krytie operačných výdavkov strán. Ako ukazuje tab. 1, existujú aj krajiny, ktoré z verejných zdrojov prispievajú na volebné i operačné výdavky strán.⁸

Jednoznačná odpoveď na otázku najväčšej vhodnosti zdroja príspevkov pre politické strany tak viac-menej neexistuje – je možné postaviť argumenty za i proti verejnému ako aj súkromnému financovaniu politických strán.⁹ Je však nepochybné, že tieto dve alternatívy majú rôzny vplyv na politické prostredie a na šírku potrebného regulačného rámca.

Základné otázky, ktoré je potrebné regulovať pri úprave financovania politických strán, sú načrtnuté v úvode, rozsah ich úpravy sa však líši v závislosti od pomeru súkromných a verejných príspevkov. Vychádzajúc z predchádzajúcej analýzy pomeru súkromných a verejných príspevkov je možné urobiť nasledujúce základné závery:

Systémy, v ktorých dominujú súkromné príspevky, často vyžadujú zákony, ktoré regulujú vplyv súkromných prispievateľov (napr. USA). V uvedených systémoch boli zavedené zákony, ktoré limitujú príspevky z jedného zdroja, vyžadujú podávanie správ alebo zverejňovanie súkromných príspevkov a regulujú výdavky politických strán. Regulačné

⁷ na – z angl. *not-applicable*

⁸ Väčšina systémov používajúcich financovanie z verejných zdrojov sa pri rozdeľovaní verejných prostriedkov pokúša nájsť rovnováhu medzi princípom proporcionality a rovnosti. Obyčajne hlavným determinantom toho, koľko verejných zdrojov je politickej strane pridelených, je jej proporčná sila. Princíp rovnosti však v mnohých krajinách takisto zohráva dôležitú úlohu.

Švédsko nemá v zákone explicitne definované súkromné príspevky, nevenuje sa ich limitom, prípadne zverejňovaniu.

⁹ Z verejného financovania plynú hlavne nasledujúce základné nebezpečenstvá, ktoré môžu deformovať rovnosť príležitostí v politickej súťaži:

– vládna strana je vždy vo výhode, pretože má lepší prístup k materiálnym a ľudským zdrojom.

– stále existuje pokušenie zmraziť existujúci stav z pozície najväčších strán a dominantných skupín vo vzťahu k menším alebo novovznikajúcim stranám a hnutiam,

– takmer stále dochádza k uprednostňovaniu centrálnych straníckych organizácií voči regionálnym a miestnym atď.

V oblasti súkromného financovania politických strán za najproblémovejšiu oblasť sú považované dary, keďže politický úspech dosiahnutý priamne peňažnými výhodami tak isto deformuje voľnú súťaž politických ideí. Vo väzbe na korupciu hrozí nebezpečenstvo, že si niekto za peniaze kupuje alebo riadi tok informácií, prípadne ďalšie partikulárne výhody. (Hospodárstvi, ekonomická revue, 9 – 10/99 – Financovanie politických strán.)

SÚKROMNÉ ZDROJE

Tab. 2: Komparácia možnosti získavania príspevkov zo súkromných zdrojov vo vybraných krajinách.

krajina	limity príspevkov	anonymné príspevky	podávanie správ o príspevkoch	verejná dostupnosť
Austrália	nie sú stanovené	zakázané	áno – regulované stanovené limity	áno
Kanada	nie sú stanovené	zakázané	áno – regulované (všetky príspevky nad 93 CS)	áno – regulované, stanovené limity
Nemecko	nie sú stanovené	v prípade, že nie je definovaný donor, príspevky nad 1000 DM sú zakázané	áno – regulované (všetky nad 6000 DM)	áno – regulované
India	- firmy môžu prispievať max. 5 % zo svojho zisku. - na individuálne príspevky nie je stanovený limit	zakázané	firmy musia zverejniť všetky príspevky	áno – súvaha firmy
Izrael	- nie viac ako 1000 NIS od jednej osoby na rok (volebné výdavky strán) - nie viac ako 500 NIS od jednej osoby na rok v nevolebnom roku (operačné výdavky strán)	zakázané	áno – všetky príspevky	ročná súvaha a ročné príjmy a výdavky sú predložené predsedovi Knesetu. Následne Kneset určuje ich ver. dostupnosť
Kórea	nie sú stanovené	zakázané	všetky príspevky	možnosť inšpekcie
Švédsko	na	na	- zákonná registrácia finančných podmienok poslancov - pre oblasť volebných a operačných výdavkov nie je zákonom vyžadovaný audit alebo podávanie správ	štátne príspevky sú verejným dokumentom
USA	jednotlivec môže venovať 1000 USD pre definovaného kandidáta	zakázané	áno – regulované (nad 200 USD)	áno (volebné výdavky strán a kandidátov)
Zimbabwe	na	na	na	na

Zdroj: Financovanie politických strán, Medzinárodná komparatívna štúdia, National Democratic Institute for International Affairs, 1999.

rámce sa pokúšajú, s rôznym úspechom, limitovať vplyv tých, ktorí súkromne prispievajú, a dať voličovi jasný obraz o tom, kde získavajú politické strany svoje zdroje. Avšak v pravidlách sa nachádzajú medzery a implementácia uvedených pravidiel a vplyv pravidiel je často citeľný len vtedy, keď je mobilizovaná široká verejnosť – aktívny občan. Občanovi je však potrebné vložiť do rúk nástroje, ktoré mu umožnia kontrolu realizovať. Takýmto nevyhnutným nástrojom je **transparentnosť**.

Priklad USA

Príspevky, dary, pôžičky, peňažné vklady či akákoľvek hodnota poskytnutá určitou osobou za účelom ovplyvnenia volieb do federálneho úradu, alebo platby poskytnuté ako kompenzácia za účelom získania protislužby sú zakázané.

Príspevky sú limitované takto:

- jedna osoba môže v jednom roku venovať max. 1000 USD pre jedného konkrétneho kandidáta, pričom nie je možné v jednom kalendárnom roku venovať viac než 25 000 USD všetkým kandidátom,
- americké pobočky zahraničných spoločností môžu podporovať politický subjekt podľa stanovených limitov príspevkov s podmienkou, že ich zárobky pochádzajú z USA. Prispievať je umožnené aj zahraničným Američanom.

Anonymné príspevky a dary sú zakázané. Ďalšie zákonné zákazy a obmedzenia sa týkajú výdavkov zo spoločných firemných fondov alebo poplatkov v súvislosti s federálnymi voľbami. Spoločnosti alebo odborové zväzy môžu zostaviť tzv. Výbory politickej akcie (angl. Political Action Committees – PAC), ktorých úlohou je zhromažďovanie príspevkov od jednotlivcov, aby týmto spôsobom prispievali pri federálnych voľbách. Jednotlivec však nesmie dať viac ako R 25 000 za jeden rok pre PAC a tá zas nasledovne nemôže dať viac, než je R 25 000 za jednu kampan.

Všetky príspevky musia byť zverejňované. Identita darcu spolu s jeho adresou podlieha kontrole. Správy o individuálnych príspevkoch sú postupované štátnemu kontrolnému úradu.

Príspevky a dary nepodliehajú daniam.

Systémy financovania politických strán založené na dominancii verejných zdrojov sú zvyčajne menej zložité, pričom aj tu existujú odlišné prístupy. Tie možno ukázať na príklade Izraela a Švédska:

- politické strany v Izraeli získavajú verejné zdroje, ich použitie regulujú. Zároveň limitujú súkromné príspevky a zabezpečujú ich verejnú kontrolovateľnosť,
- Švédsko sa pri úprave financovania politických strán zameralo na podrobnú reguláciu verejných zdrojov, pričom nemá v zákone explicitne definované súkromné príspevky, nevznúka sa ich limitom, prípadne zverejňovaniu.

Priklad Švédska

- Činnosť politickej strany je hrazená aj z verejných zdrojov.
- Štátne príspevky sú verejným dokumentom.
- V zákone nie sú explicitne definované súkromné príspevky ani ich limity,
- Na volebné a operačné výdavky strany nie je vyžadovaný audit alebo zverejňovanie.

Slovensko: V SR upravuje túto problematiku zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a hnutiach. Prijmy politických strán, ktorých úprava je najcitlivejšou i najsľabsou časťou právnej regulácie politických strán, sa v štátoch strednej Európy i u nás skladajú zo štyroch zložiek: 1. členské príspevky, 2. dary a dedičstvo, 3. štátny príspevok a 4. prijmy z podnikania, ktoré nesmú byť vo vlastnom mene a sú obmedzené na určité oblasti. Slovenský systém financovania politických strán je teda tak isto kombináciou verejných a súkromných zdrojov.

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že zákon č. 424/1991 Zb. nezabezpečuje dostatočnú transparentnosť financovania politických strán – neopiera sa o podrobný obsah výročnej finančnej správy, povinný audit a prístup verejnosti k jednotlivým údajom.

Priklad z tlače poukazuje na stav v uvedenej oblasti:

Problém financovania KDH posunul tento systém do úvah o morálke:

„Na výplatných listinách týždenníka TV Com je okrem iného aj 67 funkcionárov KDH. Na uvedenej výplatnej listine figurujú krajskí tajomníci ako „vedúci reklamných skupín“ a okresní – ako „reklamní pracovníci“. Figurujú tam ako mŕtve duše? Podnikateľ P. Gabura zrejme očakáva nejakú kompenzáciu za tieto výdavky, čím vzhľadom na zastúpenie KDH v štátnych štruktúrach – vznikajú predpoklady pre klientelizmus. Je to v súlade s morálkou?“¹⁰

2. Širší regulačný rámec

Širší regulačný rámec si ukážeme na príklade Slovenska, keď analýza užšieho regulačného rámca (bod 1) poukazuje na potrebu prísnej regulácie aj širšieho okolia s cieľom minimalizácie priestoru pre politickú korupciu.

V nasledujúcom texte preto uvádzam príklady niekoľkých formálnych pravidiel, ktoré nepriamo súvisia s financovaním politických strán na Slovensku. Ich zavedenie by podľa môjho názoru pozitívne pôsobilo aj na oblasť financovania politických strán – zvýšilo by sa totiž riziko a znížil zisk zo zneužívania právomoci delegovaných zástupcov politických strán vo verejných funkciách. Jednotlivé formálne pravidlá širšieho regulačného rámca determinujú kvalitatívne, ako aj kvantitatívne parametre verejnej správy. Ide napr. o:

2.1. Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (ďalej len „Dohovor“)¹¹

Hoci SR nie je zatiaľ členom OECD, zúčastnila sa na príprave uvedeného Dohovoru OECD a podpísala ho ako signatár v Paríži 17. 12. 1997. Dohovor nadobudol platnosť 15. 2. 1999. Naše pristúpenie k Dohovoru predstavuje potrebu, aby bola legislatíva SR Dohovoru prispôbená. Patrí k typu medzinárodných dohovorov, na vykonanie ktorých je potrebný zákon.

Dohovor obsahuje pre zmluvné strany viaceré úlohy rôzneho charakteru. Úlohy legislatívnej povahy k realizácii Dohovoru, pokiaľ už neboli zabezpečené inak, rozpracovala vláda SR uznesením č. 146 /1998 zo dňa 3. 3. 1998. Okrem iného Dohovor požaduje (čl. 2) stanoviť právnu zodpovednosť právnických osôb za podplácanie zahraničného verejného činiteľa, a to trestnú, a ak to právny poriadok neumožňuje, tak zodpovednosť občianskoprávnou a ad-

¹⁰ Pravda, 5. 11. 1999 – Z veľkej lásky k hnutiu.

¹¹ Dohovor sa v mnohých ohľadoch zakladá na modeli FCPA (Zákon o zahraničnej korupcii – angl. Foreign corrupt practices act, FCPA), ktorý je dopracovaný aj na základe seriózneho zamyslenia sa a 20 rokov skúsenosti FCPA.

FCPA má korene v jednom z veľkých politických škandálov v dejinách USA. Ide o krátky príbeh, ktorý však odhaľuje všeličo o tom, ako sa v USA správajú podniky a spoločnosti.

V júni 1972 došlo k vlámaniu do malej kancelárie v strede Washingtonu, D. C. Policia zareagovala na volanie nočného strážníka a vlamačov zaistila. Kancelária, do ktorej sa pachatelia vlámali, bola strediskom volebnej kampane Demokratickej strany. USA v tom čase boli v strede rozbehnutej prezidentskej volebnej kampane. Policia a vyšetrovatelia FBI sa zakrátko dozvedeli, že vlamači dostali od politických spojencov opozičnej strany odmenu za spáchanie tohto trestného činu – opozičnou stranou bola strana, ktorej členom bol aj vtedajší prezident Richard Nixon.

Celý prípad rýchlo prerástol do ústavnej krízy, ktorá nakoniec vyústila do odstúpenia prezidenta. Celý škandál sa stal známym ako „Watergate“. Počas vyšetrovania sa zistilo, že aj samotný zdroj peňazí, z ktorých dostali vlamači odmenu, má zaujímavý pôvod. Veľká časť týchto prostriedkov bola získaná v hotovosti z príspevkov veľkých spoločností na kampan. Tie zamaskovali platby v hotovosti vo svojich knihách falošnými účtovnými záznamami. Tieto spoločnosti siahli po takýchto „opatreniach“ kvôli tomu, aby zamaskovali svoje platby, pretože v USA sú príspevky spoločnosti na politické účely nezákonné.

ministratívnu a postih právnických osôb, napr. peňažnou sankciou, trvalou diskvalifikáciou z účasti na verejnom obstarávaní, vylúčením z iných podnikateľských činností, vylúčením z nároku na verejné dávky a podpory, uvalením súdneho dohľadu, súdnym príkazom na likvidáciu a podobne. Túto úlohu by podľa uznesenia vlády mal zabezpečovať minister vnútra a minister hospodárstva pribežne. Úloha nebola v uznesení dostatočne konkretizovaná. Jej plnenie nie je v zákonoch badateľné. Trestnoprávnu zodpovednosť právnických osôb sľúbila vláda navrhnúť v zamyšľanej rekonštrukcii Trestného zákona, na ktorej sa v tomto období začína znova pracovať. Zdá sa však, že uvedený súb nemusí byť záväzný.

V jednej otázke sa však novela TZ odchyľuje od Dohovoru spôsobom, ktorý je podľa môjho názoru v rozpore s jeho požiadavkou v preambule a s jeho zmyslom. **Dohovor totiž požaduje trestnosť podplácania, ak sa úplatok ponúkne, sľúbi alebo dá nielen verejnému činiteľovi či pre neho, ale aj keď sa ponúkne, sľúbi alebo dá „pre tretiu stranu“ s vedomím verejného činiteľa, aby požadovaným spôsobom konal alebo sa zdržal konania. Toto „tretia strana“, teda „iná osoba“ verejnému činiteľovi nenáležitú výhodu neodovzdáva, nie je sprostredkovateľom, ani na podplácaného nepôsobí. Môže ísť o blízku osobu alebo blízky podnik, v ktorom činiteľ pracoval, či chce pracovať, alebo blízka politická strana a pod.** Pri príprave Dohovoru bola táto úprava predmetom a výsledkom rokovaní a kompromisov, najmä v súvislosti s poskytovaním úplatkov politickej strane. Zmluvné strany sa dohodli, že postih úplatkov politickej strane, či jej funkcionárovi, budú riešiť v budúcnosti. Tento problém sa premieta v súčasnej dobe aj do pocitu potreby upraviť dokonalejšie financovanie politických strán.

Trestnosť úplatkárstva, ak je úplatok ponúknutý, sľúbený alebo daný pre „inu osobu“, požaduje aj Rada Európy v Trestnoprávnom dohovore o korupcii, tiež Európska únia v Dohovore o boji proti korupcii zahraničných úradníkov ES a členských štátov EÚ (Akt Rady z 26. 5. 1997), a rovnako pripravovaná Konvencia OSN o boji s organizovaným zločinom. Na realizáciu Dohovoru OECD takú úpravu prijala napr. aj Česká republika v novele pôvodného spoločného Trestného zákona v § 162a s účinnosťou od 1. 7. 1999.

Do návrhu novely TZ spočiatku bolo uvedené ustanovenie zapracované, ale v neskorších štádiách bolo z návrhu vypustené. Tento postup nie je založený na vedeckom odôvodnení, ba nemá vôbec žiadne odôvodnenie a dôvodová správa predložená vládou s návrhom novely parlamentu naopak zdôvodňuje pôvodnú úpravu prevzatú z Dohovoru OECD či RE a EÚ. Takto boli zúžené aj všetky ostávajúce návrhy novely a teraz ustanovenia TZ o aktívnom i pasívnom úplatkárstve. Tým bola podľa názoru viacerých právnych expertov otvorená v právnom poriadku SR široká cesta k obchádzaniu trestnosti úplatkárstva a k úplatkárstvu nielen u zahraničného verejného činiteľa, ale všeobecne. Ide o obdobnú situáciu, ako keď sa novelou z r. 1995 zrušilo ustanovenie § 161 TZ o trestnosti aktívneho úplatkárstva v SR. Tým sa vtedy vyhlásilo, že aktívne podplácanie je v SR dovolené. Náprava sa urobila až v r. 1999. Úprava odchýlna od Dohovoru bude mať čiastočný negatívny vplyv aj na možnosti vzájomnej spolupráce a právnej pomoci podľa Dohovoru.¹²

2.2. Úprava konfliktu záujmov

Presné a jasné definovanie toho, čo môže a čo nemôže zamestnanec verejného sektora robiť, stanovenie povinností pre zamestnancov vo verejnej službe, určitých zákazov a obmedzení, ako aj mechanizmu verejnej kontroly nad ich dodržiavaním je ďalšou oblasťou vyžadujúcou reguláciu s cieľom zamedziť zneužívanie úradu pre politické strany.

Základným právnym krokom, ktorý by mal na Slovensku zabezpečovať daný cieľ a zabráňovať tomu, aby pri výkone verejnej funkcie vznikla možnosť uprednostniť osobný záujem, prípadne partikulárny záujem politickej strany, pred verejným záujmom, ako aj zvýšenie možnosti občanov kontrolovať nimi zvolených zástupcov na politickej scéne, je ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov.

Tento zákon sa však ukázal ako neúčinný. Vôbec nestanovuje mechanizmus, ako rozporu záujmov verejných činiteľov zabrániť (napr. stratou mandátu). Poslanci parlamentu majú napr. zákaz členstva v predstaviteľských obchodných spoločnostiach, tento zákon im však nebráni v tom, aby vo firemných funkciách namiesto nich pôsobili ich manželky, deti či ich právnicki. Preto by sa mala v novele tohto zákona obmedziť aj podnikateľská alebo zárobková činnosť

najbližších rodinných príslušníkov štátnych funkcionárov v tých prípadoch, keď by výkon štátnej funkcie mohol byť zneužitý v prospech podnikateľskej alebo zárobkovej činnosti rodinného príslušníka, prípadne politickej strany. Pre okruh subjektov, na ktoré by sa vzťahoval tento zákon, by mal platiť zákaz nadobúdať majetok štátu, majetok obcí na podnikateľské účely a majetok verejno-právnych inštitúcií. V zákone by mala byť zároveň upravená zodpovednosť za nesplnenie alebo porušenie ustanovených obmedzení a povinností. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že správy sú neverejné.

Súčasný zákon by mal byť preto v budúcnosti nahradený sériou jednoduchých zákonov. Dosah tohto zákona by sa mal rozšíriť aj na politické strany.¹³

Bežne sa po návrate politikov zo zahraničných služobných ciest iba skonštatuje: „Obe strany sa dohodli na prehlbení ďalšej spolupráce.“ Informácie z týchto ciest pritom môžu byť veľmi užitočné, avšak distribuované len po osobnej, priateľskej, stranej, prípadne inej relatívne uzavretej línii. Preto ďalším z nástrojov právnej úpravy tzv. konfliktu záujmov by sa mala stať povinnosť publikovať, napr. na Internete, časti správ zo služobných ciest verejných činiteľov, napr. členov vlády, vedúcich ostatných orgánov štátnej správy a poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré nie sú predmetom štátneho alebo obchodného tajomstva. Súčasťou uverejnenej správy by mali byť aj náklady vynaložené na služobnú cestu.

Otázky morálky a disciplíny, ako aj správanie sa zamestnancov verejného sektora je potrebné rozpracovať do etických kódexov. Takýto kódex je najčastejšie vysvetlením, ktorým sa podáva úradníkom výklad určitých procedurálnych krokov a ich dosah na úrad (najjednoduchšie – čo je treba urobiť s kyticou kvetov alebo fľašou whisky vo vašej kancelárii, keď je takýto darček reakciou na súhlas s udelením žiadanej výhody?). V etických kódexoch je potrebné stanoviť, ako ďaleko toto všetko môže zísť a čo majú v takých situáciách zamestnanci verejného sektora robiť.

2.3. Zákon o prístupe k informáciám

O tomto zákone sa na Slovensku diskutuje už dlhšiu dobu. Poslanec Langoš (DS) predložil parlamentu paragrafové znenie uvedeného zákona, ktoré odráža princípy „Občianskej kampane za dobrý zákon o prístupe k informáciám“. Základným princípom je „čo nie je tajné – je verejné“. Povinnými osobami, podľa uvedeného návrhu zákona, sú aj politické strany.

Prístup k informáciám by mal byť posilnený zavedením národného registra, obchodného registra, registra nehnuteľností, účtovné uzávierky či auditu do praxe – teda zabezpečiť prístup k verejným registrom na Internete.

2.4. Regulácia lobingu

Regulácia lobingu, stanovenie hranice medzi interakciou súkromného a verejného sektora, k aby sa znížila pravdepodobnosť aj politickej korupcie, je na Slovensku zatiaľ neznámym pojmom.

¹² Jedným z nástrojov právnej úpravy tzv. konfliktu záujmov u ústavných činiteľov, štátnych úradníkov a volených orgánov samosprávy všetkých stupňov je inštitút povinného majetkového priznania. Majetkové priznanie musia na Slovensku predkladať ústavní činitelia. Avšak tento inštitút veľmi málo informuje občana o aktivitách verejných činiteľov. Ak by dnes napr. dostala polovica parlamentu dary od lobistických firiem za „správne hlasovanie“, poslanci si ich môžu pokojne priznať v liste, ktorý môže skončiť v parlamentnom trezore. Ani novinár, ani iný občan sa však o tom nedozvie. Zákon ho totiž zakazuje zverejniť. Občanom tak nie je zabezpečená ani elementárna verejná kontrola. Preto by sa v novele zákona občanom priamo alebo prostredníctvom masmédiu malo zabezpečiť, aby sa mohli oboznámiť so všetkými aktivitami štátnych funkcionárov. Monitorovanie aktiv a príjmov vyšších úradníkov s rozhodovacou právomocou by sa malo stať dôležitým preventívnym nástrojom dodržiavania stanovenej právnej úpravy. Preto by sa v novele daného zákona mala stanoviť pre ústavných činiteľov, štátnych úradníkov a volených predstaviteľov orgánov samospráv všetkých stupňov, ako aj pre ich rodinných príslušníkov, povinnosť podať majetkové priznanie a zároveň preukázať pôvod nadobudnutého majetku. Stanovila by sa tak povinnosť dokázať to, že tento nárast bol dosiahnutý legitímnym spôsobom.

Orgán kompetentný vykonávať túto činnosť by mal byť nezávislou agentúrou. Pre orgán, ktorý bude požadovať majetkové priznanie, ako aj preukázanie pôvodu majetku, by sa ďalej stanovili spôsoby odhliadania, resp. konfiskácie majetku v prípade neschopnosti preukázať jeho pôvod, a to aj bez usúdenia z trestnej činnosti. Takýto inštitút predstavuje spôsob finančnej kontroly bežnej v zahraničí a využíva sa v 20 vyspelých štátoch sveta.

¹³ MIKLIČ, F.: Medzinárodné dohovory o boji proti korupcii (s dôrazom na konvenciu OECD) a ich implementácia do legislatívy SR. CPHR – Transparency International Slovensko 1999.

2.5. Odstránenie privilégii, prípadne zmena spôsobu ich aplikácie

Možnosť zneužitia právomoci verejných činiteľov sa znižuje aj liberalizáciou ekonomiky, teda zmenšením priestoru pre netransparentnú činnosť verejnej správy. Odmietnutie zložitej a neracionálnej štátnej regulácie, jej nahradenie trhom, predstavuje elimináciu podmienok pre zneužitie sily, teda vložených kompetencií verejnej správy.

V opodstatnených prípadoch, keď sa regulácie zo strany štátu javia byť, spolu so silnými trhmi, potrebnými na zabezpečenie konkurencie a na zabezpečenie širokého rozsahu dôležitých sociálnych hodnôt, je potrebné zaviesť kvalitné, transparentné regulačné nástroje. Transparentnosť a efektívnosť činnosti realizovaných inštitúciami verejnej správy závisí totiž aj od toho, aká metóda sa použije na ich realizáciu. Teda **už stanovené pravidlá, metódy realizácie určitej činnosti determinujú stupeň transparentnosti a efektívnosti realizovanej aktivity.**

Ide predovšetkým o systém verejného obstarávania, poskytovania licencií¹⁴ a iných druhov povolení, systém pridelovania prostriedkov zo štátnych fondov, riadenie podnikov s účasťou štátu atď.¹⁵

Ing. Emília Sičáková

CPHR – Transparency International Slovensko

Sponzorstvo politických strán?

ZUZANA MAGUROVÁ

Úvod

V médiách sa v poslednom čase takmer denne venuje priestor financovaniu či „sponzorovaniu“ politických strán. Politici z viacerých politických strán po voľbách na jeseň 1998 verejne deklarovali, že na predvolebnú kampaň využili finančné a materiálne dary od sympatizantov, resp. sponzorov.¹ V susednej Českej republike sa v súvislosti so sponzorovaním politických strán objavilo viacero afér, pričom jedna z nich viedla k odstúpeniu V. Klause aj českej vlády.² Na verejnosť postupne preniká aj aféra financovania nemeckej CDU a veľkej pozornosti médiu i nás sa „teší“ KDĽ.

Sponzorstvo sa postupne stalo dôležitým fenoménom v kruhoch mimovládnych organizácií a v oblasti športu, no do širšieho povedomia verejnosti sa dostáva v súčasnosti práve v dôsledku už spomínaných afér súvisiacich s financovaním politických strán.

Napriek tomu, že sponzorstvo sa stalo bežnou súčasťou slovníka našich politikov, novinárov ako i právnych teoretikov,³ názory na to, čo sa pod týmto pojmom skrýva, sú častokrát odlišné. Jedným z dôvodov je aj to, že doteraz nebola u nás spracovaná štúdia, ktorá by sa venovala problematike sponzorstva.

Pojem sponzorstvo

Podobne ako mnoho ďalších pojmov v ekonomickej a právnickej terminológii u nás bol pojem sponzor, sponzorstvo prevzatý zo zahraničnej terminológie.

Pri pátraní po presnom význame slova sponzor som dospela k zaujímavým poznatkám.

Sponzor v latinčine znamená ručiteľ, rukojemník.⁴ S podobným významom sa stretneme i v najznámejšom americkom právnickom slovníku – *Black's Law Dictionary*, kde je sponzor chápaný ako:

1. ručiteľ, osoba, ktorá sa zaväzuje alebo poskytuje za iného, najmä ako krstný otec pri krste,
2. v občianskom práve osoba, ktorá koná za iného dobrovoľne bez toho, aby bola o to požiadaná.⁵

Ďalší významný právnický slovník, ako je *A Concise Dictionary of Law*, pojem sponzor vôbec neobsahuje.⁶

Vo výkladových slovníkoch, napr. *Webster's New World Dictionary of the American Language*, sa okrem uvedených významov uvádza navyše: sponzorom je podnikateľská firma, ktorá platí za rozhlasový alebo televízny program za účelom reklamy svojho produktu.

V prekladovom anglicko-českom právnickom slovníku je pojem sponzor preložený ako ručiteľ.⁷

V špeciálnej publikácii *Terminologie neziskového sektoru. Glosať anglicko-český* sa pod pojmom sponzorstvo chápe podpora aktivít (či už sú to parciálne udalosti, organizácie, jednotlivci alebo súťaže) inou inštitúciou alebo osobou pre vzájomný prospech oboch strán. Sponzorstvo je považované za obchodnú transakciu medzi dvoma rovnocennými partnermi, ktorí obaja investujú do vzájomného vzťahu.⁸

Podľa *Krátkeho slovníka slovenského jazyka* je sponzor jednotlivec, podnik alebo inštitúcia, ktorá materiálne (obvyčajne finančnými prostriedkami) podporuje istú činnosť, podujatie a pod., resp. sponzor je podporovateľ.⁹

¹ Ako hodnotia predstavitelia politických strán svoju predvolebnú kampaň. SME/Smena, 2. 10. 1998, s. 3.

² ŠTENCOVÁ, A.: Sponzorování může být nebezpečné. Grant, 1998, č. 4, s. 6 – 7.

³ BĀRĀNY, E.: Právna úprava politických strán na Slovensku. Bratislava, FES analýzy, august 1999, s. 6.

⁴ KRESÁK, P. in: Poslanec za SOP Peter Kresák pre Pravdu o financovaní politických strán: „Zverejňovať všetkých sponzorov“. Pravda, 6. 12. 1999, s. 1; FICO, R. in: Ficova strana založila obchodnú spoločnosť, zisk použije na vlastné financovanie. SME 13. 12. 1999, s. 2; FICO, R. in: Fico odhalil svoj Smer. Plus 7 dní, 8. 11. 1999, s. 23.

⁵ ŠPAŇĀR, J. – HRABOVSKÝ, J.: Latinsko-slovenský a slovensko-latinský slovník. Bratislava, SPN 1962, s. 568.

⁶ Black's Law Dictionary. Fifth edition St. Paul Minn. 1979, s. 1257.

⁷ A Concise Dictionary of Law. Second edition, New York 1990.

⁸ KNAPP, V. – KUNZ, O. – MASOPUST, Z.: Anglicko-český právnický slovník. Praha, Ústav státu a práva ČSAV 1983, s. 217.

⁹ KIZÁKOVÁ, H.: Terminologie neziskového sektoru. Glosať anglicko-český. Praha, ICN 1997, s. 74.

¹⁰ KAČALA, J. – PISÁRČIKOVÁ, M. – POVAŽAJ, M. a kol.: Krátky slovník slovenského jazyka. Bratislava, Veda 1997, s. 663.

¹⁴ Podrobnejšie je táto problematika rozpracovaná v publikácii: SIČÁKOVÁ, E. – ZEMANOVIČOVÁ, D.: Súťažný spôsob udeľovania licencií. CPHR 1998.

¹⁵ Pre bližšie informácie pozri SIČÁKOVÁ, E. – JURZYCA, E. – ŠVEC, P.: Transparentnosť v ekonomike SR. CPHR 1998.

Právna úprava sponzorstva

Napriek tomu, že je pojem sponzor v praxi veľmi používaný, náš právny poriadok ho upravuje len v Zákone o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania.

Občiansky zákonník ani Obchodný zákonník zmluvu o sponzorstve ako samostatný zmluvný typ neupravuje. Pri uzatváraní sponzorskej zmluvy zmluvné strany využívajú možnosti nepomenovanej zmluvy (§ 51 Občianskeho zákonníka, § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka), pričom musia dbať na dostatočné určenie predmetu svojich záväzkov.

Daňové zákony takisto problematiku sponzorstva z aspektu daní z príjmov doteraz neupravujú. V komentároch k zákonu o daniach z príjmov sa síce stretávame s pojmom sponzorská činnosť, ale to len kvôli chybnému stotožňovaniu sponzorstva s darovstvom.¹⁰

V zákone o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania č. 468/1991 Zb., č. 268/1993 Z. z. v úplnom znení, v § 2 ods. f) sa sponzorovaním rozumie akýkoľvek príspevok poskytnutý fyzickou alebo právnickou osobou na priame alebo nepriame financovanie relácii za účelom propagácie mena, továrenskej alebo obchodnej známky, známky služieb alebo postavenia takej osoby.

Podstatné znaky sponzorovania by sme mohli zhrnúť nasledovne:

- ide o akýkoľvek príspevok fyzickej osoby alebo právnickej osoby,
- predmetom je financovanie relácie,
- účelom je propagácia mena továrenskej alebo obchodnej známky, známky služieb alebo postavenia sponzora,
- sponzorované relácie nesmú propagovať predaj, nákup alebo prenájom výrobkov alebo služieb sponzora alebo tretej osoby najmä tým, že by sa v týchto reláciách ich výrobky alebo služby osobitne spomínali.

Ako vyplýva z podstatných znakov sponzorovania:

- sponzorovanie nesmeruje k podpore aktivít prijímateľa, t. j. sponzorovaného, ale len na financovanie relácie,
- prijímateľom príspevku, t. j. sponzorovaným, môže byť len prevádzkovateľ rozhlasového a televízneho vysielania,
- sponzorom môže byť ktorákoľvek fyzická alebo právnická osoba.

Z uvedeného môžeme dospieť k záveru, že sponzorský príspevok by mohla politická strana teoreticky prijať len v prípade výroby relácie ako prevádzkovateľ rozhlasového alebo televízneho vysielania. Ten by však nemohla použiť na svoju činnosť, ale len na výrobu relácie. Lenže podľa § 17 ods. 2 zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov strany a hnutia nesmú vo vlastnom mene vykonávať podnikateľskú činnosť. Na prevádzkovaní rozhlasových a televíznych staníc sa v súlade s § 17 ods. 4 písm. a) uvedeného zákona môžu „len“ zúčastňovať ako člen alebo spoločník právnickej osoby, ktorej predmetom činnosti je rozhlasové alebo televízne vysielanie.

Právna úprava príjmov politických strán

Podľa § 18 ods. 2 Zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov sú príjmi:

- členské a obdobné príspevky,
- príjmy z majetku včítane príjmov z podnikania,
- dary,
- dedičstvo,
- prostriedky získané od štátu na úhradu volebnej kampane,
- iné príjmy.

Príjmy zo sponzorstva zákon o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach takisto vôbec neupravuje. Medzi zákonom dovolené príjmy však patria dary.

¹⁰ Napr. Fekete vo svojom komentári k zákonu o daniach z príjmov k § 20 ods. 4 týkajúcej sa odpočtu hodnoty darov zamieňa darovstvo právnickej osoby so sponzorskou činnosťou. In: FEKETE, I.: *Zákony a komentáre. Zákon o daniach z príjmov. Ekonomický a právny poradca podnikateľa*, 1997, č. 5 - 6, s. 102.

Právna úprava darovstva

Darovacia zmluva je, na rozdiel od sponzorskej zmluvy, upravená v Občianskom zákonníku v § 628 až § 630. Ide o dvojstranný právny vzťah, ktorý vzniká súhlasným prejavom vôle zmluvných strán, t. j. darcu a obdarovaného. Darovacou zmluvou darca niečo bezplatne prenecháva alebo sľubuje obdarovanému a ten dar alebo sľub prijíma.

Na túto skutočnosť treba upozorniť v súvislosti s úvahami o zavedení „anonymných darov“ politickým stranám. Keď má ísť o dvojstranný právny vzťah, musia byť obe zmluvné strany známe. Podľa môjho názoru nemožno použiť prívlastok „anonymný“ dar, nakoľko to odporuje podstate darovania.

Základným pojmovým znakom darovacej zmluvy je totiž okrem predmetu darovania a dobrovoľnosti bezplatnosť.

Predmetom darovania môžu byť hnutelnosti, nehnuteľnosti, peniaze, vecné práva. Na túto skutočnosť často pozabúdajú zástancovia anonymných darov. Nehnuteľnosti, autá, vecné práva v žiadnom prípade nemožno „darovať“ tak, aby darca nebol známy, a nedá sa použiť ani „fingovaná mŕtva duša“, ako sa to niekedy robí v prípade peňažných darov, keď sa nevedie pravé meno darcu.

Jedným z podstatných pojmových znakov darovania je už spomínaná bezplatnosť. Podľa komentárov obdarovaný (v našom prípade politická strana) sa nezaväzuje poskytnúť nijakú protihodnotu daru vyjadriteľnú v peniazoch. To však nevylučuje nejakú protislužbu obdarovaného v prospech darcu, ktorá nemá majetkovú hodnotu.¹¹

Pri darovstve je preto namieste otázka, čo je dôvodom takéhoto konania darcov. Je to len filantropia, alebo darca od obdarovaného „niečo“ očakáva?

Pri obdarúvaní mimovládnych organizácií je okrem filantropie a snahe o sebazviditeľnenie darcu významná aj snaha cielené podporiť určité vybrané subjekty (športové kluby, školy, ktoré navštevujú rodinní príslušníci, priatelia a pod., resp zdravotnícke zariadenia). Podľa dostupných štatistík najviac darov smeruje do oblasti športu, vzdelávania a zdravotníctva.¹² Darcovia, ktorí poskytujú dary politickým stranám, však „nebažia“ po svojom zviditeľnení sa a často nemajú záujem, aby ich meno bolo spájané s tou-ktorou stranou a neodhalilo sa ich prípadné sympatiarstvo.

Ďalším dôvodom je aj možnosť zníženia základu dane darcu ako daňovníka. V oboch prípadoch, či je darcom fyzická osoba alebo právnická osoba, môže si táto odpočítvať hodnotu darov od základu dane len v prípade, ak sú splnené nasledujúce podmienky:

Dar môže byť poskytnutý obciam a právnickým osobám so sídlom na území SR. Politická strana je právnickou osobou so sídlom na území SR, čiže prvú podmienku spĺňa.

Zákon taxatívne vymedzuje účel, na ktorý sa dar môže poskytnúť. Ide o financovanie vedy a vzdelania, kultúry, školstva, na požiarnu ochranu, na podporu mládeže, na ochranu a bezpečnosť obyvateľstva, na ochranu zvierat, na sociálne, zdravotnícke, ekologické, humanitárne, charitatívne, náboženské účely, pre štátom uznané cirkvi a náboženské spoločnosti, telovýchovné a športové účely.¹³ Na presné vymedzenie účelu daru treba dbať v darovacej zmluve. Ak je totiž dar poskytnutý na iné účely, ako sú v zákone určené, stáva sa príjem obdarovanej právnickej osoby z takeho daru predmetom dane a darca si taký dar nemôže odpočítať zo základu dane.

Z uvedeného vyplýva, že dary poskytnuté na financovanie činnosti politickej strany si darca nemôže odpočítavať od základu dane. Čiže darcom politických strán, na rozdiel od darcov mimovládnych organizácií, chýba motivácia možnosti zníženia svojho daňového základu, nakoľko daruje zo svojho zisku. Dar politickej strane v tom prípade nie je evidovaný v účtovníctve podnikateľa. Práve preto by mali byť dary podnikateľských subjektov dostatočne transparentné, aby darcovia neboli „odmeňovaní“ napr. štátnymi objednávkami.

Zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov v § 19 obmedzuje možnosť prijímania darov od štátu a od štátnych orgánov stranami a hnutiami.

Počet subjektov, ktoré môžu politickým stranám poskytovať dary, je obmedzený aj ďalšími právnymi úpravami.¹⁴

¹¹ SVOBODA, J. a kol.: *Občiansky zákonník*. Bratislava, Eurounion, s. r. o., 1994, s. 457.

¹² DECKÁ, J.: Aká je u nás darcovská atmosféra. *Ekonomický a právny poradca*, 1998, č. 1, s. 154 - 157; ČALFOVÁ, J.: Získanie sponzorského daru v SR ovplyvňujú osobné kontakty a dostatok informácií o treťom sektore. *NonProfit*, 1998, č. 1, s. 11.

¹³ Zákon č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov § 15 ods. 8 a § 20 ods. 4.

¹⁴ Zákon č. 207/1996 Z. z. o nadáciách v znení zákona č. 147/1997 Z. z. § 6; zákon č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch § 23 ods. 1; zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby § 30 ods. 4.

Záver

Spojeniu „sponzorstvo politických strán“ sa odporúčam striktne vyhýbať.

Pokiaľ bude u nás sponzorstvo definované v právnej úprave tak, ako je to v zákone o rozhlasovom a televíznom vysielaní, nepovažujem za správne rozširovať jeho používanie nad rámec zákonnej úpravy.

V prípadoch, keď sa stotožňuje sponzorstvo s darcovstvom, dochádza k paradoxnej situácii, nakoľko z obsahovej stránky sponzorská zmluva odporuje jednej z podstatných náležitostí darovacej zmluvy, a to je bezodplatnosť. Premenovanie darovacej zmluvy na sponzorskú, tak ako aj pridávanie prívlastkov „sponzorský“ dar (v zmysle daru od sponzora), považujem za zbytočné a zavádzajúce. **Pri podpore politických strán zo strany tretích osôb odporúčam pridržať sa právnej úpravy darovacej zmluvy v Občianskom zákonníku (§ 628 až 630).**

Naša právna úprava neumožňuje, aby bola v postavení „sponzorovaného“ politická strana. Politická strana môže byť len v postavení „sponzora“ relácii v rozhlasovom a televíznom vysielaní v súlade s § 2 a § 3 zákona č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do národnej rady Slovenskej republiky.

V najbližšej budúcnosti sa zrejme nevyhne požiadavke zmien právnej úpravy sponzorstva, ktoré by sa malo, tak ako v ostatných krajinách, stať platformou pre podporu všeobecne prospešných aktivít. Činnosť politických strán sa však nezvykne zaradiť medzi všeobecne prospešné aktivity, ktoré zvyknú vykonávať mimovládne neziskové organizácie. Čiže ani v budúcnosti nemožno očakávať, že by „sponzorovanými“ subjektmi mohli byť aj politické strany.

Z týchto dôvodov som za nadpis svojho príspevku pripojila otázku.

JUDr. Zuzana Magurová
Ústav štátu a práva SAV, Bratislava

Právne a politické základy vývoja politických strán na území Slovenska do roku 1990

VIEROSLAV JÚDA

Proces formovania systému politických strán ako subjektov politického spektra na území Slovenska je časovo vymedzený právnou úpravou Uhorská zák. čl. XXXIII/1873 až po prvú skutočne demokraticky pozitívne formovanú úpravu vzniku politických strán zák. č. 15/1990 Zb. o politických stranách.

Našou snahou v tomto príspevku je poukázať na vývin právnej úpravy politických strán s prihliadnutím na politické realie doby, ktoré ovplyvňovali právnú problematiku.

I. Právna úprava politických strán na území Slovenska do roku 1918

Problematika právnej úpravy politických strán v zalitavskej časti rakúsko-uhorskej monarchie našla vyjadrenie v zák. čl. XXXIII z roku 1873 (volebný zákon) a v nariadení uhorského kráľovského ministerstva pre vnútorné záležitosti č. 1508/1875 BM o spolkoch. Politické strany v Uhorsku existovali vo forme politických spolkov. O existencii politického spolku rozhodoval minister pre vnútorné záležitosti. Na rozdiel od liberalistickej koncepcie rakúskeho právneho poriadku, ktorý neupravoval existenciu vzniku politických strán, uhorský právny poriadok zakotvil povolo- vaci režim. Preto na území Slovenska do roku 1918 ako subjekty politicko-spoločenského života pôsobilo 16 politických strán.¹ Z toho len tri slovenské – Slovenská národná strana, Slovenská sociálnodemokratická strana a Slovenská ľudová strana.

II. Právna úprava politických strán v ČSR v rokoch 1918 – 1938

Základným právnym predpisom, od ktorého sa odvíja právna úprava problematiky politických strán, je recepčný právny predpis zák. č. 11/1918 Zb. z. a n. Na základe tohoto právneho predpisu bol všeobecne recipovaný do čs. právneho poriadku rakúsky (v českých krajinách) a uhorský (na Slovensku a Podkarpatskej Rusi) právny poriadok.

Na území Slovenska nedošlo k recepcii uhorského povolo- vacieho režimu, podmienujúceho existenciu politických strán.

V československej právovede vychádzajúcej zo zásad normativizmu a politického liberalizmu sa uplatnil náhľad na politické strany obdobne ako v rakúskom právnom poriadku.

Československá právoveda chápala politickú stranu ako „skupinu osôb, obhajujúcich určitý názor alebo nárok, ktoré sa snažia uplatniť v spoločenskom celku (štáte, obci a pod.), ktorého sú súčasťou.“² Program politickej strany znamenal účel a cieľ jej konania. Program sa skladal z vytýčenia vlastných stranických cieľov, z určenia postupu, akým dosiahnuť tieto ciele (taktika), a napokon aj z teoretického odôvodnenia oboch (doktrína, náuka).³ Prvoro- publiková právoveda, vychádzajúc z rakúskej liberalistickej predstavy o pôsobení politických strán v štáte, právne ne- upravila postavenie politických strán. Základ pre zdôvodnenie právnej absencie úpravy politických strán nachádza- me v právnom normativizme. Podľa tohto smeru sa štát ako subjekt práva stotožňoval s právnym poriadkom. Úlohou politických strán bolo získať vo voľbách politickú moc a participovať na tvorbe právneho poriadku. Právny normati- visti zaradili politické strany do „predštátnej sféry“, mimo „hotového“ práva. Preto by bolo údajne anachronizmom a v rozpore s liberalistickým chápaním občianskych slobôd právne upraviť postavenie politických strán, právnym po- riadkom, ktorý ony samé vytvárali.⁴

To vysvetľuje paradox, že ani ústavná listina, ktorá v § 8 a 13 vyslovila zásadu pomerného zastúpenia, neobsa- ho-

¹ LIPTÁK, M.: Politické strany na Slovensku 1860 – 1989. Bratislava 1992, s. 5.

² Pozri heslo Politické strany in: Ottův slovník naučný nové doby. Dodatky k velikému Ottovu slovníku naučnému, díl 4, zv. II 1937, s. 1217.

³ Slovník veřejného práva československého, zv. III, Brno 1934, s. 174 – 175; KELSEN, H.: Hauptproblemen. 1911, s. 411: „Stát neriadi strany a ne- může ich viesť. Naopak, ony sú na to určené, aby ho viedli a sú brané abstraktné (pred ním). Politické strany sú slobodné mocenské orgány... bez toho, aby potrebovali štátne uznanie....Kde sa ich štát (politické strany – pozn. aut.) pokúsi obmedzovať, tam prestáva byť slobodným národným štátom.“

⁴ Pozri dielo cit. v pozn. 2, s. 177.

vala ani zmienku o politických stranách. Ústavodarcu garantoval občanom právo tvoriť spolky (§ 113 úst. listiny), nie však politické strany. Právna úprava politických strán absentovala aj pri úprave volebného práva v zák. č. 663/1919 Zb. z. a n. a č. 44/1920 Zb. z. a n. o stálych voličských zoznamoch. Volebná prax poznala len pojem volebné strany, hoci v praxi išlo o politické strany. Politická strana nebola právnickou osobou. Politické strany boli len útvarmi faktickými. Najvyšší súd ČSR definoval politickú stranu ako „súhrn osôb vyznávajúcich určité politické presvedčenie...“⁵

Paradox, ktorý viedol už k spomenutej absencii právnej úpravy problematiky politických strán, viedol k ďalšiemu paradoxu. Právny poriadok upravoval postavenie politických strán len negatívne. Základom tejto právnej úpravy bol zákon zo dňa 25. októbra 1925 č. 201 o zastavovaní činnosti a rozpúšťaní politických strán. Zákon bol prijatý na základe politických udalostí spojených najmä s politickým vývojom v Nemecku. Mimoriadnosť tohto zákona sa prejavila v časovej ohraničenosti jeho platnosti. Postupne bol zákon predĺžený až do roku 1938. V § 20 sa prvýkrát nachádza legálna definícia pojmu politickej strany ako „nielen politická strana riadne organizovaná, ale aj akákoľvek politická skupina, združenie alebo hnutie“. Samotná definícia politickej strany bola značne široká. Použil sa v nej aj pojem hnutie (Bewegung), ktorý bol zavedený terminológiou nemeckého národného socializmu ako prejav všeobecného odporu proti politickému straníctvu. Zákonodarcu nazeral na pojem politickej strany ako na zjav korporatný.

Korporatívny štát bol logickým vyústením partokracie politických strán v predmnichovskej ČSR. Predstavitelia právneho normativizmu (Kelsen, Weyr) obhajovali existenciu štátu strán (Parteienstaat), vychádzajúc z názoru, že demokratické štátne zriadenie je nemysliteľné bez existencie politických strán. Inak povedané „demokraticky ovládaný štát je preto nutne štátom strán“⁶ Svoje tvrdenie opierali o vtedajšie poznatky pri nástupe totalitných režimov, spojené s likvidáciou plurality politických strán v Taliansku, Nemecku, Rusku, Rakúsku.

Odporcovia normatívnej školy (najmä Kallab) odmietali zjednotenie politických vzťahov na triade občan – politické strany – štát, v ktorom plnili politické strany úlohu „medzičlánku“, čím sa ospravedlňovali viazané listiny a volebné reverzy v čs. volebnom práve. Vznikom Parteienstaat by dochádzalo k zmene parlamentného politického režimu na korporatívny, čo by znamenalo, že namiesto slobodného občana vystupovali ako nositeľky politických práv určité subjekty – tiež politické strany. Východiskom s partokracie politických strán malo byť posilnenie regionalizmu, decentralizácia a odborová samospráva.⁷

Výsledkom absencie právnej úpravy vzniku a postavenia politických strán bolo, že právny poriadok existenciu politických strán – významného subjektu politického systému – len mlčky uznával. Politické strany existovali len de facto. Úvahy o právnej úprave politických strán zostali len v rovine de lege lata. Z právneho hľadiska de iure neexistovala žiadna politická strana. Politické strany vznikali v duchu liberalistickej zásady „čo nie je zákonom upravené, je dovolené“. Preto politickú stranu v ČSR mohol založiť ktokoľvek s akýmkoľvek politickým programom. Preto v predmnichovskej ČSR existovalo viac ako 50 politických strán. Partokracia viedla ku koalícnictvu, ktoré pretrvávalo počas dvadsaťročnej existencie prvej ČSR.

Prvá komplexná právna úprava politických strán v pozitívnom zmysle je z obdobia tzv. druhej republiky. Ide o vl. nar. č. 330/1938 Zb. z. a n. o politických stranách. Touto právnou normou došlo k realizácii zásad čl. II úst. zák. č. 330/1938 Zb. z. a n. zmocňovacieho zákona.

V § 1 vl. nariadenia došlo k právnej regulácii vzniku politických strán. Normotvorca podmienil vznik politickej strany súhlasom štátneho orgánu, ktorým bola vláda. Podľa § 2 ods. 4 rozhodovala vláda na základe voľného uváženia. Rovnako vážne bola upravená aj problematika rozpúšťania politických strán. Politická strana mohla byť rozpustená na základe ohrozenia verejného záujmu, ktorého mieru a príčiny posudzovala vláda.

Vládne nariadenie v § 3 ods. 1 prvýkrát priznalo politickým stranám právnu subjektivitu. Po prvýkrát došlo k poskytnutiu právnej ochrany názvu politickej strany (§ 4).

Vládne nariadenie, ako už vyplýva z jeho charakteru, bolo vydané v dobe krízy Československej republiky a tiež krízy československej demokracie. Predovšetkým samotné zmocňovacie zákonodarstvo vyjadrovalo krízový stav vtedajšej spoločnosti. V československej normotvorbe bolo tradíciou upravovať najdôležitejšie otázky politického i spoločenského života formou ústavných zákonov, resp. zákonov.

⁵ Pozri rozhodnutia Najvyššieho súdu č. 5993, 7450, 7762 (Zb. Vážneho).

⁶ WEYR, F.: Československé právo ústavné. Praha 1937, s. 45.

⁷ Pozri dielo cit. v pozn. 2, s. 1218.

III. Právne a politické základy formovania systému politických strán pred a po oslobodení ČSR (1940 – 1945)

Právne vyjadrenie našla problematika úpravy politických strán aj v Slovenskej republike 1939 – 1945.

Právna úprava politických strán bola zakotvená na princípe budovania autoritatívneho štátu s dominanciou jednej štátotvorníky – Hlinkovej slovenskej ľudovej strany.

Základom právnej úpravy je čl. 58 Ústavy SR, podľa ktorého sa slovenský národ podieľa na budovaní štátu prostredníctvom Hlinkovej slovenskej ľudovej strany. Právne postavenie HSLS upravovali následne zák. č. 245/1939 Sl. z. o Hlinkovej ľudovej strane a zák. č. 215/1942 Sl. z. V zák. č. 215/1942 Sl. z. o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane došlo k zakotveniu riadenia strany na vodcovskom princípe. Stranícky etatizmus vyjadruje spojenie všetkých funkcií vo verejnej správe s členstvom v HSLS.

Právne úpravy sa dostalo aj politickým stranám národnostných menšín, a to zák. č. 121/1940 Sl. z. o politických stranách národnostných skupín. Existenciu politickej strany podmienil zákonodarcu registráciou, v skutočnosti však platil povolovací režim.

Otázkami reformy systému politických strán v oslobodenej ČSR sa v londýnskej emigrácii v roku 1941 zaoberal prezident E. Beneš. Na základe negatívnych skúseností s prvorepublikovým straníckym systémom navrhoval právnú úpravu vzniku politických strán. Snahou Beneša bolo právnym spôsobom upraviť vznik politických strán a zamedziť tak ich hypertrofii. Beneš dospel k názoru, že po skončení druhej svetovej vojny by mali stranícky systém v ČSR tvoriť dve, maximálne tri politické strany. Navrhoval, aby išlo o stranu ľavice, pravice, eventuálne stranu stredy. Zníženie počtu politických strán odôvodnil na základe negatívneho pôsobenia prílišného počtu politických strán, ako jedného z faktorov, ktoré spôsobili pád kontinentálnych demokracií.⁸

Naplnenie idey vytvorenia troch politických strán si Beneš predstavoval tak, že stranu ľavice by tvorili predstavitelia komunistickej, sociáldemokratickej a národnosocialistickej strany. Stranu stredy by tvorili predstavitelia Čs. strany ľudovej. Predstavitelia agrárnej strany by vytvorili konzervatívnu stranu. Predstavitelia politických strán však Benešovú koncepciu odmietli.⁹

Úprava problematiky politických strán sa uskutočnila v emigrácii nie na základe konštitucionalistiky a práva, ako si to predstavoval Beneš. Základom bolo vytvorenie Socialistického bloku.¹⁰ Práve v „Bloku“ bolo rozhodnuté, že agrárna strana a jej predstavitelia nepriechádzajú do úvahy ako politický partner v Národnom fronte.¹¹ Najsilnejšej (a najvplyvnejšej) politickej strane prvej republiky sa vyčítala spolupráca s fašizmom a negatívny postoj pri voľbe Beneša za prezidenta ČSR v roku 1935.

K zníženiu počtu politických strán tak došlo na základe politických dohôd, v rozpore s právnym stavom. Politické rozhodnutie nahradilo absenciu právnej úpravy! Je zaujímavé, že práve Beneš, ako dôsledný zástanca právnej a politickej kontinuity, nevyužil svoje právo a nepokúsil sa toto rozhodnutie politických strán právne legalizovať vydaním dekrétu so súhlasom Štátnej rady, ktorý by upravoval vzniknutý stav. Beneš naopak prijal „politickú exkomunikáciu“ zástupcov agrárnej strany, s ktorými spolupracoval v odboji a v Štátnej rade (napr. Feieraband a iní), z politického života v oslobodenej ČSR. Domnievame sa, že Benešovo nekonanie vo veci agrárnej strany vychádzalo z taktiky, podľa ktorej „najdôležitejšie veci sa vyriešia doma, po opadnutí radikalizmu“. Politický vývoj však ukázal, že Beneš zrejme nedocenil rastúci vplyv Národného frontu.

Otázka zníženia počtu politických strán sa uskutočnila na Slovensku v období Slovenského národného povstania. Slovenská národná rada, vrcholný orgán odboja, nar. SNR č. 1/1944 Zb. nar. SNR o vykonávaní zákonodarnej, vládnej a výkonnej moci na Slovensku sa stala držiteľkou originálnej normotvornej právomoci na povstaleckom území. SNR upravila problematiku politických strán len v negatívnom zmysle.¹² Nar. SNR č. 4/1944 Zb. nar. SNR o rozpús-

⁸ BENEŠ, E.: Demokracie dnes a zíttra. Praha 1948, s. 281.

⁹ FEIERABAND, L. K.: Politické vzpomínky. III. diel, Brno 1996, s. 120 a n.

¹⁰ Socialistický blok bolo združenie predstaviteľov sociálno-demokratickej, národno-socialistickej a komunistickej strany v londýnskej emigrácii. Socialistický blok vznikol ako súčasť Národného frontu združujúceho socialistické strany v londýnskej emigrácii. K definícii Národný front a Socialistický blok in: KLÍMEŠ, M. – LESJUK, P. – MALÁ, I. – PREČAN, V.: Cesta ke květnu. Praha 1965, zv. 1, s. 136.

¹¹ Pozri dielo cit. v pozn. 10, s. 358, 363 – 364.

¹² Nebolo možné očakávať, že SNR komplexne upraví problematiku politických strán, vzhľadom na zložitosť vnútropolitického situácie, v ktorej bola SNR kreovaná a vyvíjala svoju činnosť. Išlo o vynaloženie dvojnásobku úsilia na plnenie úloh, pretože SNR bola orgánom, v ktorom sa kumulovala zákonodarná (Predsedníctvo SNR) i výkonná činnosť (poverenictva SNR). Z tohto hľadiska bola SNR orgánom sui generis. K činnosti SNR v SNP pozri HUBENÁK, L.: Slovenské a československé dejiny štátu a práva v rokoch 1918 – 1945. Banská Bystrica 1998, s. 186.

teni politických strán a organizácii došlo k rozpusteniu aj vládnej štátostраны, Hlinkovej slovenskej ľudovej strany (HSLS) a politických strán nemeckej a maďarskej národnostnej menšiny (Deutsche Partei a Magyar Nemzeti Párt).

Základný rozdiel medzi koalícičným londýnskej emigrácie a postupom SNR je zrejmy. Slovenská národná rada nerozhodla len na základe politickej dohody, ale svojmu rozhodnutiu dala formu revolučnej legálnosti. Práve v právnej forme, ktorú zvolila SNR, vidíme základný štátoprávny a legislatívny význam a rozdiel v porovnaní s výlučne politickými rozhodnutiami predstaviteľov politických strán v londýnskej emigrácii.

IV. Vplyv Národného frontu na formovanie systému politických strán v oslobodenej ČSR

Vplyv Národného frontu pôvodne založeného ako zoskupenia politických strán na dosiahnutie oslobodenia ČSR postupne vzrástol.

Nová vláda, ktorá pricestovala do Košíc s prezidentom Benešom, bola výlučne kreovaná z predstaviteľov strán Národného frontu a zástupcov Slovenskej národnej rady.¹³

Rozhodnutie o znížení počtu politických strán bolo vtelené do Košického vládneho programu vlády Národného frontu Čechov a Slovákov. Vláda sa v bode IX zaviazala, že vyhlási zákaz všetkých fašistických strán a nedovoli obnovenie v akejkoľvek forme tých politických strán, ktoré sa previnili záujmom národa a republiky. Menovite sa uvádzajú agrárna strana, jej odnože tzv. živnostenskej strany, Národné zjednotenie. Na Slovensku vláda zakázala HSLS a politické strany, ktoré s ňou splynuli v roku 1938, čím potvrdila len existujúce normotvorne rozhodnutie Slovenskej národnej rady v Slovenskom národnom povstaní.

Paralelne s Národným frontom v českých krajinách vyvíjal od 15. marca 1945 činnosť slovenský Národný front. Jeho základ tvorili predstavitelia dvoch „povstaleckých“ strán – Komunistickej strany Slovenska a Demokratickej strany.

V rámci slovenského Národného frontu došlo k stretu dvoch koncepcií na jeho obsahové zastúpenie.

Demokratická strana videla v Národnom fronte len koalíčný stranický orgán. Vzorom jej bola koalícia štyroch českých politických strán bez dohody o účasti odborov a roľníckeho zväzu. Preto Demokratická strana trvala na koalícii a rokovaniach dvoch politických strán a odmietala účasť odborov a Zväzu roľníkov v Národnom fronte.

Komunistická strana Slovenska zastávala názor, podľa ktorého sa mal Národný front rozšíriť aj o zástupcov spoločenských organizácií, najmä odborov, a Zväz roľníkov. Komunistickej strane Slovenska nechcela budovať Národný front ako čisto koalíčné zoskupenie dvoch politických strán.

Rozšírením Národného frontu o zástupcov spoločenských organizácií sa KSS snažila získať politický vplyv v týchto organizáciách a prostredníctvom nich ovplyvňovať politiku Národného frontu a z tohoto uhla aj politiku Demokratickej strany.

V. Snahy o rozšírenie straníckej štruktúry na Slovensku

Existencia len dvoch politických strán na Slovensku – Komunistickej strany Slovenska a Demokratickej strany – viedla k snahe českých politických strán o vytvorenie svojich filiállok na Slovensku. Na strane českých politikov to bola snaha o podchytenie bývalých straníckych štruktúr a tiež o získanie hlasov katolíckej väčšiny slovenského obyvateľstva, ktoré tvorilo voličskú základňu zrušenej Hlinkovej slovenskej ľudovej strany. Táto aktivita vzrástla po rozhodnutí Dočasného národného zhromaždenia o vypísaní volieb do Ústavného národného zhromaždenia.

S týmito aspiráciami vystúpila Československá strana národné socialistická. Na zjazde v decembri 1945 sa predseda strany P. Zenkl vyjadril o snahe preniesť politické zastúpenie aj na Slovensko. Snahou národných socialistov bolo kreaovať na Slovensku Stranu štátnej jednoty, ktorej personálnu základňu mali tvoriť bývalí legionári z prvej a druhej svetovej vojny a sokolstvo. Úlohou strany bolo podchytiť aj slovenské katolícke vrstvy.¹⁴

K snahám českých politických strán zaujal Národný front na Slovensku jednomyselné stanovisko. Strany slovenského Národného frontu predpokladali zmeny v straníckej štruktúre na Slovensku len po dohode so slovenským Národným frontom. Zároveň odmietli akékoľvek pokusy o obnovu HSLS. Slovenský Národný front na základe a v záujme nedovoliť vznik náboženskej neznášanlivosti rozhodol nepovoľiť budovanie žiadnej politickej strany na Slovensku na

konfesnom základe.¹⁵ Tieto vyhlásenia nezostali len v teoretickej rovine. Posúdením žiadosti o založenie Strany národnej jednoty sa zaoberá slovenský Národný front 25. februára 1946. Vo svojom rozhodnutí požiadal Povereniecťo pre veci vnútorné o preskúmanie politickej činnosti zakladajúceho člena strany Ing. Jantošika v čase 6. októbra 1938. Zároveň Národný front uložil strane doplniť memorandum.¹⁶ Pripravný výbor Strany štátnej jednoty odpovedal na úlohy stanovené slovenským Národným frontom doplnením memoranda.

V memorande odvodzovala Strana štátnej jednoty činnosť z ilegality a aktívneho zapojenia sa jej členov do Slovenského národného povstania. Strana sa definovala ako národná, socialistická a demokratická. Predstavitelia strany načrtli programové zásady v dvanástich bodoch. V nich sa odzrkadľovalo rešpektovanie výdobytkov Slovenského národného povstania a Košického vládneho programu. Strana bola za čo najužšiu spoluprácu so Sovietskym zväzom a západnými demokraciami. V oblasti verejného a spoločenského života sa žiadalo potrestanie reakcie. Na poli hospodárskom strana deklarovala snahu o vyrovnanie životnej úrovne medzi českými krajinami a Slovenskom. Snahou bolo zachovať rovnocenné postavenie štátneho, družstevného a súkromného sektora. Strana podporila poštátnenie priemyslu ako prostriedku na riešenie existenčných a sociálnych otázok robotníctva. Strana sa zasadzovala za pozemkovú reformu. Programové vyhlásenie sa rozchádzalo v jednom bode s politikou strán Národného frontu. Strana štátnej jednoty deklarovala snahu o povolenie vytvárania politických strán s celoštátnou pôsobnosťou, ale len vo vzťahu k Slovensku.¹⁷

Súčasne so Stranou štátnej jednoty prerokoval slovenský Národný front žiadosť o povolenie Strany práce. Strana práce bola vyzvaná, aby doplnila svoje podanie o stanovisko k „jednotlivým výdobytkom slovenského národného povstania, menovite k otázke slovenského národa, ku SNR, Zboru povereníkov atď.“¹⁸

Na tieto otázky odkázalo dočasné kolektívne vedenie Strany práce predstaviteľov Národného frontu na ohlas dočasného výkonného výboru „Slovenskému ľudu“.¹⁹

Prevolanie obsahovalo stotožnenie sa Strany práce s ideami Slovenského národného povstania a zahraničného československého odboja. Strana práce sa charakterizovala ako strana všetkých pracujúcich. Na poli hospodárskom sa strana zasadzovala za prehlbovanie hospodárskej demokracie – za znárodnenie kľúčových odvetví priemyslu, ktoré boli v rukách nepriateľov a zradcov. Strana sa zasadzovala za zvýšenie životnej úrovne roľníctva. Preto sa Strana slobody zasadzovala za odstránenie cenovej disparity medzi poľnohospodárskymi a priemyselnými výrobkami. Strana sa zaviazala presadzovať občianske slobody – slobodu slova, tlače, možnosť kritiky ako základu demokratického politického usporiadania v Československej republike. V štátoprávnym usporiadaní sa strana zasadzovala o budovanie Československej republiky na národnom princípe. Zahraničná politika mala byť budovaná na zásadách priateľstva a spolupráce so slovanskými národmi a západnými demokraciami.²⁰

Snahu o založenie tretej, resp. štvrtej politickej strany na Slovensku prejavil aj katolícky klérus. Ich snahy a predstavy boli obsahom memoranda, ktoré 10. januára 1946 odovzdali slovenským katolíckim biskupom na audiencii prezidentovi Benešovi. Podľa autorov memoranda by nová strana mala byť pravicová a úzko spolupracovať s Čs. lidovou stranou. Snahou bolo organizovať 70 % katolíckeho obyvateľstva na Slovensku. V závere memoranda autori varovali pred možnosťou ovládnutia potenciálnych voličov komunistickou propagandou.²¹

Na základe týchto skutočností podali 5. marca 1946 za organizačný výbor na čele s kanonikom Cvinčekom siedmi zástupcovia Národnému frontu žiadosť o povolenie Kresťansko-republikánskej strany. Členovia prípravného výboru žiadali o prijatie strany do Národného frontu. Cieľom strany bolo združiť kresťanský, demokratický a republikánsky citiaci ľud, ktorí nenašli umiestnenie v iných politických stranách.²²

Vyhlásenie žiadateľov o založenie strany kresťanského a nie katolíckeho charakteru vychádzalo z rozhodnutia slovenského Národného frontu, ktorý nepriamo reagoval na memorandum katolíckych biskupov. Národný front v záujme udržania jednoty v národe odmietol organizovanie politickej strany na konfesnom základe.²³

¹³ Pozri bod 10. Štruktúra politických strán na Slovensku v Zápisnici o schôdzke Národného frontu, zo dňa 12. januára 1946. In: SNA, fond UAU SNF 1945 – 1946, inv. č. 2/krab. 1.

¹⁶ Zápisnica o porade NF, ktorá bola dňa 25. 2. 1946 v budove Predsedníctva SNR v Bratislave. In: SNA, fond ÚP-SNR, Š-24, krab. 114.

¹⁷ Strana štátnej jednoty – podanie doplneného memoranda. In: SNA, fond ÚP-SNR, Š-24, krab. 114.

¹⁸ Pozri materiál cit. v pozn. 14.

¹⁹ Národný front, vyjadrenie Strany práce. In: SNA, ÚP-SNR, Š-24, krab. 114.

²⁰ Slovenskému ľudu. In: SNA, ÚP SNR, L-41, krab. 52.

²¹ OPAT, J.: O novou demokracii 1945 – 1948. Praha 1966, s. 160–161.

²² Oznámenie Národnému frontu o založení Kresťansko-republikánskej strany. In: SNA, ÚP-SNR, Š-24, krab. 114.

²³ Pozri pozn. 13.

¹³ Pozri dok. cit. v pozn. 9, s. 445 – 446.

¹⁴ Tamže.

Vznik novej politickej strany, ktorá by organizovala katolícke zložky obyvateľstva na prvý pohľad paradoxne podporovali aj predstavitelia Komunistickej strany Slovenska. Vedenie KSS na čele s V. Širokým videlo v prípade prijatia takejto politickej strany za člena Národného frontu možnosť rozšíriť alebo aspoň oslabiť jednotu Demokratickej strany. Preto bolo pre KSS sklamaním, keď po podpísaní „Aprílovej dohody“ členovia prípravného výboru stiahli návrh na povolenie Kresťansko-republikánskej strany.

Na porade strán slovenského Národného frontu – Komunistickej strany Slovenska a Demokratickej strany – došlo 7. marca 1946 k prijatiu Strany práce a Strany slobody za členov Národného frontu.

Skupina mladých „čechoslovakistov“, ktorá chcela založiť Stranu štátnej jednoty, sa svojho plánu po povolení Strany slobody vzdala. Svojich dvadsať sekretariátov, ktoré dovtedy vybudovali ako základ strany rozpustili a vstúpili do Strany slobody.

VI. Názory Komunistickej strany Slovenska a Demokratickej strany na rozšírenie straníckej štruktúry na Slovensku

Stanovisko k rozšíreniu slovenského Národného frontu o dva nové politické subjekty prezentoval podpredseda Demokratickej strany Hodža v spravodajcovi sekretariátu DS „Zápisník Demokratickej strany“. Tento tlačový materiál slúžil len pre potrebu členov okresných a miestnych vedení Demokratickej strany – ako prísne tajný materiál! V článku *Naše stanovisko k novým stranám* autor uvádza, že na Slovensku sa politický život neskončil ustanovením dvoch politických strán (Komunistickej strany Slovenska a Demokratickej strany – pozn. aut.), pretože tieto dve politické strany nevyčerпали politicko-ideové rozvrstvenie národa. Podľa autora sa postupne vyprofilovali na Slovensku tri politické smery. Radikálny pokrokový smer, reprezentovaný Komunistickou stranou Slovenska a ľavým křidlom sociálnej demokracie, smer umiernený, reprezentovaný Demokratickou stranou, okolo ktorej sa združili sympatizanti bývalých politických strán a smer konzervatívny. Politický vývoj postupne smeroval k tomu, že ľavicový smer bol reprezentovaný dvoma stranami. Komunistickou stranou Slovenska a Stranou práce. Umiernený smer predstavovala Demokratická strana. Konzervatívny smer mala reprezentovať Strana kresťanských republikánov. Podľa autora bola pochopiteľná, že robotnícka trieda nemohla nájsť miesto len v Komunistickej strane Slovenska. Demokratická strana preto privítala vznik Strany práce. Autor pozitívne hodnotil neúspech založiť stranu českých socialistov na Slovensku – Stranu štátnej jednoty. Autor prezentoval kladný postoj Demokratickej strany k povoleniu nových politických strán na Slovensku, ak bude ich programová idea štátotvorná a demokratická.

Prijatie nových politických strán za členov Národného frontu rozhodol E. Friš v liste K. Šmídkemu. Materiál ÚV KSS označený ako „Dôverné!“ bol osnovou k referátu na manifestáciách 1. mája 1946. V osnove sa uvádza, že prijatím dvoch nových politických strán – Strany slobody a Strany práce dochádza k výraznej zmene straníckej štruktúry na Slovensku. Friš zdôraznil, že prijatím dvoch nových politických strán bolo potrebné považovať stranickú štruktúru na Slovensku za ustálenú. Otázka, prečo došlo k utvoreniu nových politických strán, je odpoveďou na vnútrostranickú krízu v Demokratickej strane. Demokratická strana sa podľa názoru Friša odklonila od zásad Slovenského národného povstania, brzdí pozemkovú reformu, váha, resp. odmieta poštátnenie priemyslu. Demokratom sa vylital oportunistický až odmietavý postoj k potrestaniu zradcov a kolaborantov a nejasné stanovisko k štátoprávnemu riešeniu postavenia slovenského národa v ČSR. Podľa Friša Demokratická strana pripúšťala centristické tendencie a na druhej strane sa snažila o ospravedlnenie politiky 6. októbra 1938. Komunistická strana Slovenska negatívne hodnotila snahu Demokratickej strany rozšíriť pôsobenie do českých krajín. Výsledkom by bola podľa autora nutnosť pripustiť účasť českých politických strán na straníckej štruktúre a tým aj na podiele v slovenskom politickom živote. Výsledkom takejto politiky by bol údajne rozkol v Demokratickej strane a založenie novej strany časťou vedúcich činiteľov Demokratickej strany.

Autor mal na mysli odchod poslancov za DS Slávik, Beharku a členov SNR za DS Brúhu, Gašperika a Sošányho a iných do Strany slobody.

V prevolani sa uvádzalo stanovisko Komunistickej strany Slovenska k straníckej štruktúre na Slovensku. Opätovne sa odmietlo založenie HSLS v akejkoľvek forme, pretože by to znamenalo rozdelenie obyvateľstva na konfesijnej príslušnosti. Komunistická strana Slovenska odmietla obnovenie pobočiek českých politických strán na Slovensku. Dôvodom odmietnutia boli negatívne skúsenosti s hypertrofiou politických strán v predmnichovskej ČSR. Ďalším dôvodom bola podľa komunistov možnosť narušenia zásady „rovného s rovným“, podľa ktorej si mali Slováci spravovať svoje veci samostatne. Strana práce bola hodnotená ako subjekt založený činiteľmi Československej sociálnodemokratickej strany, ktorí nepristúpili na platformu banskobystričského zlučovacieho

zjazdu 17. novembra 1944. V prevolani sa uvádza, že členovia Strany práce si musia uvedomiť, že KSS nebude tolerovať triedenie socialistického tábora!²⁴

VII. Systém politických strán v Československu v rokoch 1948 – 1989

Politické zmeny vo februári 1948 sa nevyhli ani politickým stranám. V Demokratickej strane, Strane slobody a Strane práce došlo k exkomunikácii členstva, ktoré sa nezmierilo s februárovým prevratom.

Výsledkom práce akčných výborov bola transformácia Demokratickej strany na Stranu slovenskej obrody a Strana práce sa rozpustila. Strana slobody existovala pod dohľadom KSS.

Nekomunistické politické strany sa postupne dostali na perifériu politického života. Ich význam bol zanedbateľný. Túto skutočnosť charakterizuje rozhodnutie slovenského Národného frontu z roku 1955, aby Strana slobody a Strana slovenskej obrody pracovali bez členstva. V roku 1963 ústredný výbor slovenského Národného frontu konštatoval, že znížovanie počtu členskej základne vedie k postupnému zániku týchto politických strán.

Základným nedemokratickým rozhodnutím potlačujúcim politický pluralizmus, vyjadrujúci reálny stav v politickom režime Československa bolo zakotvenie vedúcej úlohy KSČ v spoločnosti a štáte v čl. 4 úst. zák. č. 100/1960 Zb. Ústavy Československej socialistickej republiky. O postavení ostatných politických strán (Strany slobody a Strany slovenskej obrody) sa ústava nezmieňovala, čím došlo k ich nerovnoprávnemu postaveniu voči Komunistickej strane Československa. Na čl. 4 nadviazal čl. 6 o Národnom fronte, v ktorom sa fixovalo dominantné postavenie Komunistickej strany Československa. Vykonávacím právnym predpisom čl. 6 bol zák. č. 128/1968 Zb. o Národnom fronte. Zákon v § 2 ods. 1 legalizoval politickú prax platnú už od roku 1945, podľa ktorej sa existencia politickej strany, resp. organizácie plniacej jej funkciu obligatórne podmieňovala členstvom v Národnom fronte. Rozhodnutie o zrušení subjektu, člena Národného frontu patrilo do právomoci štátneho orgánu. O odvolaní proti zrušeniu politického subjektu rozhodoval na Slovensku Krajský súd v Bratislave.

Zákonodarcu v § 2 ods. 2 prvýkrát vymedzil pojem politická strana ako „organizácia, ktorá najmä na základe svetového názoru alebo na základe iného spoločenského politického programu združuje členov a stúpencov predovšetkým za tým účelom, aby aktívne pôsobila medzi občanmi a dosiahla podiel na tvorbe politiky a štátnej moci vykonávanej zastupiteľskými zbormi“.

VIII. Právna úprava politických strán po novembri 1989

Politické a ústavné zmeny, ktoré podmienili novembrové udalosti v roku 1989, sú spojené v rovine ústavnoprávnej zrušením čl. 4 o vedúcej úlohe Komunistickej strany Československa a absolútnosťou čl. 6 podmienenou ustavnopolitickou praxou rozpadom inštitútu Národného frontu. Vznik nových politických subjektov nebol právne upravený až do prijatia zák. č. 15/1990 Zb. o politických stranách.

IX. Záver

Formovanie systému politických strán z hľadiska právneho aj politického na území Slovenska prebieha od 60. rokov 19. storočia až po súčasnosť. Formovanie politických strán sa začína už od 40. rokov 19. storočia, poznačené čiastočným útlmom, ktorý spôsobila buržoáznodemokratická revolúcia v Uhorsku v roku 1848. Od roku 1867 sa stali politické strany v Uhorsku pevnou súčasťou liberálneho politického systému. Rozvoj politických strán prebiehal od záujmových skupín voličov, pred ktorými vystupovali jednotliví kandidáti politických strán, každý s vlastným politickým programom. Politický program bol spravídla zmesou regionálnych a celoštátnych záujmov kandidátov. Rozvoj politických strán v Uhorsku obmedzoval povoloací systém a obmedzenia volebného práva. Podľa nariadenia č. 1508/1875 BM existovali politické strany vo forme politických spolkov. Obmedzenia volebného práva spôsobili, že volebné právo malo v Uhorsku len 5 – 7 % obyvateľstva.

Z politologickeho hľadiska sú pre charakteristiku politickej strany najdôležitejšie predovšetkým tieto znaky:

²⁴ Osnovu k referátu k manifestáciám 1. 5. 1946 zasial 24. 4. 1946 Dr. E. Friš, tajomník ÚV KSS, K. Šmídkemu. In: SNA, fonda ÚP-SNR, Š-24, krab. 114.

1. politická strana sa usiluje o presadenie istých skupinových záujmov a o uchopenie politickej moci v parlamentných voľbách. Má záujem podieľať sa na mocensko-politickom riadení štátu,
2. politická strana uplatňuje vo svojej činnosti určité zásady a názory na riešenie spoločensko-politických problémov. Súhrn týchto názorov je vyjadrený v politickom programe strany,
3. politická strana má pevnú štruktúru a vypracovaný spôsob vnútrostraníckej organizácie, čo umožňuje politickej strane vystupovať voči iným subjektom politického systému ako celok.

Kým v 19. storočí existovali politické strany konzervatívne, liberálne a socialisticke, v 20. storočí k nim pribudli strany fašistické a komunistické.

Liberálna absencia právnej úpravy politických strán v období prvej Československej republiky viedla k hypertrofii politických strán a ku koalícnictvu a stranictvu. Preto na území vtedajšej ČSR existovalo viac ako 50 politických strán. V parlamentných voľbách v rokoch 1920 kandidovalo 23 strán, v roku 1925 až 29 strán, v roku 1929 to bolo 19 strán a v roku 1935 počet kandidujúcich politických strán klesol na 16.

Politické strany sa dočkali právnej úpravy až na sklonku druhej ČSR vládnym nariadením s mocou zákona.

Po roku 1939 došlo k extrémnemu posunu od liberalistickej absencie právnej absencie úpravy politických strán až po ústavné kreovanie postavenia jednej štátost strany (čl. 58 Ústavy SR). Prvorepublikový princíp tvorby politických strán na záujmovom podklade bol v Slovenskej republike 1939 – 1945 vystriedaný právne fixovaným systémom politických strán na národnom princípe s dominanciou HSLS.

K ďalšiemu extrémnemu postoju došlo v emigrácii. Predstavitelia čs. demokratickej emigrácie v súčinnosti s predstaviteľmi KSČ vytvorili Národný front ako nadstranícke združenie politickej emigrácie a politických strán. Tento nový subjekt politického systému si osvojoval bez existujúcej právnej úpravy nepovoľil obnovenie politických strán, ktoré jeho predstavitelia vinili z územného rozpadu ČSR v roku 1938 – 1939. Preto je významným činom nar. SNR č. 4/1944 Zb. nar. SNR o rozpustení politických strán a organizácií. Na základe tohoto nariadenia došlo k rozpusteniu HSLS a strán národnostných menšín na právnom základe. Nedemokratické zákonodarstvo upravujúce postavenie politických strán z roku 1938 bolo právne zrušené § 2 ods. 1 nar. SNR č. 1/1944 Zb. nar. SNR o vykonávaní zákonodarnej, vládnej a výkonnej moci na Slovensku.

Prvorepublikový republikánsko-demokratický režim budovaný na liberalistických zásadách sa neobnovil.²⁵ Politický režim ľudovej demokracie, chápaný v čo najširšej účasti občanov na správe vecí verejných, mal byť ústavnoprávne legitímne fixovaný v prvých parlamentných voľbách v oslobodenej ČSR. Súhlas so spoločenskými i politickými zmenami mali vyjadriť občania prostredníctvom novej sústavy politických strán.

Už počas oslobodzovania Slovenska začali v politickom systéme Slovenska opätovne pôsobiť dve politické strany KSS a DS. Až pred parlamentnými voľbami v apríli 1946 vznikli dve ďalšie politické strany Strana slobody a Strana práce. Parlamentné voľby, ktoré sa konali v máji 1946, však boli kvázi plebiscitom medzi komunistickými ideálmi KSS a občianskymi princípmi, ktoré obhajovala DS. Dve nové politické strany prakticky počtom hlasov nijako výrazne neovplyvnili politickú scénu Slovenska.

Po februárových udalostiach došlo k rozvratu DS a jej následnej transformácii na Stranu slovenskej obrody. Strana práce sa rozpustila. Strana slobody pôsobila naďalej ale pod dohľadom KSS. Päťdesiate a šesťdesiate roky znamenajú postupný útlm činnosti nekomunistických politických strán, ktoré slúžili len ako zdanie parlamentného systému. Politický systém a parlamentný systém bol budovaný na princípe štátost strany – KSČ. To sa ústavnoprávne prejavilo aj v Ústave ČSSR zakotvením čl. 4 o vedúcej úlohe KSČ. Ústava nehovorila o ostatných politických stranách, ani o KSS. Tým len zvýraznila politickú realitu, podľa ktorej boli nekomunistické strany združené v Národnom fronte len satelitmi KSČ, čo v plnej miere platilo aj o KSS v jej pomere ku KSČ.

Novembrové udalosti v roku 1989 postupne spôsobili zmenu politického systému v ČSSR. Nové politické subjekty Verejnosť proti násiliu a Občianske fórum vznikli bez ohľadu na právny stav. Až následné zrušenie čl. 4 o vedúcej úlohe KSČ a obsoletnosť čl. 6 o Národnom fronte umožnili budovanie pluralitného politického režimu na princípe slobodnej existencie viacerých politických strán. Právna úprava politických strán bola prijatá zák. č. 15/1990 Zb. o politických stranách.

JUDr. Vieroslav Júda

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica

²⁵ Pozri BEŇA, J.: Košický vládný program a právna kontinuita ČSR. Právne historické studie. Praha 1984, č. 25.

Postavenie nekomunistických strán v politickom systéme Slovenska v druhej polovici 50. rokov

JURAJ MARUŠIAK

Po voľbách 1954 mali nekomunistické strany na Slovensku 3 % zastúpenie v KNV, 0,2 % v ONV a 1,8 % v MNV.¹ Zastúpenie týchto strán však nezodpovedalo ich skutočnej činnosti. Po roku 1948 tieto strany na zásah KSS, ale aj v záujme stabilizácie pozícií nových vedúcich predstaviteľov zámerne redukovali počty svojich členov, prestali udržiavať kontakty s členskou základňou, väčšina bývalých členov však pochopila ich efemérne postavenie v politickom systéme.

Voľby 1954 znamenali ďalšie oslabenie postavenia nekomunistických strán vo verejnom živote. Poklesol počet ich zástupcov v zákonodarných zboroch, namiesto poslaneckých klubov začali fungovať krajské združenia poslancov a aj v rétorike vedúcich predstaviteľov KSČ zaujímal Národný front čoraz menšiu úlohu.

Rámec pôsobenia nekomunistických strán na Slovensku vymedzili Zásady pre činnosť Strany slovenskej obrody (ďalej len „SSO“) a Strany slobody (ďalej len „SSI“), prijaté predsedom ÚV SNF 27. 5. 1955. Podľa týchto zásad sa mali zamerať hlavne na masovovýchovnú prácu. Vedenia oboch strán mali „venovať ďaleko väčšiu pozornosť práci svojich poslancov, ako tomu bolo doteraz“, na druhej strane ich funkcionári mohli na všetkých verejných podujatiach vystupovať iba ako zástupcovia SNF. Pre štruktúru týchto strán mal zásadný význam bod 6 uvedených Zásad, podľa ktorého mali obe strany fungovať ako „strany aktivistov“, t. j. bez masovej členskej základne: „Nie je žiaduce rozširovanie členskej základne týchto strán v samotnom záujme týchto strán, pretože by nemali dostatočnú kontrolu nad svojim členstvom. Tým by vzniklo nebezpečie prilivu skrachovaných ľudáckych živlov, ktoré by mali možnosť organizovať sa a vyvíjať nepriateľskú činnosť na legálnej platforme.“ Všetky organizačné a personálne zmeny v stranách sa mohli robiť len po prerokovaní a súhlase výborov SNF.² Pre obe strany platila zásada, že nesmeli do svojich radov prijímať ľudí vylúčených z KSČ. Sekretariát ÚV SNF disponoval kádrovou evidenciou každého člena SSO a SSI.³ Orgány NF povinne dostávali všetky zápisnice a korešpondenciu týchto strán.

Pokusy nekomunistických strán z roku 1956 o prijímanie nových členov, evidenciu členov, prípadne zavedenie členských preukazov alebo o zriadenie krajských sekretariátov, čím by sa spochybnil Zásady z mája 1955, definitívne zamietol Sekretariát ÚV KSS v auguste 1958. Vzhľadom na neustále zužovanie funkcionárskej základne SSO a SSI akceptoval možnosť pribrať aktivistu alebo funkcionára, ale jedine v prípade prirodzeného úbytku, alebo pri odchode člena z politických príčin. Tak sa však mohlo stať iba po predbežnom súhlase KV SNF.⁴ Kádrové preverky, prebiehajúce v rokoch 1958 – 1959 v ústredných štátnych inštitúciách, neobišli ani nekomunistické strany.⁵

Marginalizácia nekomunistických strán v politickom systéme súvisela s postupujúcim upevňovaním moci aparátu KSČ, ktorá už považovala svoj mocenský monopol za nespochybiteľný a cítila čoraz menšiu potrebu dokazovať svoju demokratickú legitimitu napr. pomocou existencie nekomunistických strán alebo Národného frontu, ktorý mal vyvolávať zdanie spoločenského konsenzu. Ešte v júni 1956 celoštátna konferencia KSČ vyzvala, aby dobudovanie socializmu sa stalo „vecou celého NF“, čoho dôsledkom mala byť aktivizácia organizácií NF, pochopiteľne ako prevodového mechanizmu na výkon direktív zhora. V materiáli vydanom ÚV KSČ v marci 1957 sa zároveň tvrdí, že „orgány NF musia rešpektovať samostatnosť a dobrovoľnosť spoločenských organizácií. Nemôžu preto zasahovať do otázok týkajúcich sa vnútorných problémov spoločenských organizácií“. Materiál žiada širšie zapojenie nestraníkov, resp. príslušníkov nekomunistických strán. Ti mali byť častejšie prizývaní na zasadnutia rozšírených výborov NF. To svedčí o tom, že KSČ chcela aspoň navonok vyvolávať zdanie samostatnosti jednotlivých zložiek NF a uplatňovať metódy ich ovládania neformálnymi nástrojmi. Riadenie zložiek NF sa malo uskutočňovať prostredníctvom komunistov v týchto organizáciách i prostredníctvom komunistov v orgánoch NF. ÚV KSČ odmietlo názory funkcionárov

¹ LIPTÁK, E. (ed.): Politické strany na Slovensku 1860-1989. Bratislava, Archa 1992, s. 297.

² Slovenský národný archív (SNA), fond (f.) Ústredný akčný výbor Slovenského národného frontu (ÚAV SNF), kartón (k.) 113, inventárne číslo (inv. č.) 164, SSI. – poslanci, funkcionári, personálne 1948 – 1958.

³ SNA, f. ÚAV SNF, k. 114, inv. č. 164, SSI. – poslanci, funkcionári, personálne 1960 – 1968.

⁴ SNA, Archiv ÚV KSS (A ÚV KSS), f. Sekretariát ÚV KSS (Skr. ÚV KSS), k. 176, zasadnutie SÚV KSS, 8. 8. 1958, Správa o práci orgánov NF na Slovensku.

⁵ SNA, f. ÚAV SNF, k. 100, inv. č. 104, SSO – zápisnice zo zasadnutí Predsedníctva SSO 1959.

nižších stranických orgánov, ktoré odzneli v roku 1956, popierajúce nutnosť existencie NF ako názory sektárske: „Podceňovať význam NF alebo dokonca ignorovať jeho existenciu v politickej praxi znamená dopúšťať sa sektárskych chýb.“ Vedenie KSČ bolo pri formulácii takehoto postoja motivované skúsenosťami z Maďarska. Tvrdilo, že tam „podceňovanie Vlasteneckého frontu bolo jednou z okolností, ktoré prehlbili politickú krízu v tomto štáte“.⁵ Napriek deklarovaným zámerom však vývoj NF i organizácii nadobúdala opакný trend. Predstavitelia KSČ sa usilovali svoj mocenský monopol uplatňovať čoraz viac prostredníctvom formálnych nástrojov, prostredníctvom právnych noriem a priameho presadzovania vplyvu stranických orgánov. Ako sa ukazuje, priamy vplyv stranických orgánov mal na nižších, ale aj na vyšších úrovniach spontánny charakter a vyplýval zo samotnej povahy politického systému. Procesy prebiehajúce v politickom systéme koncom 50. rokov možno charakterizovať ako tendencie k inštitucionalizácii mocenského monopolu KSČ, k jeho legalizácii aj z formálnej stránky, pričom nedochádzalo ku kvalitatívnym zmenám systému a mechanizmom moci. V takejto situácii bol Národný front odsúdený na živorenie a postupný útlm, pretože ako „prevodový systém“ na realizáciu politiky KSČ medzi nestraníkmi sa stal redundantným. Signálom tohto procesu sa okrem iného stalo aj rozhodnutie vedenia KSČ o znížení počtu pracovníkov aparátu NF a likvidácii okresných sekretariátov NF v júli 1959. Úlohy, ktoré sa v masových organizáciách dovtedy zabezpečovali prostredníctvom orgánov NF, odvtedy zabezpečovali priamo príslušné orgány KSČ. Zredukoval sa aj aparát ÚV SNF, pri ktorom sa zrušili oddelenia. Tento krok zdôvodňovalo Byro ÚV KSS tým, že „svoje poslanie a úlohy môžu masové organizácie plniť s úspechom len za predpokladu, že sa naďalej upevni a prehĺbi vedúca úloha KSČ v celom NF“. Priamy vplyv KV KSČ na krajské orgány NF sa mal realizovať prostredníctvom predsedov KV NF, ktorým sa v prípade potreby mal stať vedúci tajomník KV KSČ. Do funkcie predsedov OV NF mali byť volení vedúci tajomníci OV KSČ alebo iní členovia byra OV KSČ, najčastejšie tajomník OV KSČ zodpovedný za ideologické otázky.⁶ Vyvrcholením spomínaného procesu inštitucionalizácie moci bolo prijatie novej Ústavy ČSSR v roku 1960, ktorá okrem iného právne zakotvila mocenský monopol KSČ, ako aj spojenectvo so ZSSR.

V súvislosti s prijímaním novej ústavy a reformou územného členenia v roku 1960 vedenie KSČ rozhodlo o zriadení krajských sekretariátov slovenských nekomunistických strán.⁷ Pôvodne sa totiž prijala celostátna úprava o usporiadaní územných orgánov zložiek Národného frontu, podľa ktorej mali mať nekomunistické strany v každom kraji svoj sekretariát. Autorom návrhu však ušla skutočnosť, že tieto strany na Slovensku nemali platených pracovníkov v krajoch.⁸ Vedenie KSS ešte v januári 1960 nerátalo s možnosťou vytvorenia krajských sekretariátov SSO a SSL.⁹ Členovia byra ÚV KSS si to však všimli a spočiatku na návrh reagovali negatívne, najmä člen byra ÚV KSS Jozef Valo. Hoci aj prvý tajomník ÚV KSS Karol Bacilek najprv zvažoval možnosť požiadať Politické byro ÚV KSČ o zrušenie pôvodného rozhodnutia, nakoniec sa vyslovil v prospech zriadenia krajských sekretariátov SSO a SSL: „Je diskusia, že strany budú zrušené. Týmto opatrením budeme čeliť nesprávnym názorom.“¹⁰ V súvislosti s pripravovanými voľbami do národných výborov Sekretariát ÚV KSS 7. 3. 1960 rozhodol o maximálnom počte členov oboch strán v KNV.¹¹ Pre pôsobenie zástupcov nekomunistických strán v národných výboroch však platil jednoznačný kadrový strop: nesmeli zastávať funkciu podpredsedu národného výboru akéhokoľvek stupňa, mohli pôsobiť najvyššie ako predsedovia komisií.¹²

Objavovali sa úvahy o tom, aby z ústavy boli vypustené zmienky o Národnom fronte a o nekomunistických politických stranách. Tieto a podobné úvahy vedenie KSČ síce naoko odmietlo, ale nedisancovalo sa od nich: „Hoci takýmto pripomienkam nie je možné vyhovieť, sú samy osebe priznačným javom, ktorý znamená, že niektorí z našich pracujúcich by chceli ísť ešte ďalej smerom k dovršeniu socializmu a prechodu ku komunizmu, než to na základe dosiahnutého stavu našej spoločnosti zachytáva návrh novej ústavy.“¹³

⁵ SNA, A ÚV KSS, f. P. David, kr. 2240, archivná jednotka (a. j.) 59. Brožúra – materiál k niektorým otázkam činnosti orgánov NF a organizácii združených v NF.

⁶ SNA, A ÚV KSS, f. Predsedníctvo ÚV KSS (PÚV KSS), kr. 1010, Zasadnutie BÚV KSS, 3. 7. 1959, Návrh na organizačné zabezpečenie uznesenia PB ÚV KSČ o niektorých zmenách v činnosti orgánov NF a jeho aparátu; SNA, A ÚV KSS, f. Sekr. ÚV KSS, kr. 200, Zasadnutie SÚV KSS 22. I. 1960, Správa o plnení uznesenia PB ÚV KSČ o niektorých zmenách v činnosti orgánov a aparátu NF.

⁷ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 114, inv. č. 164, SSL – krajské výbory 1954 – 1962.

⁸ Státní ústřední archiv (SÚA), Archiv ÚV KSČ (A ÚV KSČ), f. 02/2, svazek (sv.) 249, a. j. 332, bod (b.) 7.

⁹ SNA, A ÚV KSS, f. Sekr. ÚV KSS, kr. 200, Zasadnutie SÚV KSS 29. 1. 1960, Návrh na prevedenie územných zmien v orgánoch niektorých spoločenských organizácií.

¹⁰ SNA, A ÚV KSS, f. PÚV KSS, kr. 1029, Zasadnutie BÚV KSS 24. 3. 1960, Návrh na zriadenie sekretariátov KV SSO a SSL.

¹¹ Kraje Západoslovenský: 7 – 10 poslancov; Stredoslovenský: 5 – 7 poslancov; Východoslovenský: 3 – 5 poslancov.

¹² SNA, f. ÚAV SNF, kr. 98, inv. č. 96, Správa o činnosti inopolitických strán a ich poslancov v r. 1960.

¹³ SÚA, A ÚV KSČ, f. 02/2, sv. 262, a. j. 347, bod 16; SÚA, A ÚV KSČ, sv. 268, a. j. 349, bod 1.

Koncom 50. a začiatkom 60. rokov časť vedúcich funkcionárov ÚV KSČ skutočne uvažovala o likvidácii nekomunistických strán združených v Národnom fronte. Prvý tajomník ÚV KSČ Antonín Novotný takéto úvahy z taktických dôvodov odmietal, hoci nebol ich principiálnym odporcom. V rozhovore s vedúcim oddelenia ÚV KSSZ pre vzťahy s komunistickými a robotníckymi stranami socialistických štátov J. A. Andropovom v predvečer XXI. zjazdu kom. KSSZ koncom januára 1959 uviedol, že to „zatiaľ ešte neslobodno urobiť, berúc do úvahy medzinárodný význam existencie týchto strán“.¹⁵

V rokoch 1955 – 1960 Strana slovenskej obrody disponovala 3 miestami v Zbore povereníkov (povereník pracovných síl do 31. 8. 1958 a od 1. 7. 1959 povereník potravinárskeho priemyslu a zároveň ústredný tajomník SSO Jozef Gajdošík, povereník spojov Jozef Lukačovič a povereník zdravotníctva Vojtech Török), 10 poslancami v SNR (po voľbách 1948 ich mala 20), 9 poslancami v NZ, jedným kreslom ministra vo vláde, ktoré zastával predseda strany Jozef Kyselý (do 1. 4. 1958 minister miestneho hospodárstva, od 15. 10. 1958 minister – predseda Vládneho výboru pre zvelebenie poľnohospodárskeho, lesného a vodného hospodárstva). SSO disponovala aj kreslom podpredsedu SNR (Jozef Mjartan) a podpredsedu NZ (generálny dozorca Slovenskej evanjelickej cirkvi augsburského vyznania Andrej Žiak). V roku 1948 vykazovala 944 členov, o rok neskôr už len 531, v roku 1953 478, o dva roky neskôr už len 127. V roku 1960 ich počet poklesol na 119, pričom už SSO nevykazovala existenciu krajského výboru v Prešove. Voľby 1960 znamenali ďalší pokles podielu SSO na moci, strane bolo pridelených 8 poslancovských kresiel v SNR a 4 mandáty v NZ. Na jej čele stál 20-členný výkonný výbor, ktorý zo svojho stredu volil 9-členné predsedníctvo a roľnícku komisiu, v krajoch pracovali 14 – 33-členné krajské výbory. Strana nemala nijaké organizácie ani dôverníkov. Stranický denník *Lud* mal náklad 3700 kusov, pričom v roku 1955 z nich 1200 tvorila remitenda.¹⁶

Vývoj v SSO výrazne poznačili rozpory medzi jej dvoma predstaviteľmi – predsedom J. Kyselým a ústredným tajomníkom J. Gajdošíkom, pričom väčšiu dôveru vedenia KSS mal J. Gajdošík. Na zasadnutí PÚV NF v Prahe 21. 11. 1955 sa J. Kyselý vyslovil, že jednota, spolupráca a úprimnosť nemôžu byť jednostranné. Upozornil pritom na prípad poslanca Hašku, ktorý dostával policajne otváranú súkromnú korešpondenciu. Tajomník ÚV KSS Pavol David v liste V. Širokému tvrdil, že šetrením sa zistilo, že Haškove a Kyselého tvrdenia sa nezakladajú na pravde, ale hlásenia ŠtB, ktoré P. David dostával aj z prostredia SSO, svedčia o tom, že jej funkcionári boli sledovaní. Ešte predtým, v decembri 1955 Gajdošík v liste informoval P. Davida, že ŠtB v Košiciach získavala bývalého poslanca SNR za DS Dančáka, aby sa snažil preniknúť do výkonného výboru a podávať odtiaľ správy. V roku 1956 v strane vypukla ďalšia aféra spôsobená informáciou jej predsedu Kyselého, ktorému 19. 2. 1956 člen výkonného výboru Pavol Ratkovský oznámil, že ho ŠtB získavala pre sledovanie funkcionárov SSO. Ústredný tajomník SSO J. Gajdošík Kyselého list z 9. 3. 1956 odovzdal P. Davidovi, ktorý ho postúpil prvému tajomníkovi ÚV KSS K. Bacilikovi. Ten prisľúbil prerokovať záležitosť s A. Novotným, aby ju prerokoval priamo s J. Kyselým. K. Bacilek neodporúčal vyšetrovať podozrenia zo sledovania funkcionárov SSO. J. Kyselý obviňoval zo spolupráce s ŠtB niektorých pracovníkov sekretariátu strany, ale v ich prípade to nebol iba jeho osobný názor. Hoci prípady sledovania funkcionárov SSO sa mali riešiť rozhovorom A. Novotného s J. Kyselým, nakoniec P. David iba nechal odkázať Kyselému prostredníctvom J. Gajdošíka, že „takéto neopodstatnené tvrdenia a upodostľovania vyvolávajú nežiaducu situáciu v SSO“. To nebol jediný prípad, keď vedúci predstavitelia KSS v styku so SSO obchádzali jej predsedu a realizovali svoju politiku prostredníctvom ústredného tajomníka J. Gajdošíka. V marci 1956 Kyselý žiadal prerokovať prípad Ratkovského na Predsedníctve SSO. Na žiadosť J. Gajdošíka ho o celej záležitosti informoval písomne a dal návrh prerokovať situáciu na predsedníctve. Gajdošík však jeho list odoslal P. Davidovi a neinformoval o ňom predsedníctvo strany. Pochopiteľne, P. David opäť tvrdil, že vyšetrovaním sa zistilo, že prípad Ratkovského sa nezakladá na pravde. V skutočnosti ŠtB oboch mužov, Ratkovského i Dančáka, získavala pre spoluprácu, údajne však na sledovanie „reakčných živlov z radov bývalej DS“, nie funkcionárov SSO. V roku 1957 sa však aj J. Gajdošík sťažoval P. Davidovi, že v budove sekretariátu strany sa nachádzajú odpovújacie zariadenia, čo však P. David odmietal pripustiť.

Po zasadnutí Predsedníctva ÚV NF v Prahe 28. 7. 1956 získali ČSL a ČSS možnosť prijímať nových členov. Prijímanie malo prebiehať individuálne, po predbežnom súhlase orgánov NF, aby počet členov týchto strán dosiahol stav z 1. 1. 1955. Táto možnosť sa však netýkala slovenských strán, pretože Zásady z mája 1955 ostávali naďalej v platnosti. Na zasadnutí ÚV NF v Prahe v prípade SSO a SSL nikto ani túto možnosť neotváral, samotný J. Kyselý bol pro-

¹⁵ Centr chranjenja sovremennoj dokumentacii, Moskva, fond 1, opis 3, jedinica chranjenja 3, Vnečerednoj XXI. sjezd KPSS (27. 1. – 5. 2. 1959).

¹⁶ LIPTÁK, L. (ed.): dielo cit. v pozn. 1. s. 297; SNA, f. ÚAV SNF, kr. 113, inv. č. 164, SSL – poslanci, funkcionári, personálne 1948 – 1958.

ti tejto možnosti, pričom argumentoval tým, že by sa do SSO mohli „vľúdiť ľudácke živly“.¹⁷ Na zasadnutí Predsedníctva SSO, ktoré nasledovalo bezprostredne potom, však už na tomto názore netrval a neoponoval návrhu Ignáca Jančára na vydanie členských preukazov a zriadenie sekretariátov v krajoch po predbežnom prerokovaní v orgánoch NF. Naopak, J. Gajdošík bol proti podobným krokom. S podobnými návrhmi sympatizovali aj iní funkcionári SSO v krajoch.

Predsedníctvo SSO návrh na prerokovanie zriadenia krajských sekretariátov a vydania členských preukazov s orgánmi NF schválilo 21. 1. 1957. Samozrejme, podobné iniciatívy boli predstaviteľmi KSS potlačené už v zárodku. Predsedníctvo SÚV SNF na návrh reagovalo slovami, že nie je potrebné nič meniť na Zasadách z roku 1955 a vydanie členských preukazov je neopodstatnené, pretože na verejnosti funkcionári SSO vystupujú ako zástupcovia SNF a vedeniu strany odporúčilo netrvať na vydaní preukazov. Kysely sa usiloval zbaviť zodpovednosti za prijaté rozhodnutie, za čo ho P. David obvinil z dvojtvárnosti a v liste Širokému ho po dohode s K. Bacilkom a byrom ÚV KSS žiada zbaviť funkcie ministra a členstva v Predsedníctve ÚV NF.

Kysely skutočne 1. 4. 1958 prestal byť ministrom miestneho hospodárstva. Ako svedčí hlásenie J. Gajdošíka vedúcej tajomníčky ÚV SNF Emilii Muriňovej zo zasadnutia Predsedníctva SSO dňa 7. 7. 1958. Kysely sa obával o svoju budúcnosť. Na zasadnutí padol návrh vyslať delegáciu k prvému tajomníkovi ÚV KSS Antoninovi Novotnému alebo predsedovi vlády Viliamovi Širokému, ktorá by s nimi prerokovala otázku zaradenia J. Kyselého. Návrh podporili A. Žiak a J. Haško, naopak, proti sa postavili predstavitelia pôsobiaci v slovenských národných orgánoch – J. Gajdošík, V. Török a J. Mjartan. Nie je zjrejmé, či sa nakoniec rokovania medzi SSO a vedúcimi predstaviteľmi KSC uskutočnili, ale J. Kysely získal 15. 10. 1958 post ministra – predsedu Vládneho výboru pre zvelebenie poľnohospodárskeho, lesného a vodného hospodárstva.¹⁸

Politické perzekúcie omnoho ťažšie postihli bývalého poslanca SNR I. Jančára. V júni 1957 bol obvinený z trestného činu poburovania proti republike, hanobenia ústavného činiteľa a znížovania vážnosti prezidenta republiky, pretože pod vplyvom alkoholu v čadčianskom hostinci 18. 1. 1957 vyhlásoval, že „prezident republiky (Antonín Zápotocký – pozn. aut.) sa klaňal ministrovi Kyselému, aby išiel s ním do Moskvy, lebo bez neho by tam nič neboli znamenali“. Podobné výroky, v ktorých zosmiešňoval K. Bacilka, predniesol na MNV v Čiernom pri Čadci. Udalosti v Maďarsku v roku 1956 označoval za revolúciu. Tvrdil, že vo voľbách povedie celú čadčiansku dolinu proti komunistom a občania ich nebudú voliť a aj jednoduchý robotník v ČSR, na ktorého sa komunisti odvolávajú, čaká na prevrat. Vyhlásoval, že v krátkom čase dôjde k prevratu a zmene vlády. Za tieto výroky bol uväznený, z opileckých rečí prokuratúra s vedomím P. Davida vyrobila „protisťatnu“ a „nepriateľskú“ činnosť.

Námestník generálneho prokurátora na Slovensku Ladislav Geš 8. 6. 1957 žiadal J. Gajdošíka, aby SSO vylúčila I. Jančára ešte pred podaním obžaloby. Výkonný výbor SSO rozhodol o vylúčení Jančára zo strany 10. 6. 1957. Nikto z jeho členov sa I. Jančára nezastal.¹⁹ Okresný súd v Čadci ho 17. 7. 1957 uznal vinným v plnom rozsahu obžaloby a odsúdil na 3 roky.²⁰

Ešte okrajovejšie postavenie ako SSO, pokiaľ berieme do úvahy podiel na moci, mala ďalšia slovenská nekomunistická strana – **Strana slobody**. Dokázala si však udržať väčšiu autonómiu v porovnaní so SSO. Príčinou bol v prvom rade jej malý význam v politickom boji pred rokom 1948, celkove nízky počet členov a malá autorita v spoločnosti. Vďaka svojmu periférnemu postaveniu sa v zakladateľskom období komunistického režimu nedostala do centra pozornosti mocenských orgánov. To jej umožnilo udržať si na niektorých miestach svoje miestne organizácie (spolu 14) a obmedzenú sieť dôverníkov v okresoch (24). V roku 1948 mala 400 členov. Strana po voľbách 1954 disponovala 3 poslancami v NZ a 5 v SNR, t. j. v porovnaní s rokom 1948, keď mala 3 miesta v NZ a 4 kresla v SNR, si svoje parlamentné zastúpenie posilnila. V KNV mala SSI 5 miest, v bratislavskom ÚNV 6, členmi ONV boli 4 poslanci za SSI a v MNV bola SSI zastúpená 5 ľuďmi. Na základe evidencie členov, o ktorú sa pokúsil v roku 1955 jej predseda Vincent Pokojný, vykazovala až 9840 členov, v skutočnosti však väčšina z nich kontakt so SSI dávno prerušila, niektorí z nich dokonca po roku 1948 vstúpili do KSC. Funkcionársky aktív mal v tom čase dosahovať počet 246 ľudí, účasť na členských schôdkach v roku 1954 však toto číslo spochybňuje. V roku 1960 mala podľa rozličných zdrojov 123, resp. 116 členov, pričom v tom čase strana už nemala krajský výbor v Žiline a Prešove. Na čele strany

¹⁷ SNA, A ÚV KSS, f. P. David, kr. 2241, a. j. 101. Niektoré poznatky k situácii v SSO (1957).

¹⁸ SNA, A ÚV KSS, f. P. David, kr. 2249, a. j. 358. Otvorený list J.V. Smrčka (1956).

¹⁹ SNA, SNA, f. ÚAV SNF, kr. 102, inv. č. 114, SSO – Zápisnice Výkonného výboru SSO.

²⁰ SNA, f. Námestník generálneho prokurátora na Slovensku, kr. 142, O-163/57.

stál ústredný výbor, ktorý zo svojho stredu volil členov predsedníctva. Na rozdiel od SSO táto strana nemala svojich zástupcov vo vláde ani v Zbore povereníkov.

V období druhej polovice 50. rokov však bola SSI poznačená perzekúciami omnoho viac ako SSO. Kľúčovou udalosťou pre túto stranu bolo uväznenie jej vedúcich predstaviteľov a ich odsúdenie začiatkom roku 1956. Príčinou procesu bola pravdepodobne snaha vedúcich predstaviteľov KSC, resp. KSS, ukončiť diskusiu o postavení nekomunistických strán v spoločnosti po Ženevskej schôdzke šéfov vlád styoch veľmocí, keď v tejto oblasti došlo k určitému uvoľneniu. Zároveň bol vyvrcholením dlhotrvajúcich osobných a mocenských konfliktov medzi vedúcimi predstaviteľmi SSI, v ktorých pozadí stáli, ako sa zdá, predovšetkým osobné ambície jednotlivcov.

V roku 1955 bol vymenovaný vedúci tajomník strany Ladislav Čada, ktorého obvinili z rozličných finančných machinácií. Na jeho miesto bol zvolený František Štefánik, ktorý, ako sa ukázalo, patril medzi informátorov vedenia KSC. Hoci sa vedúci predstavitelia KSC na L. Čadu pozerali s nedôverou, ten ich uisťoval o svojej lojalite a garantoval, že zabráni aktivizácii strany, hlavne vydávaniu členských preukazov. Zároveň sa v júli a auguste 1955 vzájomne obviňovali V. Pokojný a L. Čada z finančných machinácií. L. Čada mal údajne falšovať doklady bratislavského ÚNV. Na základe hlásenia Krajskej správy Ministerstva vnútra v Bratislave z 23. 8. 1955 P. David rozhodol 27. 8. 1955 „vee uložiť a použiť v prípade potreby. Neriešiť súdne“.

Vo februári – marci 1955 sa V. Pokojný pokúsil iniciovať zavedenie evidencie členov strany. Vypracoval list a dohľadník pre 7000 bývalých členov, v ktorom ich žiadal, aby potvrdili príslušnosť k strane. Tých, čo by odmietli, mali funkcionári SSI osobne navštíviť. Proti tomuto kroku sa zdvihol odpor vnútri samotnej SSI. Ako prvý proti nemu protestoval F. Štefánik. Ondrej Sülety, Ján Bandžák, L. Čada a Oto Pribelský to označili za krok v rozpore s politikou NF. Vyslovili obavu z možnosti preniknutia ľudáckych živlov do SSI a o zamýšľanom opatrení okamžite informovali orgány NF. Prácu na preverkách odmietli aj zamestnanci strany, v dôsledku čoho V. Pokojný žiadal ich prepustenie a v prípade Bandžáka, Sületyho a Čadu ich odvolanie z funkcií. Pohnutky týchto ľudí boli rozličné, patril medzi ne aj strach z možného mocenského zákroku. Pokojného v jeho iniciatíve podporoval podpredseda Vincent Bohuš a pracovník aparátu SSI Stanislav Schuster. Po odchode V. Pokojného na operáciu slepého čreva sa prestalo na evidencii členov pracovať. Predmetom nespokojnosti vedúcich predstaviteľov KSS bolo aj vychádzanie rubriky „Z kresťanského sveta“ v straníckom týždenníku Sloboda. Údajne bez predošlého súhlasu ÚV SNF došlo k voľbe V. Bohuša, človeka blízkeho V. Pokojnému, za úradujúceho podpredsedu a k reorganizácii krajských výborov. Medzi členmi vedenia SSI sa objavovala averzia voči autoritatívnym metódam predsedu strany Vincenta Pokojného. Dňa 5. 5. 1955 sa na zasadnutí Predsedníctva SSI V. Pokojný rozhodol, že na najbližšom zasadnutí ÚV navrhne odvolanie niektorých členov predsedníctva.

Proti zamýšľaným opatreniam sa ohrození funkcionári SSI bránili. Ešte v ten istý deň navštívil tajomníčku ÚV SNF E. Muriňovú L. Čada a obvinil Pokojného z intrigánstva. F. Štefánik a podpredseda SNR Michal Žakovič navštívili tajomníčku ÚV SNF E. Muriňovú, výsledkom čoho bolo, že Predsedníctvo ÚV SNF zvolalo na 4. 7. 1955 Predsedníctvo SSI. Štefánik i Žakovič zdôrazňovali, že s Pokojným sa ďalej nedá spolupracovať. Na porade u K. Bacilka na nasledujúci deň V. Pokojný navrhoval odvolanie Jána Bandžáka, V. Bohuša, O. Sületyho a Františka Štefánika z predsedníctva, posledného z menovaných aj z funkcie generálneho tajomníka SSI, pričom výkonu jeho funkcie by sa ujal sám. Vyhlásoval, že je jediný vo vedení SSI, kto sa usiluje o dôsledné presadzovanie politiky NF a obviňoval ich z ľudactva. Tvrdil, že rozširovanie členskej základne presadzovali všetci menovaní proti jeho vôli. Podpredseda SNR Michal Žakovič a F. Štefánik naopak obviňovali zo snahy o evidenciu členstva V. Pokojného, rovnako ako z hospodárskych machinácií a „farizejskeho postoja k politike NF...“, hamovania plnenia úloh NF – „zatajovania a prekrúcania skutočných príčin rozporov v SSI“. Tvrdili, že všetky problémy v strane sa definitívne vyriešia odvolaním Pokojného. V liste z 15. 6. 1955, adresovanom predsedovi Zboru povereníkov Rudolfovi Strechajovi, ktorý bol zároveň predsedom ÚV SNF, tvrdil, že mu vytýkali nedostatočné obhajovanie záujmov strany, napr. pri presadení kandidátov za SSI vo voľbách do SNR a NZ v roku 1954 a ignorovanie názorov ostatných členov vedenia. Žiadal odvolanie F. Štefánika z postu vedúceho tajomníka a viacerých poslancov za SSI.

Pokojný sa domáhal osobitného stretnutia s vedúcimi predstaviteľmi KSS, K. Bacilkom, R. Strechajom a P. Davidom vzišli F. Štefánika pod ochranu, na zasadnutí Predsedníctva SSI 4. 7. 1955 za prítomnosti P. Davida, R. Strechaja a tajomníčky ÚV SNF Emilie Muriňovej prerokovali už spomínané Zásady pre činnosť SSO a SSI a delegácia KSC a NF tlmočila stanovisko K. Bacilka nepripustiť zmeny v zložení predsedníctva a odvolanie F. Štefánika. Pokojnému adresovali pokarhanie, pretože obvinenia vznesené naňho zo strany F. Štefánika a M. Žakovíča považovali za pravdivé. Aj M. Žakovič tvrdil, že rozpory majú politický charakter. Záver R. Strechaja však znel: „Predsedníctvo SSI môže v tomto zložení pracovať.“



Rokovania v júli 1955 však stabilizovali situáciu v SSI iba zdanlivo. Napriek tomu, že verdikt orgánov KSS znel: neuskutočňovať nijaké kadrové opatrenia, rozpory v SSI sa prehľbovali. Začiatkom decembra 1955 náhle odpovedal F. Štefánik tajomníčke NF E. Muriňovej štyri spisy, ktoré kompromitovali vedúcich predstaviteľov SSI, predovšetkým však V. Pokojného, V. Bohuša, L. Čadu, Teofila Bažányiho, Šmida a i. Tieto spisy pozostávali z akýchsi „programových zásad“, „objasnenia bodov programových zásad strany a ďalšieho rozpracovania programu“, elaborátu „K roľníckej otázke na Slovensku“ a „Organizačného poriadku SSI“. Autori mali byť najmenej 2 ľudia z obdobia rokov 1948 a 1950, elaborát venovaný roľníckej problematike podľa údajov K. Bacilka pochádzal z konca roku 1953, resp. z roku 1954. Dokumenty sa opierali o pápežské encykliky, názory na poľnohospodárstvo vychádzali z doktríny predvojnového československej agrárnej strany a Zelenej internacionály. Programové dokumenty predpokladali zvrät politických pomerov v ČSR, pričom SSI sa potom mala údajne orientovať na obnovenie slobody podnikania a demokratického štátu. V oblasti štátoprávnej dokumenty predpokladali vytvorenie spolkového štátu, pričom slovenské národné orgány mali byť zrušené. Muriňová spisy okamžite odpovedala na ÚV KSS. Podľa F. Štefánika dokumenty pochádzali z trezoru v miestnosti predsedu pri preberaní spisov po bývalom tajomníkovi Čadovi a na povale. Ako uvádzal vo svojej správe z 15. 12. 1956, „dnešná situácia nedáva vôbec predpoklady k tomu, aby organizácie SSI a jej aktivisti mohli sa účinne zapojiť do spolupráce pri zdolávaní všetkých pred nami stojacich úloh“. Sam K. Bacilek v správe pre byro ÚV KSS z 23. 12. 1955 tvrdil, že sa vedúcim činiteľom KSS nepodarilo presne zistiť, ako je možné, že sa SSI podarilo tieto dokumenty utajovať od roku 1948, ba dokonca ich aj rozpracúvať. Podľa L. Čadu, ktorý však bol s najväčšou pravdepodobnosťou vydieraný P. Davidom, autorom materiálov je bývalý poslanec za SSI Šabo, ktorý po roku 1948 emigroval. Autorom elaborátu K roľníckej otázke mohol byť podľa jeho slov V. Bohuš. „Strana slobody svoju pravú politiku, svoju kontrarevolučnú tvár pred Predsedníctvom SNF a pred komunistickou stranou skrývala,“ uvádza K. Bacilek.²¹

Autorstvo spomínaných dokumentov ostáva otvorenou otázkou. Je možné, že niektorí aktivisti SSI realne počítali s pádom komunistického režimu a rozmyšľali o budúcom usporiadaní spoločnosti. Na druhej strane sa niektoré pasáže dokumentov zdajú byť značne absurdné, napr. likvidácia slovenských národných orgánov, hoci značnú časť aktivistov i aparátu SSI tvorili bývalí členovia a funkcionári HSLS, podobne ako plán vytvoriť na Slovensku presne 2668 veľkostatkov s priemernou výmerou pôdy 100 ha a presne 298 064 kulackých hospodárstiev. Zdá sa byť málo pravdepodobné, že dokumenty takehoto charakteru nechával predseda strany vo svojej pracovni, zvlášť v atmosfére tak vyhrotených vnútorných konfliktov. Pochybnosť vzbudzuje aj to, že tieto dokumenty sa „úplnou náhodou“ objavili práve v čase vyostrených vnútorných rozporov vo vedení SSI a konfliktu V. Pokojného s predstaviteľmi KSS, navyše tak dlho po ich vypracovaní. Obvinenia si neraz navzájom protirečili. Preto nemožno vylúčiť, že objavenie materiálov bolo účelové a vykonštruované.

Po objavení dokumentov sa 21. 12. 1955 uskutočnilo stretnutie K. Bacilka a P. Davida s F. Štefánikom. Pre objasnenie konštrukcie obvinenia môže slúžiť ako určitá pomôcka záznam z uvedeného stretnutia, ktoré svojim priebehom pripomínalo skôr výsluch. F. Štefánik spočiatku tvrdil, že autorom materiálov je pravdepodobne V. Bohuš a vypracoval ich z vlastnej iniciatívy. Otázky Bacilka a Davida smerovali k tomu, aby F. Štefánik potvrdil spoluautorstvo V. Pokojného a L. Čadu. Potom F. Štefánik dodal, že na vypracovaní dokumentov sa podieľal aj Viktor Čársky, bývalý tajomník ministra Vavra Šrobára. Na otázku P. Davida, či sa o dokumentoch v uvedenej „skupine“ hovorilo, F. Štefánik reagoval slovami, že nevie, ale tvrdil, že sa hovorilo o tom, že SSI nemá vlastnú suverenitu a je vedená, resp. vlečená. Hovoril, že V. Pokojný o dokumentoch vedieť nemusel. Otázky Davida a Bacilka sa ďalej týkali pokusu o vedenie evidence členov strany. Keď K. Bacilek žiadal od Štefánika ďalšie informácie, jeho žiadosť David podoprel slovami: „My sme sa za vás bezvýhradne postavili. Keď sa stávala otázka vášho vylúčenia zo strany, povedali sme, že nesúhlasíme. Tam netreba mať obavy.“ Autorstvo Pokojného nepotvrdil ani L. Čada, ktorý bol predvolaný na pohovor s Bacilkom a Davidom 20. 12. 1955.

Nehľadiac na to, že výpovede F. Štefánika a L. Čadu nedokázali vinu V. Pokojného a ani nedokázali autorstvo dokumentov, 23. 12. 1955 o prípade rokovalo Byro ÚV KSS a o 4 dni neskôr Sekretariát ÚV KSČ. Zasadanie PB ÚV KSČ, ktoré sa pripadom prvý raz zaoberalo 16. 1. 1956, vychádzalo zo Štefánikovej správy. Poverilo A. Novotného a ministra vnútra Rudolfa Baráka podať do 30. 1. 1956 o celej záležitosti správu.²² Vedenie KSČ teda rozhodlo pokračovať vo vyšetrovaní. Po vypočutí F. Štefánika na KS MV v Bratislave sa ako prvý vo väzbe ocitol 25. 1. 1956

V. Bohuš, na druhý deň ho nasledoval S. Schuster. Správa R. Baráka pre PB ÚV KSČ, ktorú predložil na jeho zasadnutí 9. 2. 1956, konštatuje, že „takmer celé vedenie SSI viedlo v priebehu posledných rokov obojakú politiku, vyvírajúcu z nesúhlasu s ľudovodemokratickým zriadením, orientovanú na zvrät a obnovu kapitalistického spoločenského poriadku v Československu“. Z Bohušovej výpovede vyplývalo, že očakávali ústupky zo strany ZSSR v oblasti zahraničnej politiky, pričom sami zvrät vyvolať nechceli, ale ho očakávali a pripravovali sa naň. Pri vypočutí uviedol, že počas Ženevskej schôdzky očakávali zmenu vlády v ČSR, priznal sa aj k autorstvu dokumentov.

K. Bacilek naliehal, aby sa opatrenia proti V. Pokojnému uskutočnili do 14 dní. Na návrh A. Novotného bolo prijaté uznesenie, na základe ktorého mal predseda NZ Zdeněk Fierlinger donútiť poslanca V. Pokojného, aby sa na druhý deň, t. j. 10. 2. 1956 vzdal poslaneckého mandátu. V prípade, že by sa bránil, malo byť 10. 2. 1956 zvolané Predsedníctvo NZ, ktoré by rozhodlo o vydaní Pokojného na trestné stíhanie. Vedenie KSČ zároveň rozhodlo, že do vyšetrovacej väzy okrem V. Pokojného pôjdu aj Čársky, Bažányi a Čada. V závislosti od výsledku vyšetrovania mala byť uvalená väzba aj na ďalšie osoby.²³

Už 21. 2. 1956 bol vypracovaný plán opatrení, ktorými sa mala riešiť situácia v SSI. Prerokoval sa na zasadnutí byra ÚV KSS 24. 2. 1956. Vedenie KSS rozhodlo o vylúčení Pokojného, Čárského, Schustera a Bohuša zo SSI, definitívny zoznam vylúčených mal byť vypracovaný podľa výsledkov vyšetrovania. Schválilo aj nových členov ÚV SSI, okrem iného Juraja Moravca, ktorý sa neskôr stal organizačným tajomníkom a bol v SSI najbližším spolupracovníkom F. Štefánika. Ten sa stal členom nového predsedníctva, za nového predsedu bol určený M. Žákovíc. Piaty kandidát za členov ústredného výboru, ktorých navrhovali M. Žákovíc a F. Štefánik, boli zamietnutí, hoci proti takmer všetkým navrhovaným členom vedúcich orgánov SSI malo vedenie KSS k dispozícii nejaké kompromitujúce materiály (vrátane F. Štefánika, ktorý na základe týchto dokumentov bol členom HSLS a HG, čo sám popieral²⁴). Vedenie KSČ rozhodlo aj o prepustení tajomníka Jozefa Kinčeka, na miesto ktorého nastúpil J. Moravec, ďalšieho pracovníka Otta Pribelského, ako aj redaktorov týždenníka Sloboda Jána Hrušovského a Antona Šmotláka. Vedenie KSS rozhodovalo aj o obsadení miest technických pracovníkov, napr. upratovačiek a vodičov. Na 26. 2. 1956, teda do dvoch dní, bola zvolaná konferencia SSI. Referát na ňu si mal pripraviť F. Štefánik, pričom P. David a E. Muriňová vopred skontrolovali jeho text. Zoznam jej účastníkov bol na zasadnutí schválený vopred. Tajomník ÚV KSS A. Michalíček dostal úlohu rozhodnúť do 15. 5. 1956 o obsadení miest vedúceho redaktora a dvoch redaktorov Slobody.²⁵ Konferencia prebehla v režii vedenia KSS, všetkých 26 diskutérov spomedzi 48 delegátov žiadalo potrestanie „skupiny Pokojný a spol.“, aj keď v kuloároch odznievali narážky na prípad J. Ševčíka z roku 1952: „Včera obrodári, teraz slobodári“. Delegáciu NF na konferencii tvorili P. David, E. Muriňová a J. Gajdošik.²⁶ Rezolúcia odsúdila obžalovaných funkcionárov ako „odporných sprisahancov...“, záškodnícku skupinu“ a „nepriateľov nášho ľudu“. P. David vo svojom vystúpení, napriek tomu, že inkriminované dokumenty hovorili o zachovaní Československa a jeho prestavbe na spolkový štát, vyhlásil, že obvinení v materiáloch prezentovali „federalizačné plány“, pričom „prišli plne platformu Durčanského“.

Napriek výpovediam Štefánika a Čadu obvinenie bolo vznesené proti V. Pokojnému, V. Bohušovi, účtovníkovi sekretariátu S. Schusterovi, V. Čárskemu, stredoškolskému profesorovi Jánovi Kostihovi a bývalému notárovi Vojtechovi Bundovi. Poslední dvaja z menovaných sa v celom prípade ocitli preto, lebo sa v čase pred „objavením“ dokumentov stretávali, resp. stretli s V. Pokojným. Z iniciovania programových dokumentov boli obvinení Pokojný, Čársky a nebolhy minister Vavro Šrobár, za autora bol označený V. Bohuš. Podľa obžaloby Pokojnému uložená bývalá ústredný tajomník SSI Pavlov pokyny na vyvíjanie „nepriateľskej činnosti“ a prípravu SSI pre prípad mocenského zvratu. Obžalovaní sa podľa obžaloby uvedenými dokumentmi riadili a od roku 1949 vyvíjali „nepriateľskú činnosť“. Obvinili ich aj z marenia uznesení Národného frontu.²⁷ Hoci F. Štefánik dokumenty odpovedal už v decembri 1955, v obžalobe sa uvádza, že ich odovzdal až začiatkom roku 1956. Podľa návrhu obžaloby, ako ju predkladal na zasadnutí byra ÚV KSS dňa 26. 4. 1956 P. David, obvinení sa od roku 1948 stali „postupne členmi kontrarevolučnej skupiny vytvorenej z niekoľkých funkcionárov a členov SSI“, pričom pripravovali mocenský zvrät v krajine a obnovenie

²¹ SNA, A ÚV KSČ, f. 02/2, sv. 83, a. j. 101, b. 16.

²² Pritom na porade Predsedníctva SSI 4. 7. 1955, na ktorej sa prerokovali rozpory vo vedení strany, P. David sa zastal F. Štefánika slovami: „Štefánikove politické vlastnosti sú bezúhonné. Zo strany NF niet proti nemu námietok.“ SNA, A ÚV KSS, f. P. David, kr. 2241, a. j. 91, Zápis z porady Predsedníctva Strany slobody, konanej dňa 4. 7. 1955.

²³ SNA, A ÚV KSS, f. PUV KSS, kr. 916. Zasadnutie BUV KSS, 24. 2. 1956, Návrh opatrení vyplývajúcich zo situácie v ÚV Strany slobody.

²⁴ SNA, A ÚV KSS, f. Sekr. ÚV KSS, kr. 137, Zasadnutie SÚV KSS, 17. 5. 1956, Správa o prevedení opatrení na strane slobody.

²⁵ SNA, A ÚV KSS, f. David, kr. 2240, a. j. 81, Správa o nelegálnej činnosti bývalých funkcionárov SSI (1955).

²¹ SNA, A ÚV KSS, f. P. David, kr. 2240, a. j. 81, Správa o nelegálnej činnosti bývalých funkcionárov SSI (1955).

²² SNA, A ÚV KSČ, f. 02/2, sv. 80, a. j. 98, b. 14.

kapitalizmu. „Všetci obvinení vzájomne sa spojili k pokusu na zničenie ľudovodemokratického zriadenia, alebo spoločenského poriadku republiky, ktoré sú zarúčené Ústavou,“ uvádza sa v návrhu. Boli obvinení zo spáchania trestného činu vlezrady. Autormi návrhu obžaloby sú dôstojníci KS MV v Bratislave npor. Švanda a por. Greguš. K. Baciľek naliehal na urýchlenie procesu, podpredseda Zboru poverenikov Štefan Šebesta položil otázku, či obvinení „nemali niekoho v Čechách“. Vedenie KSS obžalobu schválilo a uložilo námestníkovi generálneho prokurátora na Slovensku Ladislavovi Gečovi, aby v zmysle pripomienok „odstránil z obžaloby tie časti, ktoré ju oslabujú, a zdôraznil momenty, ktoré sú významné z hľadiska trestnej činnosti obžalovaných“.²⁸ Dôveryhodnosť obvinení spochybňuje aj spôsob, akým prebiehalo vyšetrovanie. Na vylúch na KS MV v Bratislave bol okrem iného predvolaný aj istý zamestnanec redakcie časopisu Sloboda, ktorý sa po príchode domov pokúsil o samovraždu.²⁹

Krajský súd v Bratislave v dňoch 11. – 14. 7. 1956 odsúdil V. Pokojného a V. Bohuša za trestný čin vlezrady na 11 rokov väzenia a prepádnutie majetku, S. Schustera na 8 rokov väzenia a prepádnutie majetku, Vojtech Bunda bol odsúdený na 6 rokov odňatia slobody a V. Čársky a J. Kostíha na 3 roky väzenia.³⁰ Predsedníctvo SSI vzalo rozsudok na svojom zasadnutí 21. 7. 1956 na vedomie.³¹ Najvyšší súd v Prahe ich po odvolaní zbavil obvinenia z vlezrady, ale uznal ich vinnými z trestného činu združovania proti republike. Z obžaloby boli vypustené obvinenia z prípravy mocenského zvratu, ako aj z rozvratnej činnosti pri socializácii dediny. V. Bohuš bol odsúdený na 5 rokov, V. Pokojný na 4,5 roka, S. Schuster a V. Bunda dostali trest v trvaní 3,5 roka väzenia. V. Čárskemu a J. Kostíhovi bol trest znížený na 2 roky.³²

Do pozornosti mocenských orgánov sa SSI opäť dostala po zasadnutí ÚV SSI v Sliaci v dňoch 28. – 29. 12. 1956. Jeho členovia začali v značnom počte prejavovať nespokojnosť, že na sekretariáti strany v Bratislave boli odstránené kríže. S ostrou kritikou sa strello pôsobenie organizačného tajomníka J. Moravca, pravej ruky F. Štefánika. T. Šipos položil otázku, ako sa Moravec vôbec do strany dostal.³³ Hovoril tiež o atmosfére nátlaku na konferenciu SSI vo februári 1956. Tajomník krajského výboru SSI v Košiciach Štefan Jarabko začal hovoriť o prechmatoch počas kolektívizácie, pričom spomínal prípad samovraždy roľníka po podpísaní prihlášky do JRD, prípady prepúšťania detí roľníkov zo zamestnania a štúdia kvôli tomu, že ich rodičia odmietali do JRD vstupovať. Hovoril o potrebe väčšej náboženskej slobody a diskriminácii veriacich v zamestnaní. Poslanec J. Lešo zas žiadal vysielanie náboženských obradov v rozhlas a publikovanie náboženských článkov v týždenníku Sloboda. „Ludia, s ktorými sa stretávame, poukazujú na to, že slobodári sú viac komunistickí ako samotní komunisti,“ odznelo na zasadnutí. Poslanec Jan Cengel z Banskobystrického kraja prejavoval sympatie k Juhoslávii. Ešte otvorenejšie o potrebe kresťanskej profilácie strany, demokratizácie verejného života a doplnenia ústredného výboru novými členmi sa hovorilo v druhý deň zasadania ÚV. Š. Jarabko žiadal o vysvetlenie prípadu V. Pokojného, pričom odsúdených označil za „našich ľudí“. „Za tejto diskusie sa podobal rebélii, diskutujúci kričali cez seba, prejavujúce svoju nespokojnosť so zložením ÚV SSI, ako aj s obsadením sekretariátu ÚV SSI, napádajúc pritom Štefánika,“ uvádza sa v zápisnici zo zasadania. Rokovanie sa skončilo nervovým zrútením (resp. mozgovou porážkou) F. Štefánika po tom, ako M. Žakovič nechal delegátov hlasovať o navrátení krížov do miestnosti sekretariátu. Nakoniec však rokovanie a návrh na opätovné inštalovanie krížov v budove sekretariátu ukončil slovami: „My sme zložka NF a máme sekretariát, ktorý je verejná budova. Myslím, že nebolo by správne, keby sme chceli dokumentovať, že sme kresťanská strana. My nie sme kresťanská strana, my sme zložka NF a sme pokroková strana... pôsobiaca pod vedením komunistickej strany... my nechceme byť nejakým výstražným mementom s tým, že my sme strana stavaná na podklade kresťanského svetozázoru. My sme strana, ktorá buduje socializmus“. Orgány NF rokovanie a najmä výhrady voči F. Štefánikovi charakterizovali ako snahu o zmenu politického kurzu. Vo vzťahu k T. Šiposovi sa M. Žakovič vyjadril: „Budeme mať radšej o jedného funkcionára menej, ale platných občanov nášho ľudovodemokratického zriadenia a nebudú nám tuň prejavovať, čo sa nezhoduje s našim programom.“³⁴

Od roku 1957 vyplávali na povrch rozpory medzi M. Žakovičom na jednej strane a F. Štefánikom a J. Moravcom na strane druhej. Predmetom ich konfliktu bol predovšetkým mocenský vplyv v strane, nie názor na politické otázky.

²⁸ SNA, Archiv ÚV KSS (A ÚV KSS), f. PUV KSS, kr. 921, Zasadnutie BÚV KSS, 26. 4. 1956, Návrh obžaloby na bývalých funkcionárov SSI.

²⁹ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 111, inv. č. 161, SSI – činnosť strany 1954 – 1968.

³⁰ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 113, inv. č. 164, SSI – poslanci, funkcionári, personálne 1948 – 1958.

³¹ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 109, inv. č. 137, SSI – predsedníctvo 1956.

³² SNA, A ÚV KSS, f. David, kr. 2249, a. j. 398, Trestné stíhanie Vincent Pokojný a spol. (1957).

³³ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 109, inv. č. 138, SSI – predsedníctvo 1957.

³⁴ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 110, inv. č. 148, SSI – ústredný výbor, 1956.

Zámienkou pre riešenie týchto rozporov sa stali personálne čistky v aparáte SSI a v redakcii týždenníka Sloboda. Vedenie KSS sa rozhodlo neriešiť nový konflikt v širšom grémiu Predsedníctva ÚV SNF. Preto sa 28.9.1957 uskutočnilo na pôde ÚV SNF neformálne stretnutie, na ktorom sa za KSS zúčastnili P. David, R. Strechaj a E. Muriňová, Stranu slobody zastupovali F. Štefánik, M. Žakovič a J. Moravec. R. Strechaj však už pred stretnutím bol rozhodnutý podporiť Štefánika. „Pokiaľ ide o charakteristiku činnosti Žakoviča za posledné obdobie, naše poznatky sa zhodujú s tým, čo uvádza Štefánik,“ uvádza v liste P. Davidovi. Jeho personálnu politiku a útoky na Štefánika a Moravca charakterizoval ako „úsilie ľudáckych živlov zachovať doterajšie pozície v sekretariáte a v redakcii Strany slobody“. Pokus o odstránenie „nepohodlných“, t. j. Moravca a šéfredaktorky týždenníka Sloboda Vlasty Dočkalovej, vnímal ako snahu „vytvoriť podmienky k pokračovaniu v starej politike dvojtvárnosti vedenej Pokojným.“ F. Štefánikovi sa svoje požiadavky podarilo presadiť.

Vnútorné konflikty v špičkách SSI prepukli opäť v roku 1960. Moc v strane už bola plne centralizovaná v rukách F. Štefánika, ktorý si už dovoľoval ignorovať dokonca aj sekretariát ÚV SNF, pretože sa oháňal svojimi kontaktmi na špičky ÚV KSS. Žakovič už nebol ani informovaný o záležitostiach, ktoré malo prerokovať predsedníctvo strany. Spolu s Moravcom navštívili 9. 11. 1960 sekretariát ÚV SNF, kde sa na Štefánikove metódy sťažovali. Vedúci predstavitelia KSS však mali záujem práve o takýto vývoj situácie v SSI, k nijakým personálnym zmenám neprikrčili a Štefánikove pozície sa zachovali.³⁵ Strana ostala ako živoriaca organizácia na periférii politického systému v komunistickom Československu i na periférii záujmu verejnosti.

Nekomunistické strany v sledovanom období nezohrávali úlohu samostatných politických subjektov a boli pri živote udržiavané komunistickým režimom predovšetkým z taktických dôvodov. Pritom vedúci predstavitelia KSC ich existenciu vnímali ako potenciálne nebezpečenstvo pre svoj mocenský a ideologický monopol. Ich vedúci predstavitelia si toto postavenie uvedomovali, napriek tomu ho akceptovali a boli rozhodnutí si svoje, aj keď treťoradé, mocenské pozície udržať aj za cenu faktickej likvidácie svojich strán. To neplatilo v plnom rozsahu o členoch, resp. aktivistoch týchto strán v regiónoch. Nekomunistické strany, podobne ako iné oficiálne povolené organizácie združujúce občanov, boli kontrolované a ovládané komunistickou stranou. Na jednej strane sa toto ovládanie uskutočňovalo pomocou oficiálnych, formálnych štruktúr a procedúr, t. j. v prípade nekomunistických strán prostredníctvom orgánov NF a zaradením vedúcich predstaviteľov týchto strán do kategórie nomenklatúrnych funkcií, o obsadení ktorých rozhodovali orgány KSC. Na druhej strane sa ovládanie realizovalo aj prostredníctvom neformálnych nástrojov, t. j. najmä dôverných vo vedení týchto strán, ktorí informovali orgány KSC, resp. NF o dianí v nekomunistických stranách a kontrolovali aj aktivity ich oficiálnych predstaviteľov. A to aj napriek tomu, že títo oficiálni predstavitelia boli do funkcií nominovaní so súhlasom a často priamo na príkaz vedúcich predstaviteľov KSC. V SSO túto úlohu v sledovanom období zohrával predovšetkým ústredný tajomník strany J. Gajdošik, v SSI rovnako ústredný tajomník F. Štefánik. Napriek tomu, že ani J. Kyseleho, ani M. Žakoviča v nijakom prípade nemožno označiť za odporcov komunistického režimu, resp. kritikov postavenia svojich strán v existujúcom politickom systéme, existencia systému neformálnych dôverných vo vnútri riadiacich orgánov nekomunistických strán spôsobila, že v skutočnosti ich funkcie mali skôr ceremoniálny charakter a nemali reálny vplyv na riadenie organizácií, na čele ktorých stáli.

(Štúdia bola vypracovaná za podpory Research Support Scheme Nadácie Otvorenej spoločnosti, grant č. 484/1998.)

Mgr. Juraj Marušiak
Politologický kabinet SAV, Bratislava

³⁵ SNA, f. ÚAV SNF, kr. 111, inv. č. 161, SSI – činnosť strany 1954 – 1968.

Niektoré otázky vývinu stranického systému Slovenskej republiky z hľadiska právnej úpravy politických strán

GRIGORIJ MESEŽNIKOV

Vývoj systému politických strán je jedným z dôležitých indikátorov procesu spoločenskej transformácie v postkomunistických štátoch strednej a východnej Európy. Na jednej strane stav stranického systému odráža úroveň pokročilosti transformačných procesov v politickej oblasti, na strane druhej je stabilita systému politických strán sama o sebe jednou z podmienok celkovej úspešnosti transformačných procesov. Pre Slovenskú republiku ako asociovanú krajinu Európskej únie cesta získania plného členstva v tomto integračnom zoskupení znamená okrem iného vytvorenie zodpovedajúcich politických predpokladov, vrátane kompatibilného stranického prostredia.

K stabilite stranických systémov v tranzitívnych štátoch a ich vývoju smerom k posilneniu politických subjektov demokratického typu prispievajú rôzne faktory. Popri celkovom sociokultúrnom pozadí procesov spoločenskej transformácie, prežívajúcich vzoroch politickej kultúry a historických tradíciách (pozri Krivý – Balko – Feglová, 1996; Krivý, 1999) k nim patrí nesporne aj existujúci legislatívno-inštitucionálny „dizajn“ stranického systému, inými slovami právna úprava vzniku a pôsobenia politických subjektov, regulácia ich účasti na procese formovania štátnych orgánov, platné pravidlá získavania finančných prostriedkov na zabezpečenie činnosti. Po roku 1989 prechod od totality k pluralite symbolizovali v Československu práve zákony súvisiace s činnosťou politických subjektov (zákon o združovaní v politických stranách a politických hnutiach, zákony o voľbách do zákonodarných orgánov), ktoré vytvorili štandardné prostredie pre pôsobenie strán ako hlavných aktérov politického života. Po štátnom osamostatnení v roku 1993 prešla Slovenská republika komplikovaným vývojom, ktorý sice nadväzoval na federálnu etapu transformácie v rokoch 1990–1992, počas ktorej vznikli základy demokratického zriadenia, avšak obsahoval aj zjavné prvky regresu, ak to hodnotíme z hľadiska konsolidácie demokratického režimu a približovania sa krajiny k modelu liberálnej demokracie, založenému na režime legitimizovanom slobodnými voľbami, v ktorom sa vládne prostredníctvom striktného dodržiavania princípov ústavnosti (Zakaria, 1998).

Komplexnejšia analýza spoločensko-politického vývoja na Slovensku po roku 1993 poskytuje dostatok argumentov pre tvrdenie, že príčiny spomínaných komplikácií súviseli v značnej miere s charakterom politických subjektov vykonávajúcich moc, s politikou, ktorú tieto subjekty uplatňovali. Konfrontačný politický štýl, porušovanie vopred stanovených pravidiel, snaha účelovo meniť legislatívno-inštitucionálny rámec s cieľom vytvoriť nevýhodné podmienky pre politických súperov – to všetko v rokoch 1994–1998 bolo súčasťou politickej agendy vládnej koalície HZDS – ZRS – SNS (pozri Szomolányi, 1999; Bútorá – Mesežnikov – Bútorová, 1999). Príkladom takéhoto postupu bola novelizácia „veľkého“ volebného zákona v roku 1998, zmyslom ktorej bolo radikálne zúžiť priestor pre slobodnú politickú súťaž v záujme udržania moci a ktorá napokon významne zasiahla do celkovej konfigurácie stranického systému (viac pozri Mesežnikov, 1999b). Hoci sa spomínaná novelizácia bezprostredne dotkla predovšetkým podmienok účasti na voľbách koalíčných zoskupení, vniesla do procesu formovania celého stranického systému disonančné prvky, odporujúce jeho dovtedajšiemu vývoju. Koaličné stratégie, ktoré zvolili politické subjekty s cieľom vyrovnaf sa so zjavne diskriminačnou protikoaličnou novelou volebného zákona, sice splnili cieľ maximalizovať volebný zisk, ukázali však svoje prirodzené limity v nových podmienkach, čo v plnej miere potvrdil povolebný vývoj.

Problematika legislatívno-inštitucionálneho rámca vývoja stranického systému nebola prakticky do roku 1997, keď sa objavili prvé hodnoverné signály o pripravovanej novelizácii volebného zákona, predmetom serióznej odbornej a verejnej debaty. Registračný princíp zavedený v roku 1990 ako základ úpravy vzniku politických subjektov bol všeobecne akceptovaný takisto ako stanovené zákonné podmienky na vznik strany. Veľký počet registrovaných strán a hnutí (v januári 2000 bolo na Ministerstve vnútra SR registrovaných 98 politických subjektov) sice vyvoláva občasnú kritickú reakciu rétorického charakteru, nespôsobuje však prakticky žiadne reálne problémy pre vývin stranického systému. Aktívnym spôsobom sa politického života zúčastňuje iba menšina registrovaných subjektov. Približne pätina z nich sa zúčastňuje na parlamentných voľbách (v roku 1998 sa na voľbách zúčastnilo 17 strán a hnutí, ak započítame aj jednotlivé zložky kryptokoaličnej formácie SDK, tak išlo o 21 subjektov). Zhruba desatina z nich pôsobí ako relevantné jadro stranického systému so zastúpením v parlamente (po voľbách 1998 v NR SR pôsobí 6 samostatných poslaneckých klubov, ak započítame ideové platformy – frakcie SDK, je v slovenskom parlamente zastúpených 10 registrovaných politických subjektov). Rozhodujúcim politickým subjektom vyhovoval aj v roku 1990 zavedený stručný spôsob regulácie vnútorného demokratického usporiadania strán a hnutí. Politickí aktéri ho

považovali za vhodný model spájajúci nevyhnutnú vonkajšiu reglamentáciu s vnútornou suverenitou politických subjektov ako organizácii súkromnoprávneho charakteru.

Situácia sa zmenila v súvislosti s pripravovanou a napokon aj uskutočnenou novelizáciou zákona o voľbách do NR SR, ktorá prinútila osem opozičných subjektov zaoberať sa nielen spôsobom účasti vo voľbách, ale aj otázkou vlastného vnútorného usporiadania. Zmena volebných pravidiel v roku 1998 bola jedným z najhorších príkladov volebného inžinierstva, pretože nebola podmienená konsenzom všetkých tých, ktorých sa týkala, ale bola doslova vnútená časti politického spektra proti jej vôli (viac pozri Lebovič, 1999; Conragan, 1999). Pritom táto zmena nielen vnútila niektorým politickým akterom nevhodné a evidentne diskriminačné pravidlá účasti na voľbách, ale ich aj dotlačila k vytvoreniu iných – alternatívnych (resp. náhradných) – štruktúr. Týkalo sa to piatich strán, pôvodne združených v Slovenskej demokratickej koalícii (Kresťanskodemokratické hnutie, Demokratická únia, Demokratická strana, Sociálnodemokratická strana Slovenska, Strana zelených na Slovensku), a troch subjektov združených v Maďarskej koalícii (Maďarské kresťanskodemokratické hnutie, Spolužitie, Maďarská občianska strana). Vyrovnávajú sa s protikoaličnou novelou volebného zákona, museli vtedajšie opozičné strany vychádzať z platného znenia zákona o združovaní v politických stranách. Obidve koaličné zoskupenia zmenili tesne pred voľbami svoj legálny status vznikom nových samostatných subjektov. V prípade troch maďarských formácií došlo k ich úplnému zlúčeniu do novovytvorenej Strany maďarskej koalície (viac pozri Sándor, 1999). Materské strany SDK si zvolili inú cestu – vytvorili uzavretú (počtom členov) „volebnú“ stranu, príslušníkmi ktorej sa stali výlučne zástupcovia piatich strán, umiestnení na spoločnej kandidátnej listine SDK (viac pozri Mesežnikov, 1999a). Zatiaľ čo predstavitelia Strany maďarskej koalície jasne deklarovali, že integrácia troch pôvodných subjektov do jedného je nevratným procesom, zástupcovia materských strán SDK naznačovali, že po parlamentných voľbách sa SDK vráti k svojej pôvodnej koaličnej forme. To mal napomôcť aj návrat pravidiel volebnej súťaže do stavu pred ich zmenou v roku 1998. Ukázalo sa však, že po opätovnej novelizácii volebného zákona v auguste 1999, ktorá vrátila volebné pravidlá do pôvodného stavu, nie je jednoduché vrátiť stav stranického systému SR do predchádzajúcej autentickej podoby.

Existencia rozdielnych názorov na usporiadanie pomerov vnútri SDK, snaha určité časti vedenia SDK presadiť model „združenej“ politickej formácie (unie) vnesla do diskusie o budúcnosti tohto politického subjektu aj úvahu o prípadnej zmene zákona o združovaní v politických stranách a hnutiach. Práve z prostredia SDK zaznel v roku 1999 návrh na úpravu spomínaného zákona tak, aby v ňom boli zakotvené aj iné formy politických subjektov, napr. združenia, resp. únie strán (*SDK: Dohoda ...*). Už na prvý pohľad je zrejme účelovosť tohto návrhu, cieľom ktorého je vyriešenie partikulárneho problému, dotýkajúceho sa iba časti stranického systému. Návrh je názorným príkladom toho, ako účelové nesystémové kroky v jednej oblasti právnej úpravy (vo volebnom zákonodarstve) vyvolávajú „nabalovací“ tendenciu ďalších účelových zmien v iných oblastiach. Platná zákonná úprava organizačnej formy politických subjektov (strany a hnutia) doteraz nevyvolávala požiadavky na jej zmenu, nebola predmetom diskusie a nespôsobovala žiadne ťažkosti v rovine praktickej realizácie. Je veľmi pravdepodobné, že prípadné zavedenie novej organizačnej formy – politického subjektu zloženého z viacerých subjektov – by mohlo obsahovať prvky zjavných komplikácií ďalšieho vývinu stranického systému, a to tak z hľadiska právneho (napr. faktická dvojnásobná registrácia politického subjektu – aj ako samostatnej formácie, aj ako zložky únie viacerých formácií), ako aj z hľadiska politického (vnútorné fungovanie „unionistického“ subjektu, vzťahy medzi jeho jednotlivými zložkami, vzťahy s inými politickými subjektmi a pod.).

Súčastosť prebiehajúcej verejnej debaty o právnej úprave politických strán na Slovensku je identifikácia tzv. slabých miest príslušných zákonov, čiže ustanovení, ktoré môžu za určitých okolností spôsobovať problémy (pozri Bárány, 1999). Ak v rokoch 1997 – 1998 hlavnou témou odbornej a verejnej diskusie, týkajúcej sa právneho a inštitucionálneho rámca činnosti politických strán na Slovensku, bola novelizácia volebného zákona a jej dôsledky pre ďalší vývoj stranického systému, v rokoch 1999 – 2000 sa takouto témou stala otázka financovania politických strán. Jej význam bol podmienený nielen potrebou odbornej reflexie existujúceho stavu, komplexného zhodnotenia doterajších skúseností a vypracovania návrhov na zmeny, zohľadňujúce tieto skúsenosti, ale aj ohlasom, ktorý zaznamenali v spoločnosti kauzy, súvisiace s financovaním niektorých politických subjektov (najmä kauza financovania KDH, ktorého značná časť funkcionárov bola zamestnaná súkromnou obchodnou spoločnosťou TV Com na pozíciách reklamných manažérov). Kauza financovania stranického aparátu KDH súkromnou obchodnou spoločnosťou sa odohrávala v ovzdúši vlády Mikuláša Dzurindu deklarovaného zápasu s klientelizmom a korupciou. Citlivé vnímanie otázok boja s klientelizmom a korupciou slovenskou verejnosťou bolo do značnej miery podmienené sľubmi predstaviteľov vládnej koalície SDK – SĎL – SMK – SOP skončovať s modelom klientelistického prepojenia politickej a ekonomickej moci, praktizovaného vládnu koalíciu HZDS – ZRS – SNS počas volebného obdobia 1994 – 1998.

Jedným z konkrétnych prejavov takéhoto prepojenia boli väzby vtedajších vládnych subjektov, najmä HZDS, na vplyvne ekonomicke skupiny, vystupujúce ako lobistické formácie rezortného a regionálneho charakteru. Spomínané prepojenie umožňovalo týmto skupinám privilegovanú účasť na privatizačnom procese a vládnom politickým subjektom zabezpečovalo účinné donorstvo (pozri Mikloš, 1997; Pažitný, 1999). Klientelistický charakter prepojenia ekonomickej a politickej moci v štáte, ktorý v rokoch 1994 – 1998 pôsobil na Slovensku ako systémotvorný prvok formovania semi-autoritárneho režimu, tendoval k sebareprodukcií a bol jedným z faktorov silného mocenského postavenia vládnych politických subjektov. V konečnom dôsledku znížoval význam slobodnej a demokratickej súťaže politických síl. Existujúca právna úprava financovania politických strán sa v tomto období nestala účinným nástrojom na zabránenie tomuto nežiaducemu vývoju.

Všeobecne akceptovaným záverom, ku ktorému dospeli účastníci prebiehajúcej verejnej debaty o financovaní politických strán (experti a aktívni politici), sa stalo konštatovanie, že existujúca právna úprava tejto problematiky nie je vyhovujúca. Je odvodená od stavu spoločnosti v období, keď bola schvaľovaná, jej následné zmeny mali čiastkový, skôr okrajový charakter. Po desiatich rokoch transformačných procesov je slovenská spoločnosť omnoho bohatšie štruktúrovaná tak zo sociálno-ekonomického, ako aj z politického hľadiska, preto je celkom logická úvaha o potrebe zohľadniť tieto zmeny aj v oblasti právnej úpravy financovania politických strán.

Diskusia o prípadných zmenách v úprave financovania politických strán na Slovensku sa uberá dvomi základnými smermi. Ide predovšetkým o:

- určenie pomeru medzi prostriedkami získanými z verejných a iných zdrojov (štátny príspevok, členské príspevky, dary a podnikateľská aktivita iných právnických osôb),
- vytvorenie efektívneho kontrolného mechanizmu nakladania s nadobudnutými prostriedkami, cieľom ktorého je zabrániť vytváraniu prostredia vhodného pre klientelizmus a korupciu.

Charakter a celkový priebeh diskusie o možných zmenách v tejto oblasti bol ovplyvnený:

- pomerne malým podielom členov politických strán na celkovom obyvateľstve krajiny. Podľa reprezentatívneho výskumu verejnej mienky, uskutočneného Inštitútom pre verejné otázky (IVO) v januári 1999 8 % respondentov uviedlo, že sú členmi nejakej politickej strany alebo hnutia. Podľa odhadov, opierajúcich sa o deklarované členstvo prevažne väčšiny relevantných politických subjektov, iba okolo 5 % obyvateľstva SR je stranicky organizované, pričom súhrnná členská základňa parlamentných strán je ešte menšia;
- odmietavým vzťahom značnej časti obyvateľstva k myšlienke zvýšenia podielu prostriedkov z verejných zdrojov na celkovom financovaní politických subjektov.

Tento výrazne odmietavý vzťah dokumentujú výsledky reprezentatívneho výskumu verejnej mienky uskutočneného IVO na prelome februára a marca 2000. Iba 2,9 % oslovených respondentov súhlasilo s tým, aby sa zvýšil príspevok zo štátneho rozpočtu na činnosť politických strán. Podľa 16,5 % respondentov by príspevok mal zostať rovnaký a až 66,3 % odpovedalo, že by príspevok mal byť znížený (14,4 % respondentov nevedelo zaujať žiadny postoj).

Pod odmietavý postoj k možnosti zvýšenia štátneho príspevku na činnosť politických strán sa pravdepodobne podpísala slabá informovanosť občanov o spôsobe financovania politických subjektov v SR. V spomínanom výskume IVO iba 4,3 % oslovených respondentov tvrdilo, že sú pomerne dobre informovaní o tom, akým spôsobom sa financujú politické strany na Slovensku, 30,3 % uviedlo, že sú o tom trochu informovaní a až 61,3 % uviedlo, že o tejto otázke nie sú informovaní (4,1 % nevedelo zaujať žiadne stanovisko).

Odmietavý postoj verejnosti k možnosti zvýšiť štátny príspevok na činnosť politických strán môže súvisieť s relatívne malou členskou základňou politických subjektov a s nie veľmi vysokou pripravenosťou občanov zúčastňovať sa na činnosti strán a hnutí. Podľa výskumu verejnej mienky uskutočneného IVO v januári 1999 37,8 % respondentov síce pripustilo, že by v budúcnosti mohli pracovať pre nejakú politickú stranu (58,6 % túto možnosť vylúčilo), iba 14,8 % respondentov však uviedlo, že v minulosti naozaj pracovalo v rámci nejakej strany alebo hnutia. Podľa údajov Štatistického úradu SR v roku 1996 sa na práci všetkých politických strán zúčastnilo iba 547 dobrovoľníkov (pri súhrnnej počte 159 zamestnancov stranických aparátov). Pre porovnanie uvádzame, že na práci celého neziskového sektora v SR v roku 1996 sa podľa ŠÚ SR zúčastnilo 237 999 dobrovoľníkov (Woleková et al. 2000);

- váhavým postojom väčšiny politických subjektov v otázke novelizácie zákonnej úpravy financovania strán. Tento postoj súvisí s obavami z prípadnej straty potenciálnych voličov v prípade, ak príslušný subjekt bude presadzovať zvýšenie príspevku na činnosť politických strán zo štátneho rozpočtu. K určitej zmene v postojoch politických strán došlo koncom roku 1999, keď na pôde parlamentu vznikla expertná poslanecká skupina, cieľom ktorej je príprava návrhu zákona o financovaní politických strán.

Analýza skúseností z vývoja stranického systému v krajinách so stabilizovaným demokratickým režimom, ako aj

v tranzitívnych krajinách strednej a východnej Európy vedie k záveru, že optimálny model financovania politických strán by mal zaručovať:

- zachovanie súťaživého rámca pre vývoj politického systému,
- dostatočnú stabilitu stranického systému,
- nezávislosť politických strán a hnutí od štátu,
- vytvorenie priaznivých podmienok pre zvýšenie profesionálnej úrovne aktérov politického života tak, aby politické subjekty adekvátne a bez akýchkoľvek obmedzení plnili funkcie, ktoré im prináležia (mobilizácia občanov na účasť na demokratickom procese, sprostredkovanie väzieb medzi občianskou spoločnosťou a štátom v politickej oblasti, reprezentácia záujmov určitých spoločenských skupín, regrutácia a výber príslušníkov politických elit pre účinkovanie v systéme zákonodarnej a výkonnej moci),
- primeranú motiváciu pre účasť strán a hnutí na politickom procese tak na centrálnej, ako aj regionálnej a lokálnej úrovni,
- fungovanie prehľadných a efektívnych mechanizmov kontroly nakladania s finančnými prostriedkami určenými na stranickú činnosť,
- vytvorenie účinných prekážok proti prenikaniu korupčných praktík do politického života.

Pri určení vhodného pomeru medzi jednotlivými formami financovania politických strán by sa malo prihliadať na potrebu rešpektovať základné princípy financovania (rovnosť, sloboda, slobodná politická súťaž, verejnosť, kontrola) (Šimíček, 1995). Jedným z možných riešení otázky úpravy financovania politických strán v SR by mohlo byť zvýšenie podielu prostriedkov získaných z verejných zdrojov. Takéto zvýšenie, ktoré by bolo plne v súlade so spomínanými princípmi, by znížilo záujem politických strán o využitie prostriedkov z iných („alternatívnych“) zdrojov, ktoré sice nemusia byť v priamom rozpore so zákonom, môžu však zvyšovať riziko posilnenia nežiaducich klientelistických väzieb. Pri tomto zvyšovaní sa dá uvažovať o zohľadnení úspešnosti politických strán na regionálnej a lokálnej úrovni zavedením príspevku za hlasy získané v komunálnych voľbách. Predmetom prípadnej zmeny môže byť aj úprava kvóra potrebného na získanie príspevku zo štátneho rozpočtu. Dnešná úprava, umožňujúca získať štátny príspevok aj neparlamentným stranám, ktoré dosiahli hranicu 3 % hlasov v parlamentných voľbách do NR SR, pôsobí vysoko motivujúco na strany, ktorých šance dostať sa do zákonodarného zboru nie sú vysoké a ktoré nevyvíjajú prakticky nijakú aktivitu na regionálnej a lokálnej úrovni. Ešte väčšou motiváciou pre činnosť nerelevantných politických subjektov, najmä pre ich účasť na parlamentných voľbách by mohlo byť zrušenie minimálnej hranice volebného zisku pre vznik nároku na finančný príspevok od štátu a priznanie tohto príspevku pre všetky strany, ktoré sa zúčastnili na voľbách (príkladom podobného postupu bolo rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky v októbri 1999).

Vyriešenie existujúcich problémov súvisiacich s právnou úpravou politických strán vytvorí priaznivejšie podmienky nielen pre vývin systému politických strán, ale aj pre celkovú úspešnosť procesov demokratickej konsolidácie.

PhDr. Grigorij Mesežnikov

Prezident Inštitútu pre verejné otázky, Bratislava

Literatúra

- BÁRÁNY, Eduard: Právna úprava politických strán na Slovensku. Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung 1999.
- BŮTORA, Martin – MESEŽNIKOV, Grigorij – BŮTOROVÁ, Zora: Diagnóza, ktorá nepustí. Sedem kontextov ekonomických súľubov a realit. In: Sluby a realita. Slovenská ekonomika 1995 – 1998. Bratislava, M. E. S. A. 10 1998.
- CONRAGAN, Carol: Zákon o voľbách do NR SR z r. 1998. Sporná novela. Washington, IFES 1999.
- KRIVÝ, Vladimír – FEGLOVÁ, Viera – BALKO, Daniel: Slovensko a jeho regióny: sociokultúrne súvislosti volebného správania. Bratislava, Nadácia Média 1996.
- KRIVÝ, Vladimír: Čo prezrádzajú volebné výsledky? Parlamentné voľby 1992 – 1998. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.
- LEBOVIČ, Peter: Zápas o udržanie demokracie: politické súvislosti novelizácie volebného zákona. In: Bútora, Martin – Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Zora (ed.): Slovenské voľby '98. Kto? Prečo? Ako? Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.
- MESEŽNIKOV, Grigorij: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán. In: Mesežnikov, Grigorij – Ivantýšin, Michal (ed.): Slovensko 1998–1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999a.

MESEŽNIKOV, Grigorij: Voľby 1998 a vývoj systému politických strán. In: Bútora, Martin – Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Zora (ed.): Slovenské voľby '98. Kto? Prečo? Ako? Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999b.

MIKLOŠ, Ivan: Prepojenie politickej a ekonomickej moci. In: Szomolányi, Soňa (ed.): Slovensko: problémy konsolidácie demokracie. Bratislava, Slovenské združenie pre politické vedy a Friedrich Ebert Stiftung 1997.

PAŽITNÝ, Peter: Privatizácia štátnych monopolov. In: Nižňanský, Viktor – Reptová, Oľga (ed.): Od spoločného k súkromnému. 10 rokov privatizácie na Slovensku. Bratislava, M.E.S.A. 10.

SÁNDOR, Eleonóra: Politické strany maďarskej národnostnej menšiny vo voľbách 1998. In: Bútora, Martin – Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Zora (ed.): Slovenské voľby '98. Kto? Prečo? Ako? Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.

SDK: Dohoda o spolupráci s materskými stranami. Bratislava, SITA 23.12.1999.

SZOMOLÁNYI, Soňa: Tranzičná cesta Slovenska a voľby 1998. In: Bútora, Martin – Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Zora (ed.): Slovenské voľby '98. Kto? Prečo? Ako? Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.

ŠIMÍČEK, Vojtěch: Poznámky k financování politických stran. Politologický časopis, č. 1, 1995.

WOLEKOVÁ, Helena – PETRÁŠOVÁ, Alexandra – TOEPLER, Stephan – SALAMON, Lester M.: Neziskový sektor na Slovensku – ekonomická aktivita. Bratislava, SPACE 2000.

ZAKARIA, Fareed: Nárast neliberálnych demokracií. Kritika (Kontext, č. 1, 1998.

Vývoj právní úpravy politických stran na území ČR

JAN KUDRNA

I. Úvod

Účelem této práce je především alespoň v hrubých rysech nastinit vývoj, kterým na území dnešní České republiky právní úprava politických stran prošla. S ohledem na její omezený rozsah se budu věnovat pouze hlavním trendům, které v jednotlivých obdobích procesu institucionalizace stran dominovaly.

Politické strany jako zájmové skupiny sdružující lidi s určitým společným názorem a snažící se jej prosadit ve společnosti neusilují z právního pohledu vlastně o nic jiného, než transformaci svého programu do právního řádu státu. Snaha stran svou činností stát ovládnout je důvodem, proč se naopak stát snaží zajistit alespoň minimální kontrolu nad těmito subjekty usilujícími o jeho větší či menší přeměnu.

Jak silná bude ale role politických stran, nezáleží jen na nich, ale mimo jiné i na volebním systému, který v daném státě existuje.

V případě systému většinového, kde o přízeň voličů usilují především jednotliví kandidáti, politické strany hrají z hlediska volebního procesu pouze minimální roli. Kandidátem se může stát každý, bez ohledu na jejich vůli. Strany sice mohou konkrétního kandidáta velmi silně podporovat, ale zde jejich působení končí. O tom, komu bude přidělen daný mandát, rozhodují sami voliči.

Jiná je situace v případě systému proporcionálního. Zde to jsou právě politické strany, kdo se uchází o přízeň voličů a jsou to také ony, kdo rozhoduje o výběru kandidátů. Ti jsou také v daleko závislejší postavení na stranách, protože jejich vztah k voličům je vztahem zprostředkovaným.

A právě z důvodu zesilujícího se postavení politických stran a vlivu na stát, který zejména v systému poměrného zastoupení získávají, je třeba zajistit kontrolu jejich činnosti tak, aby se stát nestal na stranách zcela závislým a ne zůstal bez možnosti alespoň minimálního ovlivnění jejich činnosti.

II. Vývoj právní úpravy

Počátek působení politických stran na území ČR je třeba hledat v Rakousku, kde zřízením parlamentu došlo k vytvoření prostoru pro vlastní činnost stran.

Poněkud paradoxní je, že za celou dobu existence politických stran nebyla přijata žádná právní norma, která by jejich činnost upravovala. Nebylo to způsobeno ani v nejmenším tím, že by postavení politických stran bylo slabé a jejich činnost nevýznamná. Spíše naopak, politické strany byly sdružením se značným vlivem na politiku, se silným zájmem hospodářským a dnešními slovy řečeno i mediálním.

S ohledem na liberalistické tendence politické i právní, které odmítaly podřadit činnost politických stran dokonce i značně liberálnímu zákonu spolkovému, zůstaly stát politické strany zcela mimo právo, se všemi důsledky, které to přinášelo.

Politické strany tak zůstaly pouze faktickými sdruženími bez právní subjektivity. Nebyly tedy samostatnými právními osobami způsobilými být subjekty práv a povinností, což přinášelo komplikace zejména v majetkové oblasti.

Pokud totiž někdo jednal jménem politické strany, potom ve skutečnosti zavazoval pouze sebe sama. Z takových závazků potom pochopitelně nebyla a ani nemohla být odpovědná politická strana, ale pouze daná osoba, která práva a povinnosti nabyla pro sebe.

Problematické také bylo řešení sporů členů s vlastní stranou. Jestliže strana jednala proti svému organizačnímu řádu a programu, neexistoval žádný právní nástroj, kterým by mohla být postižena a řádné jednání vynuceno. V prvé řadě proto, že zde nebyl subjekt, který by mohl být postižen, a potom samozřejmě proto, že organizační řád neměl žádnou právní relevanci.

Oproti postavení spolků, regulovaných zákonem č. 134/1867 Ř. z., bylo postavení politických stran velmi problematické. Z právního hlediska vlastně vůbec neexistovaly. Za jednání strany mohlo být považováno jediné jednání jejich nejvyšších představitelů.

Tento stav byl snad udržitelný v rámci Rakousko-Uherska, kde byla Říšská rada volená většinovým systémem a existence politických stran zde, striktně vzato, nebyla nutná a k vytváření zastupitelského sboru jich nebylo třeba.

Naopak, právní neexistence jakéhokoli subjektu, který by mohl konkurovat panovníkovi jako vylučnému nositeli suverenity a moci, mohla být výhodná. Za takové situace byli poslanci pouze zástupci voličů svého konkrétního volebního obvodu a nikoli lidu, protože zde oficiálně nebyl žádný jednotci prvek. Pro politické strany, přes jistou nepraktičnost jejich postavení, zejména pokud jde o výše zmíněnou otázku právní subjektivity, daná situace nabízela výhodu v tom smyslu, že neexistoval způsob, jak je právně postihnout.

S přijetím Ústavy ČSR z roku 1920, která pro volbu obou komor Národního shromáždění zvolila princip poměrného zastoupení, a tím zvýšila význam politických stran, mělo dojít k právní regulaci jejich činnosti. Postavení politických stran, které bylo už tak velmi silné, vždyť například Prozatímní Národní shromáždění bylo do značné míry shromážděním stran, než shromážděním lidu, bylo vlivem změny volebního systému ještě dále posíleno. O přízeň voličů se přestali ucházet jednotliví kandidáti, ale byli nahrazeni soupeřícími stranami, které získávaly poměrnou část mandátů a rozhodovaly, komu budou tyto mandáty svěřeny. To vše bez jakékoliv regulace a kontroly jejich vnitřních mechanismů.

Přijetím zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. došlo k převzetí všech rakousko-uherských právních norem, které svým obsahem neodporovaly novému stavu. Spolu s recepcí právního řádu přetrvávala i dosavadní koncepce politických stran jako sdružení existujících a působících pouze *de facto*.

O problematice politických stran se nezmínuje na žádném místě ani ústavní listina. Ta sice ve svém § 113 zaručuje právo svobodného zakládání spolků, ale jak bylo uvedeno výše, politické strany režimu spolkového zákonodárství nikdy přidřeny nebyly.

Jednotlivé předpisy nejvýše s existencí politických stran mlčky počítají, ovšem bez toho, že by se obecně vyjadřovaly k otázkám vzniku politických stran a jejich práv a povinností.

Těmito normami jsou v první řadě volební řády a zákon o stálých seznamech voličských,¹ které politickým stranám v procesu voleb přiznávají jistá práva, ale jen pro tento speciální případ. Nicméně jde o první případ, kdy byla právním řádem politickým stranám určita práva přiznána.

Radikálnějším zásahem do problematiky právního postavení politických stran bylo přijetí zákona, kterým Národní shromáždění zmocňovalo vládu zprvu k pozastavování činnosti a rozpouštění, později pouze k rozpouštění politických stran. Tento zákon byl přijat za obtížné vnitrostátní a mezinárodní situace, kdy bylo třeba řešit problém, jak naložit se stranami, které ohrožují samotnou existenci státu a jeho demokratického zřízení.

Nástrojem mělo být zákonné zmocnění vládě, poskytnuté zákonem č. 201/1933 Sb. z. a n. Šlo o první normu cele se věnující problematice politických stran, byť omezuji se pouze na jeden aspekt jejich existence, a to na nucenou regulaci jejich činnosti, respektive jejich nucený zánik.

Vláda byla oprávněna svým usnesením zastavit činnost nebo rozpustit takovou politickou stranu, jejíž činnost byla zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky Československé.² Proti takovému rozhodnutí byl přípustný mimořádný opravný prostředek, kterým byla stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Časová působnost tohoto zmocnění byla původně omezena pouze do 1. ledna 1935, ale později byla opětovně prodloužována, vždy o jeden rok.³ Definitivně toto zmocnění pozbylo platnosti dne 1. ledna 1938, kdy už nebylo obnoveno. Zákonem č. 132/1936 Sb. z. a n. potom bylo zmocnění z praktických důvodů⁴ zrušeno pouze na rozpouštění politických stran.

Navzdory komplexní úpravě řešící problematiku zastavování činnosti a rozpouštění politických stran⁵ nešlo o žádný průlom do dosavadní koncepce. Naopak, důvodová zpráva⁶ ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny ve svém vyjádření k § 12 předkládaného vládního návrhu výslovně konstatuje, že politickým stranám právní subjektivita nepřísluší. Daný zákon tedy žádným způsobem neřešil problém pouhé faktické existence politických stran jako subjektů.

¹ Zákon č. 663/1919 Sb. z. a n., ve znění zákona č. 44/1920 Sb. z. a n.

² § 1, zákona č. 201/1933 Sb. z. a n.

³ Zákon č. 269/1934, 132/1936 a 317/1936 Sb. z. a n.

⁴ Důvodová zpráva ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona, tisk č. 159.

⁵ Bylo vydáno i nařízení vlády č. 202/1933 Sb. z. a n. upravující problematiku správy majetku stran, jejichž činnost byla zastavena nebo které byly rozpouštěny.

⁶ Tisk č. 2358, III. volební období, 9. zasedání, 1933.

Jako pozitivní lze přijmout skutečnost, že poprvé byly právní normou výslovně stanoveny limity pro činnost politických stran. Bylo jasné řečeno, že činnost politických stran nesmí směřovat k likvidaci státu a jeho státního zřízení, v němž se pohybují a pracují. Tím byl zájem státu pod hrozbou sankce rozpuštění nadřazen zájmům jednotlivých stran.

Přelomovým se ve vývoji probírané právní úpravy ukázalo být nařízení vlády č. 355/1938 Sb. z. a n. o politických stranách, vydané dne 23. prosince 1938 na základě zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n.

Přelom spočíval v tom, že poprvé byla vydána právní norma komplexně upravující problematiku politických stran a řešící zejména otázky jejich právního postavení.

Ve svém § 3 toto nařízení výslovně stanovovalo, že politické strany jsou právními osobami a mohou samostatně nabyvat práv a zavazovat se. Zároveň bylo řečeno, že politické strany nepodléhají režimu spolkového zákona. Tím byla jejich právní pozice poprvé jasně stanovena.

V mnoha ohledech se tato norma nelišila nijak od dnešních zákonů. Členy politické strany se mohly stát pouze fyzické osoby, které dosáhly věku 21 let a které byly státními občany česko-slovenskými, název strany byl chráněn proti použití jinou stranou, k založení strany bylo třeba žádosti přípravního výboru, ke kterému musel být přiložen program a organizační řád strany.

V mnoha ustanoveních však toto nařízení svým charakterem odpovídalo době, v níž bylo přijato. Pro zakládání a další činnost politických stran byl zvolen princip povolovací.

Žádost o udělení povolení se podávala u ministerstva vnitra a povolení udělovala vláda podle volné úvahy. Schválení podléhaly i změny v názvu, programu, organizačním řádu nebo dokonce osobách, zastupujících stranu navenek. V případě, že politická strana ohrozila veřejný zájem, mohla být rozhodnutím vlády rozpouštěna.

Volbou povolovacího principu rozhodujícího jak pro zakládání, tak i pro ty nejzávažnější změny v organizaci jednotlivých stran, stejně jako volbou poněkud nejasného termínu „veřejného zájmu“ rozhodného při posuzování, zda nastaly okolnosti opravňující k rozpouštění, se politické strany dostaly prakticky pod úplnou kontrolu státu. Stát přestal rozhodovat o tom, co je zakázáno, ale naopak o tom, co je povoleno. Strany už neměly stát pouze neohrožovat, ale naopak měly mu začít sloužit.

Tento předpis je také zajímavý pokud jde o otázky jeho působnosti. Jeho místní působnost byla původně stanovena jen pro zemi Českou a Moravsko-slezskou a teprve vládním nařízením č. 4/1939 Sb. byla platnost rozšířena na celé území státu a jeho výkon svěřen na Slovensku a Podkarpatské Rusi místním vládním.

Jeho věcnou působnost lze naproti tomu stanovit pouze výkladem a značně problematicky. Na místě je totiž otázka, zda se nařízení vztahuje pouze na nově založené strany anebo i na všechny strany v době jeho přijetí působící.

Pro první řešení svědčí znění § 1, který hovoří o zakládání nových politických stran. V části druhé se hovoří sice obecně o tom, že politické strany jsou právními osobami, ale ani zde, ani v přechodných a závěrečných ustanoveních nelze nalézt ustanovení, které by řešilo otázku právního režimu již fungujících stran, které právně neexistovaly a nemohly jim tak být ani žádná práva přiznána. Reálně fungující strany by musely být nařízením buď uznány anebo by muselo být stanoveno přechodné období, během něž by dosavadní strany musely splnit náležitosti nového nařízení a začít pracovat dle nového režimu. To však učiněno nebylo.

Proti výše uvedenému výkladu lze namítnout především to, že tím byl nařízením č. 355/1938 Sb. z. a n. zaveden dvojitý právní režim. Fungovaly by tak vedle sebe jednak strany původní, které by režimu tohoto nařízení nepodléhaly, a dále strany nové, již založené a pracující podle tohoto předpisu. Je však nutno podotknout, že takový stav by vzhledem k specifčnosti této problematiky v předchozích obdobích, jak byla popsána výše, nebyl ničím novým.

Díky značné nejasnosti onoho nařízení v této své části jsou pravděpodobně možné výklady oba, přičemž první z nich přináší problémy faktického rázu, kterým druhý sice zamezuje, ovšem za cenu problematického zdůvodnění právního.

Tato úvaha je ovšem spíše teoretická, protože liberálně-demokratický systém I. Československé republiky měl být nahrazen autoritativním zřízením s dominancí jedné strany. Pro činnost ostatních stran nemělo být místo, tvoření nových stran mělo být výslovně nemožné.⁷

⁷ Viz Programové prohlášení Strany národní jednoty „Národě český!“, in: Venkov, 33, 18. 11. 1938, č. 272, nebo in: RATAJ, J.: O autoritativní národní stát. Praha, Karolinum 1997, s. 33.

Ve výše uvedené podobě nařízení vlády č. 355/1938 Sb. z. a n. platilo až do konce druhé světové války a jeho postavení, stejně jako u ostatních předpisů vydaných v době nesvobody, bylo závislé na ústavním dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úředního věstníku o obnovení právního pořádku.

Podle tohoto dekretu nebyl žádný z takových předpisů součástí československého právního řádu, z hlediska jejich použitelnosti po přechodnou dobu byly však dle článku 2 odst. 1 předpisy z doby nesvobody rozdělené do dvou skupin. Na odporující demokratickým zásadám ústavní listiny, které byly prohlášeny za absolutně nepoužitelné, a ostatní, jejichž používání bylo po přechodnou dobu, kterou stanoví zákon, možné.

Vzhledem ke skutečnosti, že československá ústava z roku 1920 se o politických stranách výslovně nezmiňovala a nestanovila žádné zásady pro jejich činnost a regulaci, lze vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., i s ohledem na problematičnost vyplývající z využití povolovacího principu, považovat za použitelné po přechodnou dobu i po válce.

Správnosti tohoto výkladu nasvědčuje i skutečnost, že použitelnost tohoto nařízení byla výslovně zrušena až zákonem č. 195/1946 Sb. o použitelnosti předpisů z doby nesvobody.⁸

Používat toto nařízení tedy bylo možné až do 17. října 1946, kdy se nový zákon stal účinným. Tímto dnem také došlo k návratu k předválečnému stavu, kdy postavení politických stran nijak právně zakotveno nebylo. S ohledem na omezenou platnost předválečných zákonů upravujících problematiku rozpouštění politických stran, nebylo možné uplatnit ani tyto normy.

Je třeba ale říci, že rozhodující pro poválečný rozvoj politických stran nebyl ani tak žádný dokument právní, jako spíše dokument politický. Tím byl Košický vládní program, který ve svém článku IX stanovil nejen zákaz činnosti fašistických stran, ale i obnovení těch stran, které se též provinily na zájmech národa a republiky. Výslovně byla zmíněna strana agrární a živnostenská. Zároveň zakázal jakoukoliv politickou činnost funkcionářů, kteří byli za činnost těchto stran politicky odpovědní. Tím byly položeny základy omezené demokracie v poválečném Československu.

Výlučná činnost Národní fronty tak nevycházela z žádného právního předpisu, ale z politické dohody spojené s tradicí právní neregulace činnosti politických stran.

Politické strany tedy i v systému lidové demokracie působily i nadále pouze jako faktická sdružení, bez jakékoliv opory v zákoně.

Teoreticky by režim politických stran mohl být podřazen zákonu č. 68/1951 Sb. o dobrovolných organizacích a shromážděních, kterým byl nahrazen původní rakouský spolkový zákon, ale v praxi k tomu, obdobně za celou dobu platnosti zákona č. 134/1867 Ř. z., nikdy nedošlo.⁹

První zmínku o politických stranách po 2. světové válce přinesla až tzv. socialistická ústava ve svém článku 4, kde byla zakotvena vedoucí úloha KSČ. Tato zmínka nicméně nemění nic na faktu, že norma upravující činnost politických stran i nadále chyběla. Vzhledem k panujícím okolnostem společenským a politickým tato absence nebyla než čistě formálním nedostatkem.

Ke změně došlo v září 1968 přijetím zákona č. 128/1968 Sb. o Národní frontě. Touto normou byla především právně podložena existence Národní fronty a definována její role ve společnosti, mimo jiné se však jako první právní předpis na území České republiky pokusila o definici politické strany.

Politická strana byla definována jako subjekt, který na základě svého politického programu sdružuje své členy a působí mezi občany za účelem získání podílu na státní moci.¹⁰

K otázkám vzniku či subjektivity politických stran se tento zákon nijak nevyjadřoval, čímž mlčky akceptoval panující stav a existenci politických stran pouze *de facto*.

Vlastní činnost politických stran potom byla omezena pouze na rámec Národní fronty a mimo ni vyloučena. Pokud příslušný orgán Národní fronty rozhodl, že politická strana není jejím členem, byla činnost takové strany ministerstvem vnitra zakázána. Do federalizace státu bylo toto oprávnění na území Slovenska svěřeno orgánu SNR. Proti rozhodnutí o zákazu politické strany bylo možno podat odvolání do 30 dnů u Městského soudu v Praze, resp. Krajského soudu v Bratislavě.

⁸ § 2 odst. 1 zákona, odkazující do přílohy B, oddíl I, bod 4.

⁹ Možnost k takovému postupu dával § 5 tohoto zákona.

¹⁰ § 2, odst. 2 zákona: „Politickou stranou nebo organizací plnící její funkci se rozumí organizace, která zejména na základě světového názoru nebo na základě jiného společného politického programu sdružuje členy a stoupence především za tím účelem, aby aktivně politicky působila mezi občany a dosáhla tím podílu na tvorbě politiky a na státní moci vykonávané zastupitelskými sbory.“

Tento zákon, který měl zabránit vzniku nových politických subjektů, byl v poměrně krátké době zrušen zákonem č. 146/1970 Sb., čímž došlo k návratu k předchozímu stavu charakterizovanému nedostatkem jakékoli právní úpravy a omezením existence politických stran pouze na faktickou úroveň.¹¹

Tento stav panoval až do počátku roku 1990, kdy byl přijat nový zákon č. 15/1990 Sb., problematiku politických stran alespoň částečně řešící.

V prvé řadě bylo deklarováno právo občanů svobodně se v demokratickém duchu sdružovat v politických stranách. Agenda spojená s regulací činnosti politických stran byla svěřena republikovým ministerstvům vnitra. Ta vedla evidenci jednotlivých existujících stran.

Pro fungování politických stran byl zvolen princip registrační, v tomto zákoně označovaný jako evidenční. Po splnění předepsaných náležitostí existoval právní nárok na zápis do evidence, a tedy i na vznik strany. Mezi uvedené náležitosti patřila petice požadující vznik strany a stanovy budoucí strany.

Dnem zápisu vznikla politická strana jako právnická osoba a mohla začít vyvíjet činnost na území republiky, jež jimž ministerstvem byla evidována. Evidence mohla být provedena i v obou republikách.

Hospodaření politických stran bylo podřízeno předpisům o hospodaření společenských organizací.

Naopak tento zákon žádným způsobem nestanovil postup pro rozpouštění politické strany a neomezil žádným způsobem ani členství v politické straně.

Zvláště tato druhá skutečnost měla svůj význam v tom, že neomezením členstvím v politických stranách pouze na fyzické osoby mohl být zaveden institut politického hnutí, což byl subjekt tvořený jak fyzickými, tak i právníckými osobami. Těmi mohly být politické strany i společenské organizace.¹²

Politickými stranami podle zákona č. 15/1990 Sb. byly prohlášeny i politické strany do té doby existující pouze fakticky, čímž byla otázka jejich právního postavení definitivně vyřešena, mnohdy po desetiletích jejich faktického působení.

Je však třeba přiznat, že zákon č. 15/1990 Sb. měl především přechodný charakter a že jeho účelem bylo překlenout prvotní období a dát právní podklad činnosti politických stran v podmínkách pluralitní demokracie do doby, než bude připraven zákon definitivní.

Tim se stal zákon č. 424/1991 Sb., který do této oblasti přinesl komplexní úpravu. I nadále se přidržel principu registračního, stanovil podmínky členství v politických stranách,¹³ přinesl zvláštní pravidla pro hospodaření politických stran.

Jeho podrobným rozbořením se však již zabývat nebudu, protože účelem tohoto příspěvku bylo ukázat, jakým vývojem právní řád prošel, než došlo k přijetí standardní normy upravující činnost politických stran.

III. Závěr

Závěrem lze pouze konstatovat, že poměrně značné změny, kterými naše politické strany v uplynulých přibližně 140 letech prošly, nebyly prakticky v žádném z období diktovány právem, ale byly výsledkem faktického působení jiných vlivů.

Až na výjimku danou nařízením vlády v roce 1938 neexistoval na území dnešní České republiky do roku 1990 právní předpis, který by se k problematice politických stran jednoznačně vyjádřil.

Je prokazatelné, že ke změnám v právní úpravě docházelo pouze v přelomových obdobích, kdy bylo třeba právně zajistit změněné poměry, ve kterých politické strany měly hrát jinou úlohu, než tomu bylo dříve. To je myslim důvodem, proč nedošlo k výraznějším změnám v postavení politických stran v důsledku říjnového převratu nebo únorového puče. V obou těchto okamžicích se role politických stran ve společenském životě neměla nijak výrazně měnit.

¹¹ Pro úplnost je třeba uvést názor publikovaný in: Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol.: Státní právo ČSSR. Praha, Panorama 1985, s. 82, podle kterého lze na základě ustanovení čl. 5 Ústavy ČSSR do společenských organizací začlenit i ostatní politické strany, tedy všechny strany Národní fronty, s výjimkou KSČ.

Tim by ale došlo k rozštěpení právní podstaty politických stran nikoli na základě právních kritérií, ale na základě kritérií politických.

¹² Obsah § 9, který tuto možnost dával, byl velmi pravděpodobně ovlivněn vnitřní strukturou Občanského fóra a Věřejnosti proti násilí, které obě byly tvořeny jak fyzickými, tak právními osobami a jejich transformace v obvyklou politickou stranu by v této době byla velmi komplikovaná, ne-li nemožná.

¹³ Omezením členství pouze na fyzické osoby pojem politického hnutí ztratil svůj právní význam a nadále je jeho role pouze ideová. Právní režim takového subjektu je zcela totožný s režimem politické strany.

Naopak roky 1938, 1968 a 1989 byly lety výrazných politických změn, které přinášely změnu celého politického režimu a je jen přirozené, že i úloha politických stran v nových poměrech se zásadně změnila.

Právě s přihlédnutím k dosavadnímu vývoji, kterým politické strany prošly, a k vlivu, který na stát měly a mají, je mýslím nesporné, že jejich postavení by mělo být právem co nejjasněji vymezeno tak, aby jejich činnost ve společnosti byla dostatečně transparentní a aby byla možná jejich přiměřená kontrola.

Mgr. Jan Kudrna

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Právní úprava politických stran v České republice

JAROSLAV SOVINSKÝ

I. Nástin politického a právního vývoje na území ČR před r. 1993

Na území České republiky vždy hrály politické strany důležitou úlohu, ať už pozitivní, jako nástroj politické legitimace výkonu moci a k naplnění zásad demokratické reprezentace, nebo negativní, pokud strany usilovaly či usilují o ovládnutí státu, jeho mocenských struktur a orgánů, což vede k jevu známému jako stát stran, kdy, jak uvádí J. Mertl,¹ „dnešní demokracie lze spíše označit jako státy politických stran (Parteienstaat), než jako demokracii parlamentní; politické strany se staly z pouhých pomocných prostředníků parlamentních voleb vlastními centry politické moci v demokracii“. Významnou roli hrály politické strany za Rakouska-Uherska a především za I. ČSR, kdy byly významným prvkem demokratického pluralitního státu.

R. 1946 byly konány na čs. území, již s menším počtem politických stran, než se jich účastnilo voleb v předmnichovské republice, poslední svobodné volby před r. 1990. Systém politických stran byl po r. 1948 deformován postupně se prosazující, nejprve fakticky a od účinnosti čs. ústavy z r. 1960 (od 11. července 1960) i právně, vedoucí úlohou Komunistické strany Československa. Odstranění této vedoucí úlohy bylo základním předpokladem obnovy pluralitního politického systému na československém území. Stalo se tak ústavním zákonem č. 135/1989 Sb., jímž byla novelizována čs. ústava z r. 1960 (účinným od 30. 11. 1989), kterým byl vypuštěn z této ústavy čl. 4 o vedoucí úloze komunistické strany a novelizován čl. 6 této ústavy o Národní frontě, v níž se do r. 1990 sdružovaly společenské organizace spolu s politickými stranami. Znění čl. 6 před účinností úst. zákona č. 135/1989 Sb. („Národní fronta Čechů a Slováků, v níž jsou sdruženy společenské organizace, je politickým výrazem svazku pracujících měst a venkova, vedeného Komunistickou stranou Československa.“) bylo tímto ústavním zákonem nahrazeno tímto zněním: „Národní fronta je politickým výrazem svazku národů a národností, sociálních vrstev a zájmových skupin. Mohou se v ní sdružovat politické strany, společenské a zájmové organizace.“ Čl. 6 ústavy z r. 1960 byl zrušen ústavním zákonem č. 376/1990 Sb., a to ke dni účinnosti tohoto úst. zákona, tedy k 20. 9. 1990. Ústavním zákonem č. 135/1989 Sb. byl novelizován i čl. 16 odst. 1 ústavy z r. 1960, a to tak, že znění: „Veškerá kulturní politika v Československu, rozvoj vzdělání, výchova a vyučování jsou vedeny v duchu vědeckého světového názoru, marxismu-leninismu, a v těsném spojení se životem a prací lidu.“ bylo nahrazeno tímto zněním: „Veškerá kulturní politika v Československu, rozvoj vzdělání, výchova a vyučování jsou vedeny v duchu vědeckého poznání a v souladu se zásadami vlastnictví, humanity a demokracie“. Uvedenými novelizacemi z r. 1989 byly odstraněny překážky rozvoji pluralitní demokracie v Československu.

V těsné návaznosti na uvedené novelizace z konce r. 1989 byl přijat i zákon o politických stranách, a sice zákon Federálního shromáždění ČSSR ze dne 23. 1. 1990 č. 15/1990 Sb. (účinný od 23. 1. 1990). Tento zákon, který nebyl až do konce své platnosti novelizován, byl ve srovnání s dnes platným zákonem č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích (viz níže) poměrně stručný, obsahoval deset paragrafů, které se týkaly vymezení účelu zákona, podmínek vzniku politické strany, zániku politické strany, hospodaření politických stran, dále se týkal politických hnutí a již vzniklých politických stran a hnutí. Zákon č. 15/1990 Sb. především stanovil, že občané mají právo se v demokratickém duchu sdružovat v politických stranách, přičemž výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zastupitelských orgánů.

Pokud jde o vznik politické strany, byl zaveden evidenční princip, s tím, že vznik politické strany podléhá zápisu do evidence politických stran, kterou vedou ministerstva republik tvořících čs. federaci, a sice ministerstvo vnitra v českých zemích a ministerstvo vnitra a životního prostředí na Slovensku, s tím, že politická strana se eviduje v jedné či obou republikách. Aby mohlo dojít k podání oznámení pro evidenci, bylo potřeba vytvořit přípravný výbor, který oznámení podává, který měl být tvořen čs. státními občany staršími 18 let. K oznámení, které všichni členové výboru podepíší, uvedou v něm svá jména, rodná čísla a bydliště a uvedou, kdo je jejich zmocněncem, který je oprávněn jednat jejich jménem, jsou připojeny jednak petice alespoň tisíce občanů, kteří požadují vznik politické strany (s tím, že občan připojí své jméno, rodné číslo a bydliště) a stanovy (organizační řád) politické strany. Stanov-

¹ MERTL, J.: Politické strany, jejich základy a typy v dnešním světě. Praha, Orbis 1931, s. 241.

vy musely obsahovat jednak název politické strany, její sídlo, programové cíle, které nesmějí být v rozporu s ústavou a zákony, orgány strany a způsob jejich demokratického ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem strany a ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a mají-li jednat svým jménem. Pokud mělo oznámení zákonem požadované náležitosti, ministerstvo zapsalo stranu do evidence do tří dnů ode dne, kdy mu oznámení došlo, a vydalo o tom výboru osvědčení. Pokud nemělo oznámení zákonem požadované náležitosti, výbor byl na to do tří dnů od doručení oznámení upozorněn, s tím, že do odstranění závad nebude zápis do evidence proveden. Dnem zápisu do evidence politická strana vznikla jako právnická osoba, s tím, že politickou činnost bude vyvíjet na území republiky, jejímž ministerstvem byla evidována.

Pokud jde o zánik politické strany, zákon upravoval případy, kdy se strana dobrovolně rozpustí, rozdělí či sloučí s jinou organizací. Takové skutečnosti strana oznámí ministerstvu, které ji do tří dnů ode dne, kdy mu oznámení došlo, vyjme z evidence, kterýmžto vyjmutím politická strana zaniká. Zákon se zmiňoval i o hospodaření politických stran, nicméně jen velmi stručně, neboť odkazoval na předpisy o hospodaření společenských organizací, na tehdy stále platný zákon č. 109/1964 Sb., Hospodářský zákoník.

Zákon č. 15/1990 Sb. upravoval i politická hnutí (seskupení), s tím, že mohou vznikat k volebním a jiným politickým účelům jako právnické osoby. V takových hnutích se mohly seskupovat politické strany i společenské organizace, jakož i občané. O hnutích platila přiměřeně ustanovení zákona č. 15/1990 Sb. Takový model hnutí nebyl převzat zákonem č. 424/1991 Sb., podle kterého mezi hnutím a stranou není prakticky žádný rozdíl (viz níže).

Zákon č. 15/1990 Sb. též stanovil, že strany, které vyvíjely činnost před účinností zákona, kteréžto strany vyjmeňoval, se považují za vzniklé, s tím, že jsou právnickými osobami. Šlo o Československou stranu lidovou, Československou stranu socialistickou, Demokratickou stranu, KSČ, Stranu svobody, Občanské fórum a Veřejnost proti násilí byly zákonem prohlášeny za politická hnutí podle tohoto zákona a za právnické osoby.

Strany existující podle zákona č. 15/1990 Sb. se v r. 1990 účastnily prvních svobodných parlamentních voleb od r. 1946. Zákon č. 15/1990 Sb. byl zrušen § 22 nově přijatého zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (viz níže), ze dne 2. 10. 1991 (účinnosti nabyl dne 1. 11. 1991). Zákon č. 424/1991 Sb. platí, v platném znění, až do dnešní doby. Tento zákon Federálního shromáždění, v souvislosti s rozpadem čs. federace, byl v souladu s čl. 1 odst. 1 ústavního zákona České národní rady č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, převzat od 1. 1. 1993 do právního řádu plně suverénní ČR. Zmíněny čl. 1 odst. 1 ust. zák. ČNR č. 4/1993 Sb. stanoví, že ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy ČSFR platné v den zániku ČSFR na území ČR zůstávají nadále v platnosti, s tím, že nelze použít ustanovení podmíněná toliko existencí ČSFR a příslušnosti ČR k ní.

II. Ústavní zakotvení politických stran v České republice

Současná Ústava ČR (úst. zákon ČNR č. 1/1993 Sb. ve znění úst. zák. č. 347/1997 Sb.) byla přijata dne 16. 12. 1992 a nabyla účinnosti dne 1. 1. 1993. Součástí ústavního pořádku ČR, který tato Ústava ČR (dále jen Ústava) zavádí v čl. 112 odst. 1 a který je souborem všech platných ústavních předpisů ČR, je i Listina základních práv a svobod (dále jen Listina, účinná od 8. 2. 1991), která byla vyhlášena ústavním zákonem z 9. 1. 1991 č. 23/1991 Sb. jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR a která byla republikována ve Sbírce zákonů ČR pod č. 2/1993 Sb.

V Ústavě jsou politické strany a jejich činnost upraveny především v čl. 5, který zní: „Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“ Tento stěžejní ústavní článek nepochybně patří k základům moderního demokratického státu, jak na ně pamatuje čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy („Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná. Vykladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.“), čl. 22 Listiny („Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“) a 23 Listiny („Občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.“). Čl. 5 Ústavy má tak v právním řádu ČR „nadústavní, superpositivní povahu“.

Z čl. 5 Ústavy především vyplývá zakotvení politického pluralismu v ČR, tedy existence vícestranickosti, mnohosti politických stran, jejichž počet není omezen. Pokud jde o vznik politických stran, z čl. 5 Ústavy vyplývá, že vznik strany nemůže záležet na nikom jiném než na politické straně, resp. občanech, kteří ji zakládají, nemůže tak být či-

něn závislým na povolení státního orgánu či jiné instituce. Tomu odpovídá i registrační princip vzniku politických stran v ČR, který vylučuje princip povolovací. Stejně tak nikoho, z důvodů dobrovolnosti, jak ji čl. 5 Ústavy zakotvuje, nelze nutit k členství v politické straně. Má-li být soutěž politických stran volná, znamená to, že jedna nebo více stran si nemohou usurpovat moc vládnout stranám ostatním nebo uchopit moc ve státě nedemokratickými principy. Žádná strana nesmí být upřednostňována před ostatními či naopak diskriminována ve svém vzniku a působení. „Vznik a působení politických stran smí být omezeno jen z důvodů v Ústavě výslovně uvedených. Takovou podmínkou je respektování základních demokratických principů. K těmto základním demokratickým principům obsaženým v ústavním řádu třeba počítat zásady obsažené v čl. 2 odst. 1 Listiny, kde se stanoví, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na vylučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.“² V souvislosti s tím čl. 20 odst. 4 Listiny stanoví, že politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou oddělena od státu.

Zakotvením povinnosti politických stran respektovat základní demokratické principy se současně zakotvují práva opozice, tedy právo opozičních stran se volně účastnit politického boje o získání moci ve státě. Strany bojující o moc ve státě tak musí činit pokojnými prostředky, nesmí užívat násilí, tedy zejména teror, povstání a pod., stejně tak nemohou vytvářet ozbrojené vojenské či polovojenské organizované formace.

Politické strany, které soutěží o moc ve státě současně naplňují čl. 2 odst. 1 Ústavy, kde je kromě jiného stanoveno, že lid je zdrojem veškeré státní moci. Politické strany svou soutěží a činností tak umožňují lidu podílet se na správě věci veřejných. Vzhledem k tomu, že volná soutěž politických stran se uplatňuje zejména ve volebním procesu, musí tomu být přizpůsobeny i volební zákony, které nesmí klást stranám nepřiměřené překážky při vstupu do volebního boje.

Politických stran se týkají i další ustanovení ústavního pořádku ČR. Jde o ustanovení čl. 20 odst. 2 a 3 Listiny, které stanoví právo občanů zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich, s tím, že výkon tohoto práva lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich může podle čl. 44 Listiny zákon omezit soudcům, v době přijetí Listiny působícím prokurátorům, dále i zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích zákonem určených, jakož i příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil (tedy zejména příslušníkům Policie ČR a Armády ČR).

Politických stran se týká i ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a), b), d), e), j) Ústavy, kde je stanovena působnost Ústavního soudu ČR. V tomto ustanovení je zakotveno, že Ústavní soud rozhoduje o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony [písm. j)]. Podle písm. e) rozhoduje Ústavní soud o oprávněném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora. Podle § 85 odst. 1 písm. a) zák. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu může takový oprávněný prostředek podat také volební strana a podle § 85 odst. 1 písm. b) téhož zákona ten, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu (tedy Poslanecké sněmovny nebo Senátu) nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora (v návaznosti na § 88 zák. č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů tak může učinit také každá politická strana nebo koalice, která podala kandidátní listinu ve volebním kraji – při volbách do Poslanecké sněmovny, nebo přihlášku k registraci – při volbách do Senátu).

Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Takovou stížnost může podat dle § 72 odst. 1 písm. a) zák. č. 182/1993 Sb. také právnická osoba (podle § 3 zák. č. 424/1991 Sb. jsou strany a hnutí právnickými osobami), tedy i politická strana. Podle § 74 zák. č. 182/1993 Sb. lze spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy (tedy mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, ratifikovanou a vyhlášenou, již je ČR vázána – taková mezinárodní smlouva je bezprostředně závazná a má přednost před zákonem) popřípadě se zákonem, jednání se o jiný právní předpis. V tom případě rozhoduje Ústavní soud dle čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy, tedy rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, nebo o zrušení ji-

² PAVLÍČEK, V. – HŘEBÍK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. I. díl – Ústavní systém. Praha, Linde, a. s., 1998, 2. vyd., s. 67.

ných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Politických stran se nepochybně týkají i ustanovení Ústavy o volebním systému. Volební systém je v Ústavě upraven v čl. 18 odst. 1 a 2; jedná se o volby do Parlamentu ČR. Pro Poslaneckou sněmovnu předepisuje Ústava volby podle zásad poměrného zastoupení, pro Senát podle zásad většinového systému (podrobněji viz níže v části IV).

III. Platný zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích v ČR

Na ústavní zakotvení činnosti politických stran navazuje současná platná právní úprava politických stran a hnutí, jak je obsažena v již zmíněném zákoně č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Zákon č. 424/1991 Sb. (v této části příspěvku dále jen Zákon) již v původním znění ze dne 2. 10. 1991 je oproti jím zrušenému zák. č. 15/1990 Sb. podstatně rozsáhlejší právní úpravou (v původ. znění má 23 paragrafů). Část právní úpravy je srovnatelná se zák. č. 15/1990 Sb., část je koncipována odlišně, resp. úplně nově, některá ustanovení zák. č. 15/1990 Sb. nebyla převzata do současné právní úpravy. Nově, resp. rozsáhleji je Zákonem upraveno, které strany vůbec nemohou vznikat a vyvíjet svou činnost, dále vznik a zánik strany a hnutí, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí, soudní ochrana členů strany, podstatně rozsáhleji je upraveno i hospodaření stran a hnutí. Mezi stranou a hnutím není podle Zákonu žádný rozdíl, záleží tedy jen na tom, v které právní formě se nechá nově vznikající politický subjekt registrovat, zda jako strana či hnutí. Pokud jde o vztah Zákonu k zák. č. 15/1990 Sb., Zákon v § 21 odst. 1 a 2 stanovil, že strany a hnutí vzniklé podle zák. č. 15/1990 Sb., čímž zákonem za ně považované, jsou stranami a hnutími podle Zákonu, s tím, že takové strany a hnutí upraví do 6 měsíců od účinnosti Zákonu své stanovy v souladu se Zákonem. V souvislosti s rozpadem čs. federace byl zákon novelizován a bylo stanoveno, že pokud strany a hnutí, které působí do 31. 12. 1992 na území obou republik federace a jsou registrovány na Slovensku, hodlají vyvíjet činnost i nadále na území ČR, podají návrh na registraci podle ustanovení zák. č. 424/1991 Sb. do 30. 6. 1993. Pokud tak neučiní, nemohou dále vyvíjet činnost na území ČR. Toto ustanovení navazovalo na později zrušené ustanovení § 10 zák. č. 424/1991 Sb., které umožňovalo, že strany a hnutí registrované na Slovensku mohou vyvíjet činnost v ČR, pokud to oznámí Ministerstvu vnitra ČR a přiloží ověřený opis stanov s vyznačením dne registrace. Obdobně to platilo ve vztahu stran a hnutí registrovaných v ČR ve vztahu ke Slovensku.

Nyní přejdeme k podrobnějšímu seznámení se Zákonem, a sice v současném platném znění (Zákon byl změněn do dnešní doby celkem šestkrát, a sice zákony č. 468/1991 Sb., č. 68/1993 Sb., č. 189/1993 Sb., č. 117/1994 Sb., č. 322/1996 Sb. a nálezelem Ústavního soudu ČR č. 296/1995 Sb.). V úvodních ustanoveních zákon stanoví, že „občané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích. ... Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon tohoto práva omezen.“ Omezení se týká zejména vojáků a policistů. Uvedené ustanovení provádí ustanovení čl. 20 odst. 2 Listiny, jak uvedeno výše. Výslovně se v Zákoně stanoví, že k výkonu práva se sdružovat ve stranách a hnutích není třeba povolení státního orgánu, čemuž koresponduje Zákonem stanovený registrační princip vzniku stran a hnutí (dále jen stran). Členem strany mohou být toliko občané ČR starší 18 let a mohou být členy pouze jedné strany.

Pokud jde o **právní subjektivitu stran**, Zákon stanoví, že strany jsou právnickými osobami. Státní orgány mohou do postavení a činnosti stran zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích. Zákon výslovně stanoví, že k členství ve straně nesmí být nikdo nucen. Naopak ze strany lze svobodně vystoupit. Zákon zakotvuje i zákaz diskriminace pro členství ve straně tak, že nikdo nesmí být omezován ve svých právech pro členství ve straně, pro účast na její činnosti nebo její podporu, nebo naopak proto, že není jejím členem.

Zákon taktéž stanoví, které strany nemohou vůbec vznikat a vyvíjet svou činnost, čímž je v ČR zajištěna ochrana jejího ústavního zřízení. Jde o strany, které porušují ústavu a zákony, nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu (tedy zejména pluralitní a demokratický charakter státu), dále strany, které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány (Zákon tak dbá toho, aby strany měly demokratickou vnitřní strukturu). Vznikat a vyvíjet činnost nemohou ani strany, které směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám ucházet se ústavními prostředky o moc (tedy strany, které ohrožují soudržnost politických stran) nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů, taktéž i strany, jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobody občanů.

Vzhledem k neblahým zkušenostem v letech 1948 – 1989 s vládou jedné strany a prorůstáním stranického a státního aparátu v Československu, zákon výslovně (provádí tak ustanovení čl. 20 odst. 4 Listiny) stanoví, že **strany jsou**

odděleny od státu, nesmějí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat. Nesmějí proto ani řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy. Provedením čl. 5 Ústavy je zakotveni neozbrojenosti stran a to, že nesmějí zřizovat ozbrojené složky. Strany se organizují **zásadně na územním principu** – proto je **zakázáno zakládat a organizovat činnost stran na pracovištích** (opět z důvodu neblahých zkušeností před r. 1989, kdy byly strany, resp. KSČ, organizovány v místech, kde se vykonával pracovní proces, včetně armády).

Nyní pokud jde o **vznik politické strany podle Zákonu**: jak bylo řečeno, Zákon zakazuje povolovací princip. Proto strany vznikají registrací, případně na základě skutečnosti, které ji nahrazují (těmi jsou uplynutí lhůty, aniž registrující orgán podaný návrh na registraci v této lhůtě odmítl, rozhodnutí soudu, jímž se ruší správním orgánem odmítnutá registrace, příp. skutečnost, že strana již existovala před účinností Zákonu a předložila ve stanovené lhůtě ministerstvu své stanovy odpovídající Zákonu). Návrh na registraci strany podává nejméně tříčlenný přípravný výbor, jehož členy musí být občané, kteří dosáhli věku 18 let. Všichni členové výboru návrh podepíší a uvedou svá jména, rodná čísla a bydliště a to, kdo je zmocněn jednat jejich jménem. K návrhu se připojuje petice alespoň jednoho tisíce občanů, kteří požadují, aby strana vznikla. Občané k podpisu petice uvedou své jméno, rodné číslo a bydliště. Přikládají se rovněž stanovy, které obsahují název a zkratku strany, její sídlo (vždy na území ČR) a programové cíle, práva a povinnosti členů, ustanovení o organizačních jednotkách, budou-li zřízeny, zejména vymezení rozsahu, v němž mohou ve prospěch strany majetek nabývat, hospodařit a nakládat s ním, popřípadě nabývat jiná majetková práva, a rozsahu, v němž mohou jednat a zavazovat se jménem strany. Dále stanovy obsahují ustanovení o orgánech strany, včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsob, jak jsou ustavovány a vymezení jejich oprávnění, způsob, jakým statutární orgány jednají a podepisují, zda a v jakém rozsahu mohou činit právní úkony jménem strany a hnutí i jiní členové či pracovníci, zásady hospodaření, způsob naložení s majetkovým zůstatkem, který vyplývá z likvidace majetku a závazků v případě zrušení strany, pokud tento zůstatek nepřípadně státní.

Návrh na registraci strany se podává ministerstvu vnitra. Nemá-li návrh náležitosti stanovené Zákonem, nebo jsou-li v něm neúplné nebo nepřesné údaje, ministerstvo na to výbor bezodkladně písemně upozorní s tím, že pokud nebudou tyto nedostatky odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Pokud výbor není takto do 10 dnů od doručení návrhu ministerstvem upozorněn, má se za to, že návrh je bez nedostatků. Pokud výbor nesouhlasí s upozorněním, může se do 15 dnů od doručení upozornění domáhat u krajského soudu určení, že návrh na registraci nemá nedostatky. Proti rozhodnutí krajského soudu není odvolání.

Řízení o registraci je zahájeno dnem, kdy ministerstvu dojde návrh bez nedostatků, nebo dnem, kdy rozhodnutí krajského soudu o tom, že návrh nedostatky nemá, nabylo právní moci. Při řízení může ministerstvo registraci odmítnout, pokud zjistí, že stanovy strany jsou v rozporu zejména s ustanoveními, která se týkají stran, které nemohou vznikat a vyvíjet činnost, oddělenosti stran od státu, neozbrojenosti stran apod., název, resp. zkratka strany se výrazně neliší od strany, jež vyvíjí činnost na území ČR, sídlo strany není na území ČR. Pokud nezjistí takové rozpory, ministerstvo registraci provede (do 15 dnů od zahájení řízení – do téže doby případně registraci odmítne). Byla-li registrace provedena (zápisem do seznamu stran a hnutí), ministerstvo zašle do 15 dnů zmocněnci výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace. Pokud nebylo zmocněnci výboru do 30 dnů od zahájení řízení o registraci doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, strana vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty – tento den je pak dnem registrace. V případě, že ministerstvo odmítne registraci provést, Zákon upravuje soudní ochranu, a to tak, že výbor může do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace podat u Nejvyššího soudu ČR opravný prostředek. Pokud tento soud zruší rozhodnutí ministerstva, právní moc takového rozhodnutí soudu registraci nahrazuje.

Vedle poměrně rozsáhlé úpravy vzniku strany Zákon upravuje rozsáhle i její **zánik**. Strana zaniká dnem, kdy ministerstvo provedlo výmaz strany ze seznamu stran a hnutí. Výmazu předchází rozhodnutí strany o svém zrušení, a to buď dobrovolným rozpuštěním, sloučením s jinou stranou a hnutím nebo přeměnou na občanské sdružení. Strana taktéž může být zrušena rozhodnutím Nejvyššího soudu o rozpuštění strany (viz níže). Pokud strana byla zrušena bez likvidace (tedy pokud přechází veškerý její majetek a závazky na právního nástupce), podává návrh na výmaz strany ministerstvu orgán strany do 10 dnů od zrušení strany. Pokud však strana byla zrušena s likvidací, podává návrh na výmaz likvidátor do 10 dní po skončení likvidace. Likvidátora při dobrovolném rozpuštění strany jmenuje orgán strany, který o rozpuštění rozhodl. Takto jmenovaný likvidátor pak oznámí ministerstvu vnitra zrušení strany, a to do 5 dnů od tohoto zrušení. Na likvidaci strany se použijí přiměřené předpisy o likvidaci majetku a závazků obchodních společností (obchodní zákoník – zák. č. 513/1991 Sb.).

Strana může být zrušena, jak již bylo uvedeno výše, i rozhodnutím Nejvyššího soudu o rozpuštění strany. Návrh na rozpuštění strany podává vláda (pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident

republiky). Takové rozhodnutí může být soudem učiněno, pokud je činnost strany v rozporu zejména s ustanoveními, která se týkají stran, které nemohou vznikat a vyvíjet činnost, oddělenosti stran od státu, neozbrojenosti stran apod. (tedy zčásti z těch důvodů, pro které může být odmítnuta registrace) nebo jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti strany trvá její skutečnost, pro které byla její činnost pozastavena (o pozastavení činnosti strany viz níže). V rozhodnutí o rozpuštění strany určí Nejvyšší soud likvidátora, kterým nesmí být osoba, jež byla členem této strany. Pokud existuje přímá souvislost mezi důvody rozhodnutí soudu o rozpuštění strany a hnutí a nabytím nebo užitím jejich majetku, může Nejvyšší soud v souvislosti s rozhodnutím o rozpuštění strany rozhodnout, že majetkový zůstatek, který vyplyne z likvidace majetku této strany, připadá do vlastnictví státu.

Nejvyšším soudem může být vedle rozhodnutí o rozpuštění strany **činnost strany pozastavena**, a to pro rozpor činnosti strany s ustanoveními Zákona, při jejichž porušení může být strana rozpuštěna (viz výše), dále v případě, že orgány strany nebyly ustaveny do šesti měsíců od jejího vzniku, nebo v případě, že činnost strany je v rozporu s ustanoveními Zákona o hospodaření stran nebo se stanovami. Návrh na pozastavení činnosti strany mohou podávat tytéž orgány, které mohou podat návrh na rozpuštění strany (dále jen oprávnění navrhovatelé). Při pozastavení činnosti může strana činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí Nejvyššího soudu o pozastavení její činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvali-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají oprávnění navrhovatelé návrh na rozpuštění strany. Pokud dojde ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany, rozhoduje Nejvyšší soud o znovuoobnovení činnosti strany na základě návrhu strany s výjimkou znovuoobnovení činnosti pozastavené z důvodů neustavení se orgánů strany (viz výše) a z důvodu porušení povinnosti strany předložit každoročně Poslanecké sněmovně Parlamentu výroční finanční zprávu strany, kdy se činnost strany považuje za řádné obnovenou dnem, kterým byla stanovena povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

K pozastavení činnosti strany a jejímu rozpuštění je ještě nutno připomenout, že činnost strany nelze pozastavit, ani ji nelze rozpustit (až na dále uvedenou výjimku, kdy to lze) v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Toto však neplatí, jestliže činnost strany směřuje tomu, aby se z ní stala strana, která podle Zákona vůbec nemůže vzniknout nebo vyvíjet svou činnost.

Poslední část rozboru právní úpravy politických stran podle Zákona bude věnována soudní ochraně jejich členů, hospodaření stran a financování stran. **Soudní ochrana členů stran** byla vtělena do Zákona až zák. č. 117/1994 Sb. Soudní přezkum se týká nezákonnosti určitého rozhodnutí strany, nebo rozhodnutí strany, které je napadáno pro rozpor se stanovami. Pokud se rozhodnutí orgánů strany dotýká skutečností vyznačovaných v evidenci ministerstva (zejména osobních údajů o členech statutárních orgánů strany, údaje o změnách stanov strany, návrh na výmaz strany z evidence ministerstva apod.), může člen této strany do 6 měsíců od přijetí takového rozhodnutí požádat okresní soud o jeho přezkoumání, považuje-li je za nezákonné nebo odporující stanovám. Takový návrh na přezkoumání rozhodnutí strany lze podat, pokud nejde o zrušení strany, jen pokud rozhodčí orgán strany nevyhověl žádosti člena o zjednání nápravy anebo o ni nerozhodl do 30 dnů ode dne jejího podání.

Nyní pokud jde o **hospodaření a financování strany** (§ 17 – 20a Zákona): Zákon jednak stanoví, že strana odpovídá za své závazky celým svým majetkem, s tím, že naopak členové strany za závazky strany neodpovídají ani neručí. Strana navíc nesmí vlastnit majetek mimo území ČR. Zvláště problematickou částí legislativní úpravy, která často podléhala změnám, se týká podnikání stran. Zde je namístě se poněkud více zmínit o vývoji právní úpravy tohoto podnikání (je obsažena v § 17 Zákona). Právní úprava měla od r. 1991 do současnosti **tři základní podoby**. První byla obsažena v původním znění publikovaném **pod č. 424/1991 Sb.** a zněla takto:

„(2) Strana a hnutí nesmějí vlastním jménem provozovat podnikatelskou činnost. Mohou se však podílet na založení právnické osoby nebo se účastnit jako společníci nebo členové právnické osoby již založené. Mohou také samy právnickou osobu založit nebo se stát jedinými společníky právnické osoby, pokud zvláštní zákon jediného zakladatele nebo jediného společníka připoštlí.

(3) Podíl na zisku z podnikání právnických osob uvedených v odstavci 2 mohou strana a hnutí použít jen k naplnění svých programových cílů uvedených ve stanovách, přičemž jej nesmějí rozdělit mezi své současné ani bývalé členy.

(4) Strana a hnutí se mohou účastnit jako člen nebo společník jen v právnické osobě, jejímž předmětem činnosti jsou:

- provozování rozhlasových a televizních stanic (vypuštěno zák. č. 468/1991 Sb., účinný od 22. 11. 1991 – pozn. aut.), vydavatelství, nakladatelství a tiskáren,
- publikační a propagační činnost,

- loterie a tomboly,
- výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí,
- pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí.“

Tato poměrně liberální úprava byla vystřídaná úpravou (novelizací) zákonem č. 117/1994 Sb. (účinný od 1. 7. 1994), který současně stanovil, že strany a hnutí, které se účastní jako člen nebo společník v právnické osobě, která provozuje podnikatelskou činnost podle dosavadních předpisů, ukončí tuto účast do 30. 6. 1995 s tím, že podíl na zisku z podnikání těchto právnických osob mohou strana a hnutí použít jen k naplnění svých programových cílů uvedených ve stanovách, přičemž jej nesmějí rozdělit mezi své současné ani bývalé členy. **Úprava podnikání stran podle novely č. 117/1994 Sb.** vypadala následovně:

„(2) Strana a hnutí nesmějí vlastním jménem provozovat podnikatelskou činnost a nesmějí založit právnickou osobu, která podnikatelskou činnost provozuje, ani se účastnit jako společníci nebo členové takové právnické osoby.

(3) Příjmem strany a hnutí mohou být

- příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost (dále jen „příspěvek na činnost“),
- příspěvky z rozpočtů vyšších územních samosprávných celků a obcí, stanoví-li tak zákon,
- příspěvky vlastních členů,
- dary,
- příjmy z pronájmu movitého a nemovitého majetku,
- úroky z vkladů,
- příjmy z prodeje movitého a nemovitého majetku,
- příjmy z pořádání loterií, tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- půjčky a úvěry.“

Tato právní úprava, tedy úplný zákaz účasti politických stran na podnikatelské činnosti, byla shledána Ústavním soudem ČR (nález ÚS č. 296/1995 Sb.) za takovou, že nemá oporu v Ústavě, a proto byla zrušena, a sice od 1. 1. 1997. V tenýž den nabyla účinnosti **poslední novela Zákona**, která dosud definitivně vyřešila otázky podnikání stran, kdy byl striktní zákaz podnikání stran uvolněn, tak, jak následuje:

„(2) Strana a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat.

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

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

(4) Příjmem strany a hnutí mohou být:

- příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (dále jen „příspěvek na činnost“),
- příspěvky z rozpočtů vyšších územních samosprávných celků a obcí, stanoví-li tak zvláštní zákon,
- příspěvky vlastních členů,
- dary a dědictví,
- příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
- úroky z vkladů,
- příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3,
- příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- půjčky a úvěry.“

Zákon upravuje i určitou **kontrolu státu nad hospodařením stran**. Proto jsou strany povinny každoročně předložit do 1. dubna Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR výroční finanční zprávu, která zahrnuje:

- roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů,
- zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky,
- přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 4,

d) přehled o výši darů a dárcích (*Dary a jiná bezúplatná plnění nemůže strana přijmout od státu a od státních orgánů, pokud zákon nestanoví jinak – pozn. aut.*); pokud hodnota daru nebo součet hodnot darů jednoho dárcce za jeden rok přesahuje 100 000 Kč, uvede se u fyzické osoby jméno, příjmení, bydliště a rodné číslo darce, u právnické osoby její název, adresa sídla a identifikační číslo,

e) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč, uvede se zůstavitel.“

Výroční finanční zpráva je veřejná; lze do ní nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii v Kanceláři Poslanecké sněmovny.

K předkládání výroční zprávy, jak uvedeno výše, je nutno též poznamenat, že zák. č. 117/1994 Sb. taktéž zakotvil (novelou zák. č. 166/1993 Sb. o NKÚ), že hospodaření stran a hnutí s příspěvky ze státního rozpočtu ČR je pro účely zákona o NKÚ hospodařením se státním majetkem, čímž bylo toto hospodaření dáno **pod kontrolu NKÚ** (NKÚ je dle čl. 97 Ústavy nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu). Zákonem č. 117/1994 Sb. bylo též NKÚ umožněno přezkoumávat výroční finanční zprávu strany (měla obsahovat prakticky tytéž náležitosti, jak stanoveno výše), která se mu jako neveřejná předkládala. Pokud nebyla zpráva předložena, nebo trpěla nedostatky, NKÚ o tom měl informovat Poslaneckou sněmovnu a výroční zpráva se stala veřejnou. Do stanovené doby musela strana, která podala vadnou zprávu, nebo zprávu nepodala vůbec, na výzvu NKÚ odstranit nedostatky. Bylo na NKÚ, aby posoudil, zda strana splnila své povinnosti. Pokud k odstranění nedostatků ani ve stanovené lhůtě nedošlo, NKÚ měl informovat Poslaneckou sněmovnu, vládu a prezidenta republiky, kteréžto sdělení se považovalo za podnět k rozpuštění strany. Navíc Poslanecká sněmovna nebo její orgán, který k tomu Poslanecká sněmovna zmocnila, mohli dát NKÚ podnět k přezkoumání, zda výroční finanční zpráva strany, které byly vyplaceny státní příspěvky, je v souladu s ustanoveními Zákona o hospodaření, a to i tehdy, pokud vznikly pochybnosti o tom dodatečně. Tato právní úprava, stanovená zák. č. 117/1994 Sb. byla Ústavním soudem ČR uznána za neústavní (nález ÚS č. 296/1995 Sb.) a s účinností od 21. 12. 1995 byla kontrola NKÚ nad politickými stranami zrušena.

Na závěr seznámení se Zákonem si ještě řekneme několik slov k **poskytování finančních příspěvků stranám ze státního rozpočtu**. Stranám Zákon přiznává ze státního rozpočtu příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek (dále SP) a příspěvek na mandát (dále MP). Nárok na tyto příspěvky straně vzniká, pokud do 1. dubna příslušného roku předložil výroční finanční zprávu. Pokud jde o vznik nároku na oba příspěvky, Zákon stanoví, že nárok na SP vzniká straně, která získala ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů, a nárok na MP vzniká, jestliže byl zvolen alespoň jeden poslanec nebo senátor na kandidátní listině stran nebo byl zvolen za stranu na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny a do Senátu. SP činí podle Zákona ročně 3 000 000 Kč pro stranu, která získala v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana ročně 100 000 Kč. Obdrží-li strana více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje. MP činí ročně 500 000 Kč na jeden mandát, s tím, že MP náleží po celé volební období jen straně, na jejíž kandidátní listině byl poslanec nebo senátor zvolen. Jestliže byl poslanec nebo senátor zvolen na kandidátní listině koalice, náleží MP po celé volební období jen straně, za kterou byl na kandidátní listině koalice uveden. Pro zjištění nároku na SP a stanovení jeho výše u strany, která je členem koalice, je rozhodující dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Pokud taková dohoda není uzavřena, případně pokud není do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin doručena ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem. Jestliže se doručení dohody navzájem liší a vznikne-li straně nárok na SP, ministerstvo financí vyplatí SP všem členům koalice pozastaví a po odstranění tohoto rozporu SP vyplátí, a to i zpětně. V případě, že má být příspěvek na činnost strany poskytnut jen na určitou část roku (tedy jen jako poměrná část ročního příspěvku – a to v případě roku, kdy se konají parlamentní volby), Zákon stanoví, že v roce konání voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu se propočítává roční příspěvek na činnost za každé volební období zvlášť, s tím, že straně náleží měsíčně jedna dvanáctina propočteného ročního příspěvku na činnost. V měsíci konání voleb obdrží strana příspěvek propočtený z výsledků voleb toho volebního období, jehož výše bude pro stranu výhodnější.

Pokud jde o technické provádění výplat příspěvku na činnost, pak platí, že příspěvek na činnost vyplácí ministerstvo financí na žádost strany po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Splátka za první pololetí se vyplácí každoročně do 30. června a za druhé pololetí každoročně do 1. prosince, s tím, že žádost se podává na každou splátku zvlášť. Výplatu splátky příspěvku na činnost strany lze i pozastavit, a to v případě, že nedošlo k předložení výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně, nebo pokud předložená výroční zpráva je podle

zjištění Poslanecké sněmovny neúplná nebo pokud byl podán Nejvyššímu soudu návrh na pozastavení činnosti strany nebo na její rozpuštění. Pozastavený příspěvek na činnost bude na žádost strany vyplacen, případně i zpětně, pokud výroční zpráva byla následně předložena a podle zjištění Poslanecké sněmovny je úplná, nebo pokud nabude právní moci rozhodnutí soudu, kterým byl zamítnut návrh na pozastavení činnosti strany nebo návrh na její rozpuštění, bez toho, že by činnost strany byla pozastavena, nebo pokud činnost strany byla znovu obnovena.

K právní úpravě příspěvků poskytovaných stranám ze státního rozpočtu připojme, že podle § 85 zák. č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů přísluší stranám ze státního rozpočtu **příspěvek na úhradu volebních nákladů**, který se poskytuje pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Politické straně nebo koalici je tak uhrazeno 90 Kč za každý ve volbách odevzdaný hlas. Původně (do 9. 11. 1999) i ke vzniku tohoto příspěvku bylo nutno, aby strana získala ve volbách alespoň 3 % hlasů, Ústavní soud však tuto hranici uznal za protiústavní a ustanovení o 3 % zrušil (nález ÚS č. 243/1999 Sb.).

IV. Závěrečné poznámky

Po výše provedeném rozboru platné právní úpravy vzniku a zániku a činnosti politických stran je třeba taktéž uvést, že kromě právní úpravy politických stran v zák. č. 424/1991 Sb. je obsažena právní úprava činnosti politických stran, zde však již ve speciální oblasti – procesní, účetnické, volební atd., i v dalších zákonech, platných na území ČR. Jde především o občanský soudní řád (zák. č. 99/1963 Sb.), který upravuje řízení ve věcech politických stran a ve věcech voleb (zejména řízení o určení, že návrh na registraci strany nemá nedostatky, řízení o rozpuštění strany, řízení o pozastavení a znovuoobnově činnosti strany, řízení o provedení oprav v seznamu voličů, řízení ve věcech registrace kandidátních listin apod.), dále o zákony volební, tedy již zmíněný zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu, který obsahuje právní úpravu voleb do obou komor Parlamentu, tedy Poslanecké sněmovny a Senátu, a zákon č. 152/1994 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. V souvislosti se vznikem vyšších územních samosprávných celků – krajů v ČR od 1. 1. 2000 se připravuje k přijetí i zákon o volbách zastupitelstev těchto krajů. Kraje byly zřízeny úst. zák. č. 347/1997 Sb., který 1. 1. 2000 nabyl účinnosti – vzhledem k tomu, že dosud nebyl přijat zákon o působnosti těchto krajů a již uvedený připravovaný zákon volební, vznikly kraje zatím jen de iure a na mapě (krajů je celkem 14). Již platné výše uvedené volební zákony upravují především volební kampaň, náležitosti kandidátních listin, dokdy a komu musí být tyto listiny podány k registraci, samotný volební akt a samozřejmě i volební formulí, tedy matematický způsob přepočtu hlasů, které strana získala na mandáty (při volbách do Poslanecké sněmovny se v ČR používá Hagenbach-Bischoffova metoda volebního čísla, při volbách do Senátu dvoukolový většinový systém s absolutní většinou v jednomandátových volebních obvodech, při volbách do zastupitelstev v obcích se používá Saint-Laguova metoda volebního dělitele s řadou vzrůstajících lichých čísel počínajících číslem 1).

K činnosti politických stran, resp. k jejich právní úpravě se v ČR vztahuje i řada **nálezů Ústavního soudu**. Z nich připomeňme alespoň již zmíněný nález ÚS č. 296/1995 Sb., který se týká hospodaření a kontroly hospodaření politických stran, nález I. senátu ÚS č. 127/1996 Sb. o nálezu a usnesení ÚS, který se týká volebních koalic, dále nález č. 161/1996 Sb., který se týká volebních kaucí, které musí každá politická strana či koalice složit v každém volebním kraji při volbách do Poslanecké sněmovny, pokud jim mají být vytištěny hlasovací listky, nález ÚS č. 88/1997 Sb., který se týká pětiprocentní uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny a již zmíněný nález ÚS č. 243/1999 Sb., který se týká nejmenšího počtu hlasů, které musí politická strana či koalice získat při volbách do Poslanecké sněmovny (v ČR minimálně tři procenta hlasů), aby měla nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů.

Vzhledem k tomu, že byla výše zmíněna úprava volebních formulí při volbách do Parlamentu ČR, je vhodné taktéž připomenout, že se v ČR uvažuje o případných novelizacích zákona o volbách do Parlamentu, a to pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny. Větší politické strany se snaží zakotvit do tohoto volebního zákona (už byl zřejmě opuštěn návrh, učinit tak změnou Ústavy) takové změny, které umožní majorizovat volební zisk právě větším stranám, a to jednak zvýšením počtu volebních obvodů z 8 na zhruba 33 – 35, tak aby v průměru bylo v jednom volebním obvodu voleno nikoliv 25 poslanců jako doposud (při dvousetčlenné Poslanecké sněmovně) ale zhruba 5 – 6 poslanců. Dále pak se má tato majorizace uskutečnit změnou volební formule z Hagenbach-Bischoffovy metody volebního čísla na D'Hondtovu či Imperialiiovu metodu volebního dělitele. Připravuje se i (již se o ni jedná v Poslanecké sněmovně) komplexní **novela Ústavy ČR**, která se má týkat kromě jiného nově koncipovaného rozpuštění Poslanecké sněmovny, možnosti, že by sama Poslanecká sněmovna rozhodla o svém rozpouštění (aby se tak nemuselo dit zvláštním ústavním zákonem ad hoc, jak se již jednou stalo), dále i vztahů vlády a jiných ústavních orgánů a pre-

zidenta republiky a postavení vlády v demisi. Pokud jde o ústavní úpravu politických stran, navrhovaná komplexní novela Ústavy počítá s tím, že po volbách by byl prezident republiky povinen jmenovat předsedou vlády představitele politické strany, která zvítězila ve volbách. I v případě demise vlády by byl prezident republiky povinen jmenovat předsedu vlády dle výsledku posledních voleb. Podle současné úpravy v Ústavě není prezident takto vázán a je oprávněn jmenovat předsedou vlády kohokoliv, a že většinou jmenuje vítěze voleb je spíše ustálenou ústavní zvyklostí.

Z výše uvedených legislativních záměrů vyplývá, že právní úprava činnosti politických stran není v ČR zdaleka ukončena, a že se dají předpokládat v budoucnu změny, týkající se především již uvedených volebních formulí a úpravy volebních obvodů, případně hospodaření a financování stran a dalších otázek. Jen budoucnost ukáže zda bude Česká republika i nadále demokratickým státem a nikoliv státem stran, Parteienstaat, a zda se ČR důstojně připojí k moderním evropským a světovým demokraciím. Tedy že nebude platit ona známá sentence z písně na slova J. Voskovce a J. Wericha (hudba J. Ježek), písně nazvané přilehavě Civilizace: „My už nejsme lidi, my jsme jenom partaje, žádný z nás nevidí, v čem ta chyba je ...!“

Mgr. Jaroslav Sovinský
Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Zánik politické strany

FRANTIŠEK ZBORIL

Politické strany (pravece, střed i levice) zcela jednoznačně doprovázejí budování moderního demokratického státu. Mám-li proto pohovořit o zániku politické strany (jakož i hnutí), je třeba začít více ze široka. Je na místě si uvědomit základní smysl, cíle a poslání politických stran a hnutí, když svou aktivní činností jsou účastny na politickém životě společnosti, na zákonodárném procesu ve státě, na vytváření místní samosprávy apod. Touto veškerou svoji činností pak realizují svá prohlášení a volební programy (programové cíle). Strany během svého „politického“ života, tedy od svého vzniku až po jejich právní zánik, by měly být nositelem blaha a obecných i veřejných zájmů lidu, národa a samotného státu, neboť zákonodárná i výkonná moc, k níž se na základě svobodných a demokratických voleb dostávají, je jim dána skrze voliče, občany státu. I ono staré řecké „polis“ svědčí o mnohém, pokud ovšem není zneužito ventilací osobních potřeb a zistných zájmů, a politika pro voliče, občany, se pak pozvolna rozpouští v obecných morálních formulacích. Výsledkem pak může být např. odklon od konkrétních veřejných věcí, kdy se politické strany mohou dostat přes své netrpělivé a vybíravé voliče do určité izolace, s vyústěním do vnitrostranických krizí a posléze pak až k jejich „politické“ smrti. Je třeba položit si otázku, jestli mají strany, které se obrátí proti svým vlastním programovým prohlášením, vůbec mít místo na onom politickém „výsluní“, a pokud se dál do naší lidské paměti zapisují svým „anti-konáním“, kde je potom jejich politické svědomí a chování podřízené „spravedlivé moci ze souhlasu občanů“. Je-li takové straně dána při jejím vzniku do vínku ona vyšší autorita svědomí a morálky, nebude se bránit tomu, aby ten svůj primární boj o moc a pro výkon moci vzdala a zanikla (v lepším případě se alespoň přetransformovala).

Oscar Luigi Scalfaro, mimochodem můj oblíbený politik, svého času prohlásil, že politické strany „musejí být autory a koordinátory idejí, nikoliv afér, a pokud je tomu naopak, je lepší, když odejdou a omluví se nejen státním občanům, ale zejména svým voličům a členům strany“.

Zajímavostí našeho právního řádu je skutečnost, že v něm nelze nalézt legální definici politické strany. Paradoxem se stalo, že vůbec první definice „politické strany“ v československém právním řádu se objevila v zákoně č. 128/1968 Sb., o Národní frontě, který pak byl v normalizačních dobách zrušen předpisem č. 146/1970 Sb. Stejně tak je důležité si připomenout, že vlastní právní úprava vzniku, fungování a rovněž tak i zániku politické strany byla vždy poplatná historickým a dějinným souvislostem, tak, jak se utvářel a formoval stát a jeho systém vůbec. Vidíme tedy zřetelný rozdíl v právní úpravě existující za „první republiky“ a např. v dobách po roce 1948 či období normalizačním (70. a 80. léta).

V současné době lze konstatovat, že jsou dány objektivní podmínky pro svobodný výkon ústavně zaručeného politického práva.

Co se týče vývoje právní úpravy činnosti politických stran a hnutí, lze uvést ve zkratce následující.

K prvním významným právním předpisům patří zákon č. 134/1867 ř. z., o právě spolčovacím (zrušen předpisem č. 68/1951 Sb.), který ve svoji části druhé pojednává o politických spolcích a v části první (ustanovení § 24 – 28) pak o rozpouštění spolků. Jsou zde dány prakticky dvě možnosti jejich rozpouštění, a to dobrovolně ze své vůle a pak z moci úřední (ministerium záležitostí vnitřních a příslušný politický úřad), za podmínek stanovených § 11 a § 20 citovaného zákona. Uvádím v této souvislosti příkladem, že činnost spolků nesměla odporovat trestnímu zákonu nebo že spolek nemohl svoji činností (co do obsahu a do formy) sobě osobovat autoritu v některém oddělení zákonodárné či exekutivní moci.

Dalším důležitým zákonem v této oblasti činnosti politických stran se stal zákon Národního shromáždění ČSR č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran (změna zákonem č. 269/1934 Sb.), kde se mj. hovoří o tom, že „je-li činností politické strany zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost ČSR, může vláda další činnost takové strany zastavit anebo ji rozpustit“.

Tady není pochyb o smyslu a významu tohoto zákona, neboť tehdy šlo skutečně o naléhavou potřebu důslednější obrany demokratického systému v zemi. A tento zákon pak byl v praxi použit k zásahu proti německé národně socialistické straně dělnické a proti německé národní straně.

„Vláda ČSR rozpustila podle zákona z 25. 10. 1933 č. 201 německou národně socialistickou stranu dělnickou v ČSR. Činností německé národně socialistické strany dělnické v ČSR byla ohrožena zvýšenou měrou celistvost

a bezpečnost ČSR. Ohrožení toto plně prokazuje výsledek soudního řízení, vedeného pro zločin přípravy úkladů o republiku ve smyslu § 2 zákona na ochranu republiky proti členům bývalého spolku „Volkssport“, okrajově to složky strany. Rozsudkem v procesu tom vydaným a Nejvyšším soudem potvrzeným bylo prokázáno, že německá národně socialistická strana dělnická měla v programu také odtržení části ČSR a její přivtělení k sousední říši. – Tim dány jsou všechny předpoklady ve smyslu § 1 citovaného zákona pro uvedené opatření.“ Citováno z č. 259 Úředního listu ČSR z 12. 11. 1933. Zákonem Národního shromáždění č. 132/1936 Sb. došlo k obnově zmocnění vlády rozpouštění politické strany, a to až do 1. 1. 1937. Zákonem č. 317/1936 Sb. pak došlo k další novele, která se týkala doby prodloužení platnosti tohoto zmocnění do 1. 1. 1938.

Vládním nařízením vlády ČSR č. 355/1938 Sb., o politických stranách (zrušeno předpisem č. 195/1946 Sb., o použitelnosti předpisů z doby nesvobody) je opět uzákoněno dobrovolné ukončení činnosti politické strany. Z moci úřední potom tehdy, uzná-li vláda, že činnost strany ohrožuje veřejný zájem (před rozpouštěním mohla vláda dát straně varování formou výstrahy). Zabavený majetek rozpouštěné politické strany měl být zlikvidován (způsob likvidace určovalo vládní nařízení podle čl. II ústavního zákona č. 330/1938 Sb.) a případný přebytek propadl ve prospěch státu. Je důležité podotknout, že tento právní předpis měl platnost pouze pro zemi Českou a Moravskoslezskou. Novelou vládním nařízením č. 4/1939 Sb. I pak byla platnost stanovena na území celého státu.

V souvislosti se Slovenským státem je důležité pouze připomenout nařízení SNR č. 4/1944 Zb., o rozpustení politických stran a organizací.

V dalším vývoji úpravy problematiky politických stran nabývá na významu až zákon FS č. 15/1990 Sb., o politických stranách (zrušen předpisem č. 424/1991 Sb.). Šlo o zákon přechodné povahy, který obsahoval kusá ustanovení o zániku politické strany, a to pouze dobrovolným rozpouštěním, rozdělením či sloučením s jinou organizací.

Úprava sdružování občanů v politických stranách a hnutích, tak jak je zachycena současným právním řádem ČR, je dána jednak ústavními ustanoveními Listiny základních práv a svobod a Ústavy ČR a dále pak speciální úpravou, kterou představuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, s následujícími změnami zákonů: č. 468/1991 Sb., č. 68/1993 Sb., č. 189/1993 Sb., č. 117/1994 Sb., č. 296/1995 Sb., č. 296/1995 Sb. (část), č. 322/1996 Sb.

Ustanovení § 12 – 16a citovaného zákona hovoří o zániku, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí, kdy zániku strany a hnutí předchází jejich zrušení, a to buď bez likvidace, přechází-li jejich veškerý majetek a závazky na právního nástupce, anebo s likvidací, pokud jejich veškerý majetek a závazky takto nepřecházejí. Zrušení strany a hnutí je možné vlastním rozhodnutím (dobrovolně) nebo rozhodnutím soudu o jejich rozpouštění (je-li činnost v rozporu s ustanoveními § 1 – 5 citovaného zákona: což může být např. program a činnost strany ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů, porušují-li ústavu a zákony, nebo jejich činnost směřuje k odstranění demokratických základů státu). O rozpouštění strany a hnutí, o pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší soud ČR. Návrh podává vláda, respektive prezident republiky – pokud tak neučiní vláda do 30 dnů od doručení podnětu, nebo nejvyšší státní zástupce. Strana, která je tímto rozpouštěním dotčena, se může obrátit na Ústavní soud ČR.

Je důležité v těchto souvislostech připomenout, že okamžikem právního zániku politické strany či politického hnutí se stává jejich výmaz ze seznamu stran a hnutí, k registraci do tohoto seznamu je věčně příslušné ministerstvo vnitra. A že ony mantinely povolující zásah zvnějšku jsou přesně vymezeny ústavním principem svobodné soutěže politických stran v demokratickém a právním systému našeho státu.

Ačkoliv byl např. v r. 1996 dán tehdejšími ministry vnitra Janem Rumlem návrh vládě na rozpouštění Strany československých komunistů (SČK) Miroslava Štěpána, vláda tento podnět Nejvyššímu soudu ČR nepodala. Loňský rok to byly zase iniciativy současného ministra vnitra na rozpouštění skinheadských hnutí působících na území ČR. Nicméně musí být ponechána otázka zvážení, zda-li je vůbec rozpouštění politické strany opatřením soudu (jako krajní možností), kdy návrh podává vláda, která vzniká soupeřením politických sil (stran) v demokratickém státě, skutečně právně, ale i politicky čistým řešením, zda například nejde o likvidaci politického protivníka.

Mgr. František Zbořil

Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc

Politické subjekty

MILAN GALANDA

Politické subjekty sú nezastupiteľnou súčasťou nepriamej, t. j. zastupiteľskej demokracie. Podstatou demokracie a plurality je systém viacerých politických subjektov, možnosť výberu pre občana a voliča. Politický subjekt, t. j. zoskupenie ľudí s podobnými názormi, presadzujúce zhodné ciele so snahou o participáciu na verejnej moci a tým môcť ovplyvňovať fungovanie spoločnosti i štátu.

I.

V antickom Grécku v mestských štátoch pri systéme priamej demokracie bolo možné zaobísť sa bez – formálne existujúcich – politických subjektov.

Spoločnosť založená na nepriamej demokracii, ale už bez politických subjektov, nie je možná a funkčná. Politické subjekty a nimi generovaní politici i výkonní úradníci sú nenahraditeľní pri správe vecí verejných.

Podstatou plurality je systém založený na konkurencii viacerých politických subjektov, na možnosti vstúpiť do existujúcich politických subjektov alebo založiť si aj vlastný politický subjekt a podieľať sa na voľbách do zastupiteľských orgánov na rôznej úrovni, a tým umožňovať občanom, presnejšie voličom, možnosť výberu, resp. potvrdenie alebo zmeny politického status quo.

Definícia politického subjektu:

Zoskupenie ľudí, presnejšie občanov-voličov, s podobnými názormi, presadzujúce zhodné ciele zo zámerom uchádzať sa o podiel na politickej moci a na správe vecí verejných.

Politický subjekt je teda zoskupenie ľudí, ktorí sa „združia“, a to aj formálne (registrácia na príslušnom úrade, evidencia členstva, oficiálne štruktúry, členské...), presadzujúcich svoje záujmy – sociálne, ekonomické ideové – a to najmä formou účasti vo voľbách so zámerom získať miesta vo volených orgánoch a tým podiel na politickej moci (parlament – vláda a výkonné orgány + volené i menované posty), a teda možnosť priamo sa podieľať na správe vecí verejných a presadzovať svoje politické a volebné programy.

Politickým subjektom môže byť strana alebo hnutie resp. zoskupenie týchto subjektov t. j. koalície, a to jednak predvolebná (sformovaná za účelom získať mandáty) a jednak i povolebná (dohoda o spoločnom účinkovaní vo vláde koalícii alebo opozícii).

II.

Z pohľadu práva môžeme politický subjekt charakterizovať ako :

a) **subjekt súkromného práva**, t. j. združenie osôb na dobrovoľnom základe, ktoré má sice svoje „funkcie“ presahujúce aj do verejnej sféry (politiky), ale jeho charakter ostáva súkromno-spoločenský a jeho existencia, fungovanie a teda i vnútorný život (štruktúra a financovanie) je výsostne súkromná záležitosť iba jeho členov.

b) **subjekt sui generis** – v tom zmysle, že i naďalej ide o dobrovoľné združenie osôb, ale so zámerom priamo sa podieľať na fungovaní štátu a jeho inštitúcií, priznáva sa im charakter ústavnej, resp. „kvázištátnej“ inštitúcie a tomu zodpovedá i právna úprava, štát sa podieľa i na financovaní jeho nákladov, pričom má aj isté kontrolné oprávnenia.

III.

Právna úprava riešiaci problematiku politických subjektov na Slovensku je výstižne a chronologicky opísaná v práci JUDr. Eduarda Bárányi, CSc. (poslanca SNR i NR SR, riaditeľa Ústavu štátu a práva SAV a od 22. 1. 2000 i sudcu a podpredsedu ÚS SR) s názvom *Právna úprava politických strán na Slovensku* (vydala Nadácia Friedricha Eberta v auguste 1999).

Predpokladám, že táto práca je nám všetkým známa a aj touto cestou si dovoľm poďakovať autorovi, že nám uľahčil prácu tým, že sumarizoval a analyzoval otázky súvisiace s legislatívou týkajúcou sa existencie, postavenia a fungovania politických strán v našej krajine.

IV.

Považujem za vhodné pripomenúť faktický vývoj, ktorý sa odohrával v našej vlasti od novembra 1989.

V súlade s platnou právnou úpravou - (Ústava ČSSR) existovali, a to tak formálne i fakticky, popri štátostrane, t. j. Komunistickej strane Československa (+ Komunistická strana Slovenska v Slovenskej socialistickej republike) ešte v každej z našich republik tvoriacich spoločný štát po 2 ďalšie zákonom povolené politické subjekty - v SSR Strana slobody a Strana obrody a v ČSR Československá strana socialistická a Čs. strana lidová.

Ústava ČSSR - zák. č. 100/1960 Zb. - explicitne v čl. 4 zakotvila vedúcu úlohu komunistickej strany a zároveň v čl. 6 prostredníctvom Národného frontu umožňovala účasť na verejnom (politickom), ale i spoločenskom a kultúrnom živote len tým subjektom, ktoré existovali a pôsobili v rámci a NF, uznávajúc vedúcu úlohu KSČ.

Novembrom 1989 sa pod tlakom občianskych iniciatív - Občianskeho fóra (OF) v českých krajinách a Verejnosti proti násiliu (VPN) na Slovensku - podarilo vypustiť z ústavy socialistickeho Československa články o vedúcej úlohe KSČ a monopole NF (návrh predložil v mene vlády premiéra L. Adamca minister Marián Čalfa a Federálne zhromaždenie zložené pochopiteľne prevažne z poslancov - členov KSČ/KSS ho schválilo), a tým sa zákonne otvorila cesta pre demokraciu a pluralitu ako podmienku a podstatu občianskej spoločnosti.

OF a VPN pôvodne nechceli priamo participovať na moci, najmä výkonnej, ale skôr chceli moc len kontrolovať a ovplyvňovať.

Veľmi rýchlo sa však najmä z dôvodov personálnej politiky, ktorá súvisela s rekonštrukciou zastupiteľských zborov - a to od národných výborov (NV) všetkých stupňov až po parlamenty (republikové národné rady i FZ) - ukázala nevyhnutnosť „legalizovať“ tieto občianske iniciatívy a tým i „politizovať“ OF i VPN, určiť mieru ich právomoci vrátane povinnosti.

V súlade s prijatou právnou úpravou bol zavedený systém „kooptácie“ poslancov všetkých zborov a pri odvolávaní a najmä navrhovaní kandidátov popri existujúcich subjektoch existujúcich v NF a zastúpených aj personálne v zastupiteľských zboroch bolo umožnené toto oprávnenie i OF a VPN.

Zákony o kooptácii - ústavný zákon č. 14/1990 Zb., resp. zákony NR o kooptácii do NV - umožnili, aby po dohode rozhodujúcich politických síl došlo k personálnej obmene zastupiteľských zborov, a to tak, že keď sa uvoľnila funkcia poslanca (z dôvodu vzdania sa mandátu alebo na základe odvolania ostatnými členmi zboru), nekonali sa doplnujúce voľby, ale samotný zbor poslancov doplnil potrebný počet členov vlastnou voľbou. Tento spôsob obmeny zboru bol legálny z pohľadu platného právneho poriadku a vychádzal aj z istých historických tradícií už použitých v našej krajine - obdobne sa postupovalo napr. aj v rokoch 1918 i 1968.

Dňa 15. 1. 1990 FZ ČSSR schválilo zákon č. 15/1990 Zb. o politických stranách, ktorý umožnil občanom združovať sa v politických stranách za účelom účasti na politickom, t. j. verejnom živote, na možnosti kandidovať a následne obsadiť miesta v zastupiteľských zboroch a potom i kreovať jeho orgány, ako aj orgány exekutívy.

Tento zákon formálne popri politických stranách umožnil i združovanie sa v politických hnutiach s tým, že definoval isté rozdiely medzi stranou a hnutím.

Na zakotvenie „hnutia“ existovali dobové dôvody a zásadný rozdiel medzi stranou a hnutím bol, že v hnutí sa okrem občanov na volebné i iné politické účely mohli zoskupovať aj politické strany a spoločenské organizácie. Táto právna úprava bola pochopiteľná pre danú dobu, dnes však členenie na strany a hnutia, keď že zákon nerozlišuje formálne a ani faktické rozdiely, považujem za prekonané a zbytočné.

Popri zákonom „ustanovených“ stranách, ktoré boli explicitne vymenované v paragrafe 9 ods. 1 (t. j. dovtedy existujúce politické strany), bolo výslovne určené, že hnutiami podľa tohto zákona sú OF a VPN.

Tento zákon umožnil vznik nových politických subjektov a veľmi rýchlo došlo k „explozii“ a vzniku mnohých nových, prevažne malých strán a hnutí.

Ako prvá vznikla na Slovensku SDSS pod vedením Borisa Zalu, začiatkom roku 1990 sa konštituovalo KDH Jána Čarnogurského, vznikla SNS, to aby som spomenul len tie dôležitejšie, resp. ktoré naďalej na slovenskej politickej scéne sú.

Úprava existencie a postavenia politických subjektov bola následne kodifikovaná i v ústavnom zákone, ktorým FZ ČSFR schválilo Listinu práv a slobôd a neskôr boli tieto ustanovenia i recipované Ústavou SR.

Zákomom č. 424/1991 Zb. došlo k novej úprave postavenie politických subjektov a zároveň bol zrušený citovaný zákon č. 15/1990 Zb.

Táto právna úprava s malými zmenami je i dnes v SR základnou normou, ktorá upravuje postavenie a fungovanie politických subjektov.

Pozitíva i negatíva tejto úpravy sú predmetom spomenutej práce JUDr. E. Báranya.

V.

Politický subjekt je charakterizovaný svojim programom a svojou členskou základňou.

Za zaujímavý - a pre voľby, resp. ich výsledok i dominujúci a determinujúci - je vzťah a vzájomné ovplyvňovanie sa politického subjektu a jeho voličskej základne.

Politická štruktúra v SR nie je dostatočná, napriek „množstvu“ politických subjektov (je registrovaných cca 80 strán a okolo 20 politických hnutí) nie je vykrystalizovaná a nefunguje tradičné a štandardné delenie na ľavicu - stred - pravicu. Táto skutočnosť, že ani po 10 rokoch nie je stabilizované a štandardné politické prostredie, svedčí o tom, že Slovensko je stále v stave tranzície a že i naďalej voľby môžu zásadne zmeniť smerovanie spoločnosti, čo je značným handicapom pre prirodzený a pokojný vývoj i rozvoj.

VI.

Strana aby fungovala, potrebuje ľudí a aby sa títo ľudia naplno mohli venovať politike, musí mať strana peniaze, aby ich zaplatila, resp. umožnila im robiť politiku bez starostí o vlastnú existenciu.

Zdroje financovania :

- členské,
- dary,
- príspevky zo strany štátu,
- peniaze z podnikateľskej činnosti.

Skutočnosť, že politická i právna kultúra je na nízkej úrovni, znamená pri získavaní peňazí pre politické subjekty značné riziká, akými sú klientelizmus, korupcia, protekcia, úplatky...

Lobizmus po slovensky možno skôr charakterizovať, a to tak na vládnej, parlamentnej i miestnej úrovni, ako priame i nepriame podplácanie.

VII.

Čiastkové a komplexné riešenia

Jednorazové „zvýšenie podielu štátu“ na financovaní politických subjektov.

Pravidelné - ročné - príspevky na financovanie:

- a) politikov, t. j. funkcionárov,
- b) aparátu - odborného, - servisného.

Systémové a komplexné riešenie, t. j. prijatie balíka zákonov, a to :

- o politických subjektoch (novela zákona č. 424/1991 Zb.),
- o financovaní politických strán,
- o lobovaní,
- novela Trestného zákona (korupcia, úplatkárstvo, trestné činy ústavných a verejných činiteľov,...).

Prijatie zákonov musia sprevádzať ďalšie opatrenia materiálno-technické i personálne a najmä pôsobenie na verejnosť a budovanie právneho vedomia, úcty k zákonu a odmietanie nezákonného, ale i protispoločenského správania (a to i takého, ktoré nie je priamo sankcionované, ale je zjavne neetické, nemorálne a smerujúce proti záujmom štátu či občanov).

VIII.

Otázka priamo súvisiaca s touto témou: Aký chceme štát? Štát politický, t. j. stranický alebo občiansky?

Partokracia je ohrozením občianskej spoločnosti, obsadzovanie funkcií vo verejnej správe, keď stranickosť prevláda nad odbornosťou a profesionalitou, je proti záujmom a potrebám ľudí.

Tomuto riziku sa možno vyhnúť len odideologizovaním verejnej správy ako takej, definovaním statusu „úradníka“ lojálneho k štátu a jeho občanom a nie k tej-ktorej vláde či dokonca politickým subjektom. Znamená to jednak prijatie príslušných právnych predpisov – zákon o verejnej, resp. štátnej službe, úprava konkurzu ako základného spôsobu výberu zamestnancov vo verejnom sektore, zákon o slobode informácii – ale i celospoločenský konsenzus o stanovení toho, čo sú politické a čo odborné posty v štáte a o mechanizme obsadzovania týchto pozícií.

IX.

Desaťero dobrého zákona o politických subjektoch:

1. Politické subjekty (PS) sú nezastupiteľnou súčasťou zastupiteľskej demokracie a parlamentarizmu a tomu má zodpovedať ústavná úprava a právne predpisy.
2. PS môže byť strana (resp. i hnutie, ak bude definovaný rozdiel medzi stranou a hnutím), ako i koalícia, združenie strán.
3. PS vzniká na základe registrácie príslušným orgánom, neplatí schvaľovací (povoľovací) režim.
4. PS môže mať pozastavenú alebo zrušenú činnosť alebo existenciu iba na základe súdneho rozhodnutia, voči ktorému existuje opravný prostriedok.
5. Členstvo v PS je dobrovoľné, pre osoby vo vybraných funkciách alebo profesiách môže zo zákona byť obmedzenie alebo zákaz členstva.
6. PS, ktoré svojim programom alebo činnosťou nedodržiavajú ústavu, zákony,... ohrozujú demokraciu,... sú zakázané.
7. PS svojou činnosťou nemôže nahrádzať verejnú moc, štátne inštitúcie ani komerčné subjekty.
8. Zdroje financovania PS:
 - a) vlastné, t. j. členské, dary, príspevky (členov, poslancov, ministrov),
 - b) štátny príspevok: – úhrada volebných nákladov, – príspevok na činnosť,
 - c) dotácie od územnej samosprávy,
 - d) dary a príspevky od nečlenov (fyzické aj právnické osoby, a to domáce i zahraničné, pre ktoré však musí byť osobitná úprava),
 - e) zisk z podnikania v rozsahu a oblastiach vymedzených právom.
(S výnimkou úhrady volebných nákladov, peniaze od štátu i samosprávy sú účelovo viazané na konkrétnu činnosť.)
9. PS, jej činnosť, ako i aktivity jej funkcionárov podliehajú verejnej kontrole, je transparentná a jej hospodárenie a účtovníctvo (celé), podlieha auditu, overeniu a zverejňuje sa.
10. Existencia PS nemôže byť „prekážkou“ tomu, aby sa aj občania priamo, teda bez podmienky členstva či účasti na kandidátke PS (napr. na základe petície) za obdobných a porovnateľných podmienok mohli uchádzať o volené funkcie.

X.

Aj keď vymyslíme a schválime dobré zákony (pozor, nie dokonalé a navždy platné a nemenné), kľúčové bude ich uplatňovanie, a teda úroveň právneho vedomia a politickej kultúry.

JUDr. Milan Galanda
Magistrát hl. mesta SR, Bratislava