

## ČLÁNKY

## Postavení politické strany v řízení podle § 73 zákona o Ústavním soudu

Jan Filip\*

### 1. ÚVODEM

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 výstižně vyjádřil Triepel,<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>, 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 jejích 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 (dále „ZPS“). Ústavně by-

la 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,<sup>3</sup> 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 spolkovacím sice připouštěl možnost vytváření politických spolků s právní subjektivitou, ale za takových podmínek, že to každou stranu odrazovalo.<sup>4</sup>

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 právní povahu. Až na výjimky, v literatuře<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Právní subjektivitu politickým stranám tak přiznalo až vládní nařízení č. 355/1938

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> „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. Přetiskáno ve sborníku: Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Neuvied 1968, s. 122.

<sup>2</sup> To mělo kuriózní 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 WEYR, F.: Nový zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Časopis pro právní a státní vědu. Roč. 1934, s. 1n.

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

<sup>4</sup> 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 *dovolenu společností* ve smyslu § 26 obecného občanského zákoníku.

<sup>5</sup> Srov. k tomu svého času nejobsáhlejší 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.

<sup>6</sup> 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.).

Sb., o politických stranách (§ 3 odst. 1), které ovšem pro vznik politických stran zavedlo koncesní systém.<sup>7</sup>

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.

## 2. PODÍL ŘÍZENÍ VE VĚCÍCH POLITICKÝCH STRAN NA ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

S vystupováním politických stran v právních vztazích je nutně spojena problematika jejich vystupování v právních procesech, zejména v řízení soudním. Nemáří tím na obecné civilní řízení, kde politické strany od roku 1990 (viz výše) mohou jako právnické osoby vystupovat bez nějakých problémů ve srovnání s obdobím, kdy právní subjektivitu neměly. V tomto příspěvku bych se chtěl zaměřit pouze na otázku jejich aktivní legitimace v řízení před Ústavním soudem, a to je ještě pouze v řízení podle § 73 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť jde o otázku dosud zcela opomíjenou. To rovněž platí pro problematiku s tím související, tj. vystupování politické strany v řízení před Nejvyšším soudem, které se týká jejího rozpuštění nebo pozastavení její činnosti.<sup>8</sup> Protože některé otázky tohoto řízení mohou být brzy aktuálními,<sup>9</sup> je na místě na některé problémy řízení ve věcech politických stran upozornit.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“) upravuje procesní postupy Ústavního soudu, které plynou z uskutečňování jeho kompetencí zakotvených v čl. 87 odst. 1

Ústavy ČR. Jen letmý pohled na dosud publikovaných 16 svazků Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu nás přesvědčí, že frekvence jednotlivých typů řízení je velmi rozdílná. Zatímco některá řízení nebyla dosud použita vůbec,<sup>10</sup> jiná jen zcela výjimečně jako řízení o řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o ověření volby poslance nebo senátora (dosud pouze jednou ve věci I. ÚS 526/98) nebo řízení ve věcech kompetenčních sporů (pokud je mi známo, bylo jich pět). Naprosto převažují řízení o ústavních stížnostech podle § 72 až 84 ZÚS a řízení o právnosti právních předpisů (§ 64 až 71).<sup>11</sup>

## 3. ZVLÁŠTNOSTI ŘÍZENÍ PODLE § 73 ZÚS

V řízení o ústavní stížnosti podle druhého oddílu druhé hlavy části druhého zákona o Ústavním soudu jsou procesně spojeny tři různé kompetence Ústavního soudu. Je to rozhodování o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d), o stížnostech orgánů samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. c) a o stížnostech politických stran a hnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Úst. Společná procesní ustanovení tak „obsluhují“ tři hmotně právně různé oblasti.

Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR podání politické strany nebo hnutí neoznačuje jako ústavní stížnost. Plyne to z odlišností tohoto procesního prostředku, který směřuje nejen k ochraně základních práv a svobod na principu subsidiarity podle § 75 odst. 1 ZÚS, nýbrž vyjadřuje privilegované postavení politických stran a hnutí v právním řádu. Právní úprava procedury řízení ve věci čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR se opírá o obecná pravidla řízení o ústavní stížnosti. Současně se vyznačuje několika zvláštnostmi, které odůvodňují její vydělení do zvláštního procesního ustanovení. K těmto odlišnostem patří zejména:

- a) lhůta pro podání stížnosti, která je pouze 30 dnů,
- b) počítání této lhůty,
- c) použití vybraných ustanovení druhého oddílu II. hlavy ZÚS
- d) tento předmět řízení vylučuje použití ustanovení o předběžném opatření,

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

<sup>8</sup> Ojedinelou prací je zde článek E. WAGNEROVÉ: Politické strany v řízení před Nejvyšším soudem. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/1997. Komentářová literatura jako BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M., Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, s. 813-814, se omezuje jen na nejnntnější údaje.

<sup>9</sup> Jak známo, vláda v roce 2000 podala Nejvyššímu soudu návrh na pozastavení činnosti více než 20 politických stran.

<sup>10</sup> Konkrétně se jedná o § 92 až 95 - řízení o pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti funkcí poslance a senátora; § 96 až 108 a § 109 až 116 - prezidentské věci; § 117 až 119 - opatření nezbytná k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu.

<sup>11</sup> Podle údajů JUDr. D. HUPOVÉ z kanceláře Ústavního soudu lze dojít k závěru, že do 31. 12. 2000 obdržel Ústavní soud celkem 13.798 (včetně odložených podání) ústavních stížností a 330 návrhů na řízení podle § 64 o právnosti právních předpisů. Celkem se jednalo o 14.134 návrhů. Návrhy podle § 73 nejsou zvláště evidovány, neboť z hlediska procesního jde o ústavní stížnosti. Jejich počet proto nelze korektně odhadnout.

- e) suspensivní účinek návrhu, pokud směřuje proti rozpuštění politické strany nebo pozastavení její činnosti
- f) aktivně legitimovaný subjekt (pouze politická strana), který má privilegované postavení,
- g) zásah se nemusí týkat pouze základních práv a svobod, jichž je politická strana nositelem, nýbrž obecně její specifické činnosti,
- h) nejde pouze o kontrolu ústavnosti, stačí i porušení obvyčejného zákona,
- i) předmět stížnosti, kterým je rozhodnutí (výslovně není uvedeno opatření), nikoli jiný zásah orgánu veřejné moci.

### 3.1. LHŮTA PRO PODÁNÍ NÁVRHU

Lhůta pro podání návrhu je v § 73 odst. 2 ZÚS stanovena na 30 dnů. Na rozdíl od § 72 odst. 2 ZÚS počítá dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon politické straně k ochraně práva poskytuje, tedy nikoli dnem jeho doručení politické straně. Oproti obecné ústavní stížnosti (60 dnů) je zkrácena na 30 dnů. I to však může být problematické, zejména ve volebních věcech, které nejsou kryty 3. oddílem hlavy druhé (§ 85 až 91 ZÚS), kde by byla žádoucí podstatně kratší lhůta (k tomu sub 3.3.).<sup>12</sup>

### 3.2. POUŽITÍ VYBRANÝCH USTANOVENÍ ZÚS

Podle § 73 odst. 2 ZÚS se v tomto řízení postupuje podle druhého oddílu II. hlavy ZÚS. Odkaz na procesní ustanovení § 72 až 84 neznamená, že lze použít všechna jeho ustanovení. Není ovšem možný ani výklad doslovný. Vyloučeno je např. použití § 72 odst. 2 a § 80, kdežto § 73, § 79 odst. 1 věta druhá, § 82 odst. 3 písm. c) a § 82 odst. 5 jsou ustanoveními speciálními. V případě jednoinstančního rozhodování Nejvyššího soudu podle § 200i OSŘ je vyloučeno použití § 75 o nepřipustnosti návrhu a výjimkách z tohoto pravidla.<sup>13</sup>

### 3.3. SUSPENSIVNÍ ÚČINEK NÁVRHU

Zvláštností řízení podle § 73 ZÚS je rovněž odkladný účinek návrhu podaného proti rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo hnutí nebo pozastavení její činnosti. Jinak tato stížnost odkladný účinek *ex lege* nemá. Návrh v případě rozpuštění politické strany směřuje proti pravomocnému rozhodnutí, které je

z formálního a materiálního hlediska v právní moci a je vykonatelné. Politická strana však ještě nezanikla. K tomu může dojít až po oznámení likvidátora, ustanoveného Nejvyšším soudem, že likvidace majetku politické strany byla ukončena.<sup>14</sup> Do doby výmazu je třeba politickou stranu považovat za „registrovanou“. Pokud je jí ovšem pozastavena činnost (§ 31 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu – dále jen „ZVP“, § 20 odst. 1 zákona o volbách do krajských zastupitelstev – dále jen „ZVK“), kandidátní listinu, popř. přihlášku k registraci podat nemůže. Rovněž rozpuštěná politická strana podle § 13 odst. 3 ZPS se musí svými orgány, pokud jejich pravomoc nepřešla na právního nástupce nebo likvidátora, omezit pouze na činnost související se zrušením strany a hnutí, takže jí je rovněž podání kandidátní listiny, popř. přihlášky k registraci zabráněno.

Podání návrhu podle § 73 odst. 1 sice vyvolá odklad vykonatelnosti, avšak lhůta k jeho podání značí, že se tak může stát v době, kdy již uplyne lhůta k podání kandidátních listin ve volbách. Tato politická strana by se nemohla zúčastnit se svými kandidáty voleb. Nebezpečí vzniku této situace nebrání ani výslovné ustanovení § 15 odst. 2 ZPS, podle kterého nelze pozastavit činnost politické strany a hnutí nebo je rozpustit v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu,<sup>15</sup> zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev krajů do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Toto ustanovení však nebrání rozpuštění nebo pozastavení, jestliže je činnost strany a hnutí v rozporu s kvalifikovanými důvody podle § 4 ZPS.

Problémy, které v této souvislosti vzniknou, jsou nasnadě. Pokud je podán návrh podle § 73 odst. 1 ZÚS ve lhůtě pro podání kandidátních listin, popř. přihlášek k registraci, strana kandidovat může a volby se stanou určitým druhem plebiscitu o její existenci, neboť i přes potvrzující nález ÚS zůstanou takové politické strany poslanecká, senátorská nebo zastupitelská místa zachována (§ 54 odst. 1, 3 a 5 ZVP a *contr.* čl. 25 Úst, § 49 odst. 1, 4 a 5 ZVK). Nemohou nastupovat pouze náhradníci. ZVP v § 37 stanoví, že pokud dojde ke zrušení nebo pozastavení činnosti politické strany v době po zaregistrování kandidátních listiny, při rozdělování mandátů se k této politické strany a jejím kandidátům nepřihlíží. V případě, že návrh politické strany podle § 73 odst. 1 ZÚS bude úspěšný, vznikne právně neřešitelná situace, jestliže bude ustanovení § 37 ZVP vyloženo tak, že se hlasy pro takovou stranu a její kandidáty nescítají.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> To však může vyvolat v souběhu s volbami značné právní problémy (viz níže).

<sup>13</sup> V novější judikatuře dospěl Ústavní soud k závěru, že vztah § 72 odst. 2 a) a § 73 se nevylučuje. Podle jeho názoru Pl. ÚS 30/98, sv. 16, s. 29, č. 243/1999 Sb.) je § 73 ZÚS doplněním § 72 odst. 2 písm. a), nikoli jeho vyloučením (usnesení III. ÚS 197/96, sv. 6, s. 572–573).

<sup>14</sup> Povinnost likvidátora je podat tento návrh do 10 dnů od skončení likvidace (§ 12 odst. 2 ZPS).

<sup>15</sup> Volby do Senátu ovšem byly „celostátními“ v pravém smyslu slova pouze v roce 1996.

<sup>16</sup> Proto je podle mého názoru třeba i takové hlasy sečíst, nelze však na jejich základě přidělovat mandáty. V případě vyhovění návrhu této straně by byl pouze proveden nový přepočít volebních výsledků. V případě senátních voleb takový zásadní problém

### 3.4. AKTIVNĚ LEGITIMOVANÝ SUBJEKT K PODÁNÍ NÁVRHU PODLE ČL. 87 ODST. 1 PÍSM. J) ÚSTAVY ČR

#### 3.4.1. Rozdíl v aktivní legitimaci politické strany a přípravného výboru k jejímu založení

K návrhu je aktivně legitimována „politická strana“. Tento pojem na rozdíl od jiných států<sup>17</sup> nevyvolává problémy, neboť aktivní legitimace je dána stavem v rejstříku stran a hnutí, který podle § 9 odst. 1 ZPS vede Ministerstvo vnitra jako veřejný seznam, do kterého se zapisují nebo vyznačují zákonem stanovené údaje týkající se stran a hnutí. Pokud návrh podle § 73 podá subjekt, který registrován v rejstříku není, jde o návrh podaný někým zjevně neoprávněným (§ 43 odst. 1 písm. c/ ZÚS).

Aktivně legitimovaným subjektem podle § 73 není přípravný výbor pro založení politické strany. Nicméně určitá jednotlivá práva přípravný výbor má, takže při jejich uplatňování může vystupovat před soudem a v důsledku toho může pro členy vznikající politické strany uplatňovat ochranu ústavně zaručeného práva v čl. 20 odst. 2 LZPS cestou ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR a podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS,<sup>18</sup> nikoli však postupem podle § 73 ZÚS. Existence přípravného výboru obecně značí, že politická strana ještě nevznikla a není zde proto možno postupovat podle § 73 ZÚS. Jedinou výjimkou, kdy bude jménem již existující (nikoli vznikající politické strany) jednat přípravný výbor je proto situace, kterou umožňuje § 6 odst. 5 ZPS. Tato možnost je omezena do okamžiku ustavení statutárních a dalších orgánů politické strany, nejpozději však lhůtou šesti měsíců od vzniku politické strany. Jinak by muselo Ministerstvo vnitra dát podle § 14 ZPS podnět k pozastavení činnosti takové strany.

#### 3.4.2. Pojem politické strany a její „politické“ činnosti a jeho význam v řízení před Ústavním soudem

Politickou stranou podle § 73 je právnická osoba zapsaná v rejstříku stran a hnutí. Vzniká registrací

nebo na základě skutečností, které ji nahrazují (§ 8 odst. 4 a 6 a § 21 ZPS). Politická strana zaniká dnem, kdy ministerstvo provede její výmaz ze seznamu stran a hnutí (§ 12 odst. 1 ZPS). Právně je tato skutečnost zřejmá z veřejného seznamu a dokladu registrací. Tyto skutečnosti však pouze potvrzují právní existenci strany jako subjektu práva, nedostačují však k posouzení případů, kdy se takto registrovaná politická strana bude moci dovolávat ochrany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR cestou § 73 ZÚS.

Pojem politické strany, jak jej lze dovodit z úpravy v Ústavě ČR, Listině a ZPS je ústavně právně významný, neboť slouží k interpretaci toho, co je vlastně předmětem ochrany v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR. Z těchto právních předpisů plyne, že ke znakům politické strany možno zařadit:

1. jedná se o zvláštní sdružení (čl. 20 odst. 2 LZPS, § 1 odst. 3 ZPS),
2. občanů ČR (exkluzivita členství – § 2 odst. 3 ZPS),
3. dobrovolné a svobodné (čl. 5 Ústavy ČR),
4. organizované jako právnická osoba soukromého práva (§ 3 odst. 1, § 17 odst. 1 ZPS, též nález č. 296/1995 Sb.),
5. trvalé,
6. účastníci se na po na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (§ 1 ZPS),
7. mají k tomu účelu politický program, který mohou prosazovat zvláštním způsobem jako je zejména účast na parlamentních, krajských a obecních volbách, účast na místním referendu, aktivity ve sněmovnách Parlamentu atd.,
8. privilegované (speciálně upravené v čl. 5 a čl. 87 odst. 1 písm. j/ Ústavy ČR, volebních předpisech, jednacích řádech, v ZPS, státem zvláštním způsobem finančně podporované a chráněné),
9. vzájemně rovné (rovnost šancí).<sup>19</sup>

nevznikne, neboť kandidát přehlášený takovou politickou stranou k registraci se bude považovat za nezávislého kandidáta (§ 62 odst. 10 ZVP).

<sup>17</sup> Naše judikatura proto nemusí definovat pojem politické strany, jak tomu bylo v předmnichovské ČSR (viz např. Bohuslav, č. 5057).

<sup>18</sup> Podle § 6 odst. 2 ZPS je přípravný výbor oprávněn vyvíjet pouze činnost směřující ke vzniku strany a hnutí. Podle jeho § 7 odst. 4 ZPS může podat u krajského soudu určovací žalobu, že návrh na registraci nemá nedostatky tvrzené Ministerstvem vnitra. Podle § 8 odst. 5 ZPS může podat „přípravný výbor“ (nikoli členové přípravného výboru) opravný prostředek ve správním soudnictví k Nejvyššímu soudu proti nezaregistrování. Z toho plyne (§ 72 odst. 1 písm. a/ ZÚS), že se jako účastník takového řízení může rovněž domáhat ústavní stížností ochrany porušených základních práv na soudní ochranu, což by ztrácelo smysl bez toho, že by uplatňoval právo sdružujících se občanů na založení politické strany. Politickou stranu zakládají občané, přípravný výbor je podle § 6 odst. 2 ZPS procesním subjektem, jehož prostřednictvím přitom vystupují. Ustanovení § 6 odst. 2 ZPS stanoví postup, jak lze politickou stranu založit. Občané, kteří jsou nositeli tohoto základního práva musí postupovat zákonem předepsaným způsobem, který zahrnuje vytvoření přípravného výboru. Jeho procesní postavení tak nelze srovnávat s postavením přípravného výboru k založení občanského sdružení podle § 8 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb. (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze 5 A 41/98, Soudní judikatura, roč. 1999, č. 10 ve shodě s usnesením I. ÚS 540/98, sv. 17, usn. č. 2).

<sup>19</sup> Blíže viz pro podmínky ČR FILIP, J.: Ústavní právo. I. díl, 3. vyd., Doplněk, Brno 1999, s. 321–336.

Privilegované postavení politické strany<sup>20</sup> a specifický předmět její činnosti je *předmětem ochrany* podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 ZÚS. Ústavní soud zdůraznil ve své judikatuře v obecné rovině takové aspekty jejich činnosti jako tvorbu politické vůle a formaci státní moci cestou volné soutěže politických stran, ochranu před zásahy do této soutěže,<sup>21</sup> plnění úkolů veřejného zájmu, vyjadřování heterogenních zájmů a potřeb,<sup>22</sup> financování specifické činnosti politických stran atd.

### 3.5. „PRIVILEGOVANÁ“ A OBYČEJNÁ ČINNOST POLITICKÉ STRANY JAKO PRÁVNICKÉ OSOBY

Politická strana jako nositel základních práv a svobod má dvojí postavení. Jednak může podat obecnou ústavní stížnost postupem podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS, jednak návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1 ZÚS. Kdy se tak stane, bude záviset na tom, čeho se bude zásah týkat. Pokud se bude týkat postavení politické strany jako subjektu práva (právní osoby), bude třeba jít cestou podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS, pokud půjde o zásah do specifické činnosti, která je vlastní pouze politické straně (bez ohledu na to, že jí náš právní řád přiznává právní subjektivitu), bude třeba postupovat zvláštní cestou podle § 73, avšak jen tehdy, půjde-li o zásah v podobě rozhodnutí.

Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR, které je východiskem celé právní úpravy včetně ZÚS, předpokládá existenci *rozhodnutí, které se musí týkat činnosti politické strany*. Činností politické strany jsou nejen aktivity, které vykonává v souladu s ZPS, tj. účast na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Jsou to i jiné aktivity, se kterými ústavní (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR *pro futuro*) a jiné zákony spojují existenci politických stran a jejich fungování. Kromě volebních zákonů to je např. zák. ČNR č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, zákony o České televizi, o Českém rozhlase, o ČTK a další zákony, jejichž prostřednictvím se politické strany podílejí na formování mediálních a jiných rad, jednacích rády sněmoven.

Činností politické strany jsou ovšem i aktivity, které jsou politickým stranám výslovně zakázány jako např. porušování ústavy a zákonů, odstraňování demokratických základů státu, uchopení a držení moci způ-

sobem zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo potlačování rovnoprávnosti občanů, vykonávání funkcí státních orgánů nebo jejich nahrazování (§ 4 a § 5 ZPS). Stejně tak je činností politické strany činnost, na kterou se ZPS výslovně nevztahuje (např. výlučně výdělečná činnost, výkon náboženství a víry), vyvíjení činnosti na půdě vysokých škol (§ 2 odst. 10 ZVŠ) apod. Bez ohledu na zákaz, vyplývající ze zákona, se tím v souvislosti s § 74 otevírá politické straně možnost cestou návrhu podle § 73, spojeného s návrhem na zrušení ustanovení, které její činnosti brání (§ 64 odst. 1 písm. d/). Konečně jsou to činnosti, které vyvíjí zrušená politická strana, popř. politická strana, jejíž činnost byla pozastavena, za tím účelem, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno.

Zcela nepochybná je ochrana poskytovaná před rozhodnutím Nejvyššího soudu podle § 13 odst. 1 písm. c), § 13 odst. 6 a § 15 ZPS, kterým se politická strana rozpouští nebo se její činnost pozastavuje. Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR však obsahuje obrat „*jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany*“, který nabízí dvě možnosti výkladu:

1. první vycházející z doslovného výkladu § 79 odst. 1 věty druhé ZÚS, kde se jako další možnost uvádí jen pozastavení činnosti politické strany;<sup>23</sup>
2. podle druhé jde o výjimku z obecného pravidla, podle kterého ústavní stížnost nemá odkladný účinek. V opačném případě nic nebránilo ústavodárci v roce 1992, kdy již platil ZPS, aby přesně vyjádřil předmět ochrany. Proto použil neurčitý pojem „*jiné rozhodnutí*“, který je třeba vykládat ve prospěch zvýšené ochrany politických stran. Rovněž tak neobstojí argument zkrácené lhůty mířící na rozhodnutí o existenci politické strany. V § 73 odst. 2 se výslovně hovoří o posledním prostředku ve smyslu § 75 odst. 1, ačkoli jde o jednostupňové řízení před Nejvyšším soudem. V takovém případě by stačilo výslovně uvést, že je třeba podat návrh do 30 dnů od rozhodnutí Nejvyššího soudu, neboť rozhodnutí žádného jiného orgánu by nepřicházelo do úvahy.

Obrat „*jiné rozhodnutí*“ je proto neurčitý pojem, který dopadá na jakékoli autoritativní rozhodnutí orgánu veřejné moci, které se týká činnosti politické strany. Nepůjde proto na rozdíl od § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS pouze o rozhodnutí, které představuje zásah do

<sup>20</sup> V judikatuře Ústavního soudu se touto otázkou blíže zabývá náleží Pl. ÚS 26/94 (Sb.n.u., sv. 4, s. 113).

<sup>21</sup> Mimo náleží v předchozí poznámce viz též náleží Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.) k problematice novely volebního zákona č. 204/2000 Sb.

<sup>22</sup> K tomu zejména usnesení IV. ÚS 331/98, sv. 11, s. 359, které se týká problematiky ústavnosti tzv. opoziční smlouvy (Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí).

<sup>23</sup> Rovněž § 73 odst. 2 ZÚS, kde je stanovena lhůta 30 dnů, by nasvědčoval tomu, že se tím sleduje urychlené vyjasnění situace, kdy je politická strana sice pravomocně zrušena, ale stále ještě má možnost podat návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR, který má *ex lege* odkladný účinek.

základních práv a svobod politické strany, nýbrž i do její činnosti, která je chráněna i na úrovni obyčejného zákona. Tento pojem nelze ani vykládat extenzivně. Pod „rozhodnutím“ je třeba chápat individuální právní akt, nikoli např. zákon, který se týká činnosti politické strany (např. ZVP, ZPS, jednacích řádů sněmoven) a je v rozporu s Ústavou ČR.<sup>24</sup>

Před jinými formami zásahů orgánů veřejné moci jsou politické strany chráněny jako jiné právní osoby ústavní stížností, i když v judikatuře ÚS nejde o jednoznačnou záležitost. V odmítavém usnesení III. ÚS 197/96 (sv. 6, s. 572–573) Ústavní soud rozhodl, že podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1 ZÚS 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, takže se nemůže obracet na ÚS s ústavní stížností, ač je podle zákona rovněž právní osobou. Privilegovanost politických stran tak byla vyložena jako by šlo o jejich diskriminaci. Pokud by byla vyloučena obrana politických stran před jiným zásahem než rozhodnutím (nebo opatřením), nemohla by se např. bránit proti označení za extrémistickou stranu v projevu ministra vnitra nebo ve zprávě o činnosti BIS, rozpuštění shromáždění, které pořádala apod. Tento právní názor byl překonán v nálezu Pl. ÚS 30/98 (č. 243/1999 Sb.).

Základním problémem je zde možnost státu určovat podmínky vzniku, zániku, činnosti a vnitřní organizace politických stran. Politické strany musejí vzniknout 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 právní osoby a současně nositele základních práv a svobod. Pokud uznáme tuto hypotézu, tak se musíme vypořádat mimo jiné s problémy jako je:

- odlišení základních práv politické strany a „obyčejných“ práv politické strany;
- 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 právní osoba a dalšími.<sup>25</sup>

### 3.5.1. Odlišení „privilegovaných“ a „jiných“ práv politické strany

Vzniká otázka, zda je vůbec třeba rozlišovat „privilegovaná“ a „jiná“ subjektivní práva politické strany. Je to však nutné, neboť to plyne ze zvláštní konstrukce § 73 ZÚS, který právě z tohoto důvodu poskytuje ochranu i „obyčejným“ právům politických stran, nejen právům ústavně zaručeným. V judikatuře ÚS tato otázka prakticky není řešena. Privilegované ústavní postavení politických stran včetně jejich zvláštní ochrany před Ústavním soudem vyvolává otázku, která 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),<sup>26</sup> která má množství projevů ve volebním zákoně, jeho ustanoveními je však pouze konkretizována, nikoli vymezena,
- právo na zvláštní ústavní ochranu vůči pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné moci<sup>27</sup> 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 pořadatelsví (strana se shromáždít nemůže, jen její členové),

<sup>24</sup> Pokud by mělo být toto ustanovení takto vykládáno, byl by zpochybněn taxativní výčet oprávněných navrhovatelů v § 64 odst. 1 až 4 a především § 73 odst. 3, který nepochybně mluví na použití § 74 (viz blíže) i pro případ návrhu politické strany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a § 73 odst. 1. Rovněž z § 73 odst. 2 plyne, že by mělo jít o ochranu subjektivního práva politické strany (práva na činnost sledující zvláštní politický cíl).

<sup>25</sup> Blíže k tomu FILIP, J.: Politické strany jako subjekt práv a subjekt základních práv a svobod. In: Právna úprava politických stran. ÚSP SAV Bratislava 2000, s. 43–48.

<sup>26</sup> Jde především o stanovení uzavírací klauzule ve výši 5 % pro samostatně kandidující strany a zvýšenou o 5 % za každého dalšího člena koalice.

<sup>27</sup> Před jinými formami zásahů orgánů veřejné moci jsou chráněny jako jiné právní osoby ústavní stížností, i když v judikatuře Ústavního soudu ČR nešlo o jednoznačnou záležitost. Viz výše zmíněné odmítavé usnesení III. ÚS 197/96 (sv. 6, s. 572–573).

- 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 přirozeně právo sdružení svobodně vyvíjet svou činnost, kterou si vytklo v zakládacím aktu (smlouva, stanovy).<sup>28</sup>

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.

Politická strana má jako právnická osoba, která nepůsobí právě při svobodné soutěži politických sil a politických stran, celou řadu dalších základních práv.<sup>29</sup> Některá z nich jsou sporná, neboť je někdy nelze jednoznačně oddělit od speciálního poslání politických stran, kterým je především zprostředkování občanům jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy (§ 1 ZPS).<sup>30</sup> Je proto obtížné předem odlišit, kdy se bude postupovat podle § 72 odst. 2 písm. a) nebo § 73 ZÚS.

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

Zde 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 pro-

ti 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.

Pokud se taková politická strana rozpadne na několik frakcí, z nichž každá uplatňuje své právo vystupovat jako statutární orgán, musí se ÚS vypořádat s otázkou, kdo je v tomto případě oprávněným navrhovatelem. Pravidla pro ustavování orgánů politické strany a zastupování politické strany jsou předepsána v § 6 odst. 2 písm. b) bod 6 a 7 ZPS, podle kterého musí být ve stanovách upraveno, které orgány včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsob jejich ustavování 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. Dosud tento problém v judikatuře nebyl řešen.<sup>31</sup> Podle mého názoru by měl Ústavní soud jednat nepochybně s tím, se kterým jako se statutárním orgánem jednal při svém rozhodování Nejvyšší soud.

### 3.6. POVAHA ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU PODLE § 73 ZÚS

Ústavní soud nevystupuje při rozhodování podle § 73 jako odvolací instance vůči Nejvyššímu soudu. Jde o přezkum pravomocného rozhodnutí jiným soudem, který nepatří do soudní soustavy završené Nejvyšším soudem. Věc se proto vrací k novému rozhodnutí Nejvyššímu soudu, který ji znovu posoudí, jsa v přezkoumaném rozsahu vázán právním názorem Ústavního soudu. Ten tak nerozhoduje o dané věci, např. o rozpuštění politické strany, jejím majetku, mandátech náhradníků na místa poslanců nebo zastupitelů (např. § 54 odst. 3 ZVP). Případně nezákonné nebo neústavní rozhodnutí se pouze zruší a na základě principu kasačního věc vrátí Nejvyššímu soudu a u jiných

<sup>28</sup> Pokud však jde o uplatňování základních práv jednotlivých členů sdružení, musí je uplatňovat oni sami, i kdyby za tím účelem vytvořili zvláštní sdružení. To je 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).

<sup>29</sup> Např. 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 (tzv. Kalvodova aféra), právo na ochranu přepravovaných zpráv, právo na ochranu před neoprávněnou domovní prohlídkou, v omezené míře právo podnikat, právo na soudní a jinou právní ochranu.

<sup>30</sup> Např. otázka ochrany dobrého jména politické strany může mít jiný význam při nařčení z nezaplacení nájemného a jiný při útoku ve volební kampani, kdy bude označení za ústavě nepřátelskou nebo extremistickou stranu. Obdobně v případě vyvlastnění budovy, ve kterém politická strana sídlí může být běžným opatřením, ale i útokem na svobodnou soutěž politických stran a sil.

<sup>31</sup> Souvisí i s otázkou uznání plné moci k právnímu zastoupení rozpuštěné strany.

rozhodnutí jinému příslušnému orgánu. Jde o výraznou komplikaci oproti zahraničí, kde tyto otázky řeší přímo ÚS.

V § 82 odst. 2 písm. c) ZÚS je předepsána formulace výroku vyhovujícího nálezů. V něm by měl Ústavní

soud vyslovit, v čem je rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí dotýkající se její činnosti v rozporu s ústavními nebo jinými zákony. V návaznosti na to se podle § 82 odst. 5 napadené rozhodnutí zruší.