

K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci

Jan FILIP, Vojtěch ŠIMÍČEK

1. Úvodní poznámky

Svou práci o politických stranách, která se za více než 40 let již stala klasikou, končí Maurice Duverger slovy: „*demokracie není ohrožována vládou politických stran (by the party regime), nýbrž současnými trendy v jejich vnitřní organizaci*“¹. I dnes je však pozornost, věnovaná problematice vnitrostranické organizace a jejích demokratických základů, zcela na místě. Ke klíčovým kritériím hodnocení této vnitřní organizace a tím též možného ohrožení demokratického režimu ve státě ze strany konkrétní politické strany náleží rovněž postavení členů stran, jehož některými aspekty² se zabýváme v tomto příspěvku.

Právní problematika členství v politických stranách úzce souvisí s celkovým přístupem státu ke vzniku a fungování politických stran v jejich historii. Právo politických stran v tomto směru prošlo celou řadou etap. V často citované pasáži známé práce to vyjádřil Triepel následujícím způsobem: „*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*“³....“.

Charakteristické znaky vývoje, který tak výstižně vyjádřil Triepel, můžeme s některými zvláštnostmi sledovat i u nás. Zde rovněž můžeme nejdříve nalézt období potlačování rozvoje činnosti politických spolků a dále jejich právního ignorování zej-

ména v době předmnichovské ČSR⁴, a to i bez ohledu na její rozvinuté stranictví. Stejně jako Triepel nemohl tušit, jaký obrat vezme právní úprava politických stran v Německu za šest let po první publikaci jeho práce, tak rovněž nemohl tušit, jakými zvláštními cestami půjde další vývoj ve státech střední a jihovýchodní Evropy.

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, 6 a 16 odst. 1⁵ 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 v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Konečně Listina a Ústava ČR ústavně uznaly existenci politických stran v podmínkách pluralitní demokracie. Podle čl. 5 Ústavy je politický systém založen na: „*svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů*“. Tímto způsobem i Ústava akceptovala a zakotvila privilegované postavení politických stran v našem demokratickém zřízení a jednoznačně se přiklonila ke koncepci „*státu politických stran*“.

Rozhodující postavení politických stran je však značně nezávislé na případném ústavním (resp. právním) zakotvení. To nám dokazují např. zkušenosti předválečného Československa, kde přes jejich právní ignoranci politické strany sehrávaly rozhodující úlohu v celém politickém životě. Můžeme proto důvodně tvrdit, že pojmovou absencí politických stran v Ústavě by se samotná Ústava v tomto ohledu jevila jako nereálná či fiktivní. Samotným faktem ústavního nezakotvení politických stran by se však jejich faktická role příliš neoslabilá⁶.

Význam politických stran pro formování politické vůle ve státě odůvodňuje význam zkoumání podmínek nabývání a pozbývání členství ve stranách a vlastních práv a povinností členů. Pouze členové politických stran se totiž mohou plnohodnotně podílet na vnitrostranickém procesu vytváření vůle a jejího vyjadřování v rámci politického systému. Proto je v zájmu zachování demokratických pravidel soutěže o moc ve státě, aby sami její hlavní účastníci taková pravidla respektovali již ve své vnitřní organizaci. Je nutné, aby v tomto směru právní řád stanovil jednoznačné hranice a aby faktická situace byla s tímto řádem v souladu.

⁴To 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. 1 n.

⁵Dodnes přitom zůstává záhadou, proč současně nedošlo alespoň ke změně čl. 24 odst. 3 Ústavy ČSSR, který obdobně jako čl. 16 odst. 1 zakotvil vědecký světový názor coby základ „*veškeré výchovy a všeho vyučování*“. Toto ustanovení bylo zrušeno až ústavním zákonem č. 23/1991 Sb.

⁶Období let 1948 – 1960 je toho názorným dokladem, byť se jedná o zcela odlišnou situaci.

¹Duverger, M.: Political Parties. London 1955 (překlad), s. 422.

²Z obrovské škály problémů se tento příspěvek zaměřuje pouze na problematiku spjatou s ústavní úpravou členství v politických stranách a na důsledky novelizace zákona o sdružování v politických stranách na tomto úseku. Nesleduje otázky členství z hlediska úpravy v jiných právních předpisech jako jsou např. volební zákony.

³Triepel, H.: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin 1928, s. 8. Citováno podle Stern, K.: Das Staatsrecht der BRD. Bd. I. München 1977, s. 327

Právní úprava členství v politických stranách tak zrcadlí tři problémy této oblasti, které mají ústavní, zákonnou a vnitrostranickou dimenzi v podobě stanov politických stran. Konkrétně se tak jedná zejména o následující otázky:

- a) v *ústavní dimenzi* se jedná především o vymezení vzájemného vztahu jednotlivce a veřejné (zejména státní) moci z hlediska svobody vytváření politických stran v podobě veřejného subjektivního práva. Dále je to ústavní problematika vztahu veřejné moci a již existujících politických stran, jejich fungování a podílu na tvorbě politické vůle,
- b) z hlediska *zákonné úpravy* jde o konkretizaci a vlastní vymezení rámce, ve kterém se politické strany pohybují při jinak autonomní úpravě svých vnitrostranických poměrů, zejména vztahů mezi stranou a jejím členy,
- c) konečně to jsou vlastní *stanovy* jednotlivých politických stran⁷, kterými si samostatně upravují své vnitřní poměry včetně práv a povinností svých členů.

Přitom jsme si vědomi, že sledujeme pouze jeden z možných aspektů celého problému (např. vedle politické kultury, činitelů psychologických apod.) a že rozbořením pouze formálních pravidel nikdy nemůžeme dostat o skutečné situaci úplný obraz. Současně však zdůrazňujeme pro právníka očividnou samozřejmost, totiž že všechny tyto psychologické a politické motivy jednání vedou navenek k jednání jednotlivce (jako odpůrce, příznivce, voliče), člena strany, jejího aktivisty, funkcionáře, příslušníka vedení či elity strany, které je nakonec regulováno na výše uvedených třech úrovních normativních systémů. Pravidla chování ve vztahu k politickým stranám tak jsou určitým systémem normována, přičemž míra abstraktnosti jednotlivých normativních systémů je přirozeně značně odlišná.

2. Ústavní aspekty členství v politických stranách

Politické strany nejsou veřejnoprávními korporacemi. Vznikají na základě dobrovolnosti a svobodného projevu vůle budoucích členů, jak to lze vyvodit z ustanovení čl. 5 Ústavy ČR. Na rozdíl od Ústavy ČSSR je vyloučena obdoba existence tzv. státostrany, která je vzájemně se státem propletena sítí nejen faktických, nýbrž i právních vazeb. Ústavní úprava politických stran proto vytváří pouze institucionální záruku⁸ jejich existence, nikoli však právní závazek jejich existence, vstupu do nich a výkonu práv a povinností člena v nich, natož aby upravovala jejich název, povahu, charakter a nároky na členství (srov. předvoj dělnické třídy, bojový svazek, neaktivnější a nejuvědomější občané v čl. 4 Ústavy ČSSR).

Z těchto důvodů považujeme za *základ právní úpravy členství v politických stranách ústavní vymezení vztahu jednotlivce a veřejné moci při zakládání politických*

⁷Pracovali jsme ovšem pouze s vybraným vzorkem politických stran, konkrétně se stanovami ODS, KDU-ČSL, ODA, KDS, KSČM, ČSSD, SPR-RSČ, LSNS a SD (OH). Děkujeme tímto za pochopení pracovníkům příslušných sekretariátů stran, kteří nám stanovy poskytli k dispozici.

⁸Srov. Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, Brno 1993, s. 106; Šimíček, V.: Ústavní zakotvení politických stran, Universitas roč. 1995, č. 1.

stran a sdružování se v nich. Právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich je vymezeno ve zvláštním ustanovení čl. 20 odst. 2 Listiny. Důvodem jsou zvláštní funkce politických stran a hnutí, jak je dále upřesňuje § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „Zákon“), ve znění zákona č. 468/1991 Sb., zákona č. 68/1993 Sb., zákona č. 189/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb. (úplné znění č. 118/1994 Sb.). Tato forma sdružování má sloužit k „účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy“. Proto je podle čl. 20 odst. 2 Listiny toto právo omezeno na občany ČR.

Sdružovací právo může být omezeno jen zákonem na základě obvyklé klauzule o nezbytnosti omezení pro demokratickou společnost z důvodu bezpečnosti státu, ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Pro politické strany platí dále hodnotové a institucionální ustanovení čl. 5 Ústavy ČR, zdůrazňující takové principy, jako jsou dobrovolnost vzniku, svoboda soutěže politických stran, nutnost respektování demokratických principů a odmítání násilí jako prostředku k prosazování jejich zájmů.

Listina přímo v čl. 44 uvádí, že právo sdružovat se v politických stranách může být omezeno soudcům a prokurátorům a určitým skupinám zaměstnanců veřejné správy. Tím je řešen možný spor o to, zda by takové omezení bylo kryto přímo čl. 20 odst. 3 Listiny, popř. čl. 5 Ústavy. V této souvislosti navíc pro politické strany a hnutí platí podle ustanovení čl. 2 odst. 1 Listiny zásada vyjádřená v čl. 20 odst. 4, podle které jsou odděleny od státu. To znamená, že nemohou vykonávat funkce státních orgánů, řídit státní orgány nebo ukládat povinnosti těm, kteří nejsou jejich členy.

Toto právo, zařazené mezi politická práva hlavy druhé oddílu druhého, představuje *lex specialis* k obecné svobodě sdružování (čl. 20 odst. 1 Listiny), která je přiznána „každému“, tj. nejen státnímu občanovi ČR. Listina tak zmiňuje právo zakládat strany a sdružovat se v nich v souvislosti s občany (a diferencuje oproti obecné svobodě sdružování), zároveň však jednoznačně nevylučuje možnost zakládat strany a sdružovat se v nich osobám, které občany nejsou⁹. Z Listiny a Ústavy tak můžeme dovodit následující zásady pro členství v politických stranách:

- a) svoboda zakládání politických stran,
- b) dobrovolnost jejich vzniku, tedy i členství v politických stranách,
- c) ústavní zaručení práva zakládat politické strany a sdružovat se v nich pouze pro občany, aniž je ústavně vyloučeno, že to zákon neumožní i jiným subjektům (cizincům, právníckým osobám¹⁰),

⁹Srov. princip „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ čl. 2 odst. 3 Listiny. Listina zde toto právo zaručuje občanům, kteří se jej mohou dovolávat i cestou ústavní stížnosti. Nevylučuje však, aby je zákon nepřiznal i cizincům, i když by takové řešení zřejmě vyžadovalo systémové změny dalších předpisů.

¹⁰Pokud by to ústavní předpis stanovil tím způsobem, že by zakázal členství v politických stra-

- d) omezit tyto svobody a práva lze za ústavně stanovených podmínek a pouze zákonem,
- e) politické strany mohou ukládat úkoly pouze svým členům, nemohou však vystupovat jako státní orgán nebo jménem státu.

Listina a Ústava tak přenechávají zákonodárci v otázce členství v politických stranách poměrně široký prostor. Rovněž se jednoznačně nevyjadřují k otázce exkluzivity členství, přípustnosti kolektivního členství, podmínkám vzniku a zániku členství apod. Je proto otázkou dalšího hodnocení, zda i tak volný prostor zákonodárce někdy nepřekročil. Týká se to zejména zásad svobody zakládání politických stran a dodržení podmínek pro zásah do této svobody v ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) Zákona, podle kterého je jednou z podmínek registrace připojení petice „alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly“. Zákon tak sice neváže svobodu sdružovat se na souhlas státního orgánu, váže ji však vlastně na souhlas jednoho tisíce spoluobčanů¹¹. Ten však nelze podle našeho názoru subsumovat pod žádnou z kautel uváděných v čl. 20 odst. 3 Listiny, ani pod respektování základních demokratických principů podle čl. 5 Ústavy.

3. Zákonná úprava otázek členství v politických stranách a její odraz ve stanovách politických stran

Úprava členství v politických stranách prošla od roku 1990 určitým vývojem, který reagoval na praktické zkušenosti s fungováním politických stran v našem politickém systému. Zákon č. 15/1990 Sb. se prakticky otázek členství nedotýkal. Pouze v ustanovení § 1 odst. 1 vymezil jeho účel, když stanovil, že „občané mají právo v demokratickém duchu se sdružovat v politických stranách“. Pochopitelně již samo zakotvení tohoto práva mělo v lednu 1990 svůj význam. Kromě toho byla v § 2 odst. 2 písm. b) bodě 4 stanovena podmínka „demokratického způsobu ustavování“ orgánů politické strany, což mělo přirozeně odraz i na postavení členů stran ve stanovách.

Zákon č. 15/1990 Sb. byl ovšem chápán jen jako provizorium mající umožnit bezproblémový vznik politických stran a politických hnutí v souvislosti s prvními svobodnými volbami v červnu 1990. Politické strany se proto staly předmětem

nách např. cizincům, nemohl by obyčejný zákon stanovit nic jiného. Pokud však ústavní předpis naopak zaručuje sdružování se občanům (nikoli „pouze“ občanům), zákon může (ale musí tak učinit výslovně) tuto možnost přiznat i cizincům. Náš Zákon to po novelizaci zákonem č. 117/1994 Sb. již vylučuje, neboť již nepřipouští výklad „a contrario“. Ten byl možný díky dovětku „s právem volit a být volen do orgánů strany“ v ustanovení § 2 odst. 3 umožnivšímu právníkou konstrukci členů, kteří toto právo nemají z právé z důvodu, že jich chybí požadovaný věk nebo státní občanství. Nyní byl tento dovětek vypuštěn a tím byl takový způsob výkladu (využitý např. SPR-RSČ – viz níže) vyloučen.

¹¹Srov. též Filip, J.: Ústavní právo. II. díl, Brno 1994, s. 47–48.

komplexní právní úpravy až v zákoně č. 424/1991 Sb. Otázek členství v politických stranách se ovšem dotýká jen poslední novela tohoto zákona.

Problematickou stanov politických stran původní znění Zákona upravovalo v § 6 bez výslovné zmínky o povinnosti politické strany upravit v nich postavení členů. To se stalo až novelizací Zákona v roce 1994 na základě obsáhlých diskusí o povaze členství v politických stranách. Samotné stanov Zákona chápe jako vnitřní organizační normu konkrétní politické strany, nicméně se na stanov v řadě ustanovení formou odkazu odvolává (§ 4 písm. b/, § 6 odst. 2 písm. b/, odst. 5, § 8, § 10 až 14, § 16a, § 17 odst. 3, § 21 odst. 2). Zprostředkovaně se tak stanov stávají i pramenem pro rozhodování státních orgánů.

3.1. Původní úprava členství v politických stranách v zákoně č. 424/1991 Sb.

Ustanovení § 2 odst. 3 Zákona před zmíněnou novelou obsahovalo problematické znění: „Členem strany a hnutí s právem volit a být volen do orgánů strany a hnutí může být jen státní občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.“ Protože členství nebylo Zákonem dále upravováno, výše uvedená norma de iure zakotvila dvě kategorie členů: plnoprávných (tj. státních občanů starších 18 let) a bez aktivního i pasivního volebního práva do orgánů strany (tj. cizinci nebo osoby mladší 18 let). Je zřejmé, že tato konstrukce nebyla vhodná a podle našeho názoru se v ní nepodařilo přesně vyjádřit původní úmysl zákonodárce (každá definice je nebezpečná). Rovněž nebyla blíže upravena otázka přípustnosti členství ve vícero stranách a problém kolektivního členství. Protože tyto problémy Zákon nezmiňoval, plně se mohla uplatnit výše zmíněná zásada „co není zakázáno, je povoleno“, což se také v praxi dělo.

Jednotlivé politické strany na tyto zákonné rámce reagovaly různě. Takřka všechny ve svých stanovách připouštěly členství pouze pro státní občany starší 18 let. Výjimkou představuje pouze SPR-RSČ, které vycházelo ze zákonné díkce (tj. členství s volebním právem pouze pro státní občany starší 18 let), doplnila ji však navíc o možnost členství cizinců, resp. státních občanů starších 16 a mladších 18 let, kteří mohou být členy SPR-RSČ, ovšem bez aktivního a pasivního volebního práva do orgánů strany. Kromě toho stanov LSNS ve znění z roku 1993 v čl. 5 odst. 2 rovněž umožňovaly členství občana jiného státu, pokud jinak splňoval podmínky Zákona.

Rovněž – s výjimkou SPR-RSČ – všechny sledované strany vycházejí z exkluzivity členství¹². Některé strany si kladou navíc další podmínky pro členství: např. způsobilost k právním úkonům (LSNS, SPR-RSČ) a především – s ohledem na mi-

¹²Stanovy SD (OH) však pouze připouštějí fakultativní možnost odmítnutí přijetí za člena, pokud by uchazeč byl členem jiné politické strany nebo politického hnutí (čl. 4 odst. 3). Poznamenáváme však, že v tomto příspěvku vycházíme ze stanov podle stanov v době přijetí zákona č. 117/1994 Sb. Výjimkou je návrh Stanov LSNS připravený pro 27. sjezd strany, který již byl v souvislosti se soudním řízením změněn a upraven tak, aby byl v souladu s novelou Zákona.

nulý režim a ve snaze o vlastní očistu – nepřipustnost dřívějšího členství v KSČ (SPR–RSČ, ODA¹³, resp. negativní lustrační osvědčení.

Podmínka zmíněná jako poslední se zpravidla požaduje pouze u těch členů, kteří jsou voleni do orgánů strany, popř. jiných funkcí (KDS, ODS). Zdánlivou výjimkou se jeví stanovy ODA, které v čl. III./7 stanoví, že se členy ODA nemohou stát občané, kteří nesplňují kritéria pro výkon určitých povolání stanovených lustračním zákonem. Podle čl. 10 se ale negativní lustrační osvědčení požaduje pouze od těch členů, kteří kandidují v rámci ODA na „libovolnou funkci“. Výsledný efekt tak proto zůstává stejný, jako např. u KDS nebo ODS. Zvláštní podmínku vzniku členství upravují stanovy KDU–ČSL: doporučení nejméně dvou členů, pokud není, může být nahrazeno jedině pohovorem na Okresním předsednictvu (§ 6 odst. 2).

3.2. Některé změny provedené novelou Zákona č. 117/1994 Sb.

Právní úprava politických stran jeví v mnoha ohledech značné nedostatky. Týkalo se to zejména problematiky financování stran¹⁴, na kterou byla upřena největší pozornost; mnozí si však od novely slibovali i vyjasnění otázky členství. Už nyní můžeme říci, že tato očekávání nebyla splněna a v některých ohledech právě dlouho očekávaná novela celou situaci ještě více zamlžila.

Novela změnila celé ustanovení § 2, který nyní v odstavcích 2 a 3 zakotvuje možnost členství na dvou principech, a to principu členství pouze pro fyzické osoby (odst. 2) a principu jeho současné exkluzivity, když v odstavci 3 stanoví, že „*členem strany a hnutí může být občan starší 18 let, může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí.*“

Z uvedeného vyplývá, že Zákon nyní vylučuje kolektivní členství, resp. členství právnických osob v politických stranách. Tato úprava je standardní i v zemích západní Evropy¹⁵ (když pomineme kolektivní členství odborů v britské Labour Party) a daleko více odpovídá samotnému smyslu členství. Členství chápeme jako individuální rozhodnutí fyzické osoby, která projeví vůli stát se členem určité strany a souhlasí s jejím programem, organizací a zásadami činnosti. Za nesprávné naopak považujeme členství pouze z titulu členství v jiné organizaci.

Nejasnou právní konstrukci „*dvojího členství*“ zákonodárce nyní nahradil konstrukcí obdobnou. Pokud by použil formulace „*členem strany a hnutí může být*

¹³V případě ODA je tato zásada narušena možností výjimky (někdy přiléhavě nazývána „*Dlouhého*“ výjimka) rozhodnutím ústředního sněmu za splnění požadavku souhlasného vyjádření místního klubu (čl. III./7).

¹⁴K tomu blíže Filip, J., Šimíček, V.: K novele zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zejména k jejich financování. Časopis pro právní teorii a praxi. Roč. 1994, č. 4, s. 139–147.

¹⁵Obdobně platí podle dostupných informací i pro střední a východní Evropu. Výjimku proto představuje Litva, která připouští kolektivní členství v politických stranách, a ty toho také využívají. Viz blíže V. Vadapalas: Das Parteienrecht in Litauen. In: D. T. Tsatsos, Z. Kedzia (red.): Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten, Baden–Baden 1994, s. 100).

pouze občan starší 18 let...“, byla by situace jednoznačně určena. Tím, že zákonodárce nepoužil slovo *pouze* (viz. pozn. č. 10), pochybnosti zůstávají i nadále. Bude zajímavé sledovat, jak se tomuto ustanovení přizpůsobí jednotlivé strany, které podle čl. VI odst. 1 zákona č. 117/1994 Sb., mají povinnost uvést své stanovy do souladu se Zákonem do devíti měsíců ode dne účinnosti, tj. do 31. 3. 1995).

Oproti původní právní úpravě novela stanovila exkluzivitu členství, tj. přípustnost členství pouze v jedné straně nebo hnutí. Tato zásada odpovídá příslušným ustanovením Ústavy (čl. 5) a Listiny (čl. 22), kde se hovoří o volné soutěži politických stran, resp. svobodné soutěži politických sil. Každá soutěž pojmově předpokládá vzájemnou konkurenci a soupeření¹⁶. To je těžko představitelné, pokud by bylo možné zároveň vystupovat za několik soupeřících stran. Řečeno sportovní terminologií, není možné hrát na mistrovství souběžně za několik týmů.

Je však namístě námitka, zda tato otázka musela být vůbec předmětem zákonné úpravy (pokud nejde přímo o ústavní materii) a zda neměla být raději přenechána na rozhodnutí samotným stranám, obzvláště s ohledem na výše zmíněné zakotvení exkluzivity ve stanovách takřka všech stran. Zde mohl zákonodárce respektovat známé legislativní pravidlo o využívání působení jiných normativních systémů. Vlastní nebezpečí, že bude zneužito vícero členství při volbách, by se dalo vyřešit v rámci volebního práva. Navíc hlavní problém, tj. vytváření fiktivních hnutí namísto řádných koalic, jak to bylo předvedeno v roce 1992 v podobě Liberálně sociální unie, již novela č. 117/1994 Sb. vyřešila vyloučením existence členství právnických osob.

Pokud se na celý problém podíváme z pohledu stran, můžeme naopak obhajovat i názor, že jejich vzájemná soutěž se může projevat i tím, že některé z nich členství ve více stranách připustí a jiné nikoliv. Dále jsou strany vystaveny nebezpečí, se kterým se již setkaly slovenské politické strany a hnutí sbírající podpisy pod petici¹⁷, totiž záměrných provokací s cílem diskreditace strany a vyvolání řízení o nedodržování pravidel zákona včetně dání podnětu k pozastavení jejich činnosti podle § 14 odst. 1 Zákona.

Je hypotetickou otázkou, do jaké míry bylo zakotvení exkluzivního členství moti-

¹⁶Jiný názor původně zastávala vláda ve svém stanovisku k poslaneckému návrhu Zákona (z 11. 8. 1993, bez parlamentního tisku, s. 2): „*Toto řešení je nepřipustným zákonným omezením sdružovacího práva. Podle čl. 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod lze výkon tohoto práva omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Navrhované zákonné omezení uvedené podmínky nespĺňuje.*“ Na 18. schůzi Poslanecké sněmovny byly nakonec schváleny prakticky identické pozměňovací návrhy poslanců Kužílka (ODA) a Hirše (LSNS), které nyní tvoří text § 2 odst. 3 Zákona. O tom, že se nejedná o jednoznačnou záležitost, svědčí i čl. 51 Ústavy Portugalska, kde je zákaz dvojího členství výslovně formulován, a tím je vyloučena jakákoli pochybnost o jeho ústavnosti.

¹⁷Nepochybujeme o tom, že jak HZDS na jaře v případě podpisů pro konání referenda, tak Demokratická unie v případě podpisů pro účast v parlamentních volbách na podzim 1994, se staly obětí provokatérů, kteří úmyslně nekorektním způsobem podepisovali vystavené archy. Tomu lze čelit jedině dvoufázovou akcí na podporu referenda, kdy se podpisy sbírají jen na obecních úřadech v místě trvalého pobytu po ověření totožnosti.

vováno novým – a velice problematickým – § 16a, podle kterého může být podrobeno soudnímu přezkumu rozhodnutí orgánu strany a hnutí dotýkající se skutečností vyznačovaných v evidenci ministerstva, a to na návrh člena této strany (hnutí) do šesti měsíců od přijetí takového rozhodnutí¹⁸. Protože právo aktivní legitimace náleží pouze členům stran, mohla vzniknout obava z dvojího členství za účelem vedení soudních procesů proti příslušným stranám.

Definitivní závěr o ústavnosti této exkluzivity ve vztahu mezi jednotlivcem a státem však může udělat jedině Ústavní soud. Zdá se ale, že politické strany tento důsledek novelizace Zákona netíží tak, jako zákaz podnikání, který se stal předmětem návrhu skupiny poslanců na zrušení ustanovení § 17 odst. 2, části ustanovení § 18 a dále § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.

3.3. Vznik a zánik členství ve stanovách

Problematika vzniku a zániku členství není v Zákoně výslovně upravena. Pouze z § 6 můžeme nepřímou dovést, že způsob vzniku a zániku členství by měl být blíže upraven ve stanovách strany – v souvislosti s právy a povinnostmi členů (§ 6 odst. 2 písm. b/ bod 4.) a s oprávněními jednotlivých stranických orgánů (§ 6 odst. 2 písm. b/ bod 6.). Tyto stanovy mají odpovídat demokratickým požadavkům (§ 4 písm. b/). § 3 navíc negativně vymezuje, že nikdo nesmí být nucen ke členství ve stranách a hnutích a že z nich každý může svobodně vystoupit (odst. 2). Dále nesmí být nikdo omezován ve svých právech proto, že je členem strany a hnutí, že se účastní na jejich činnosti nebo naopak že stojí mimo ně (odst. 3).

Tato právní úprava, tj. pouze negativní vymezení a přenechání bližší reglementace autonomnímu rozhodnutí jednotlivých stran, je plně v souladu s povahou politických stran jako právnických osob soukromého práva. Tato právní povaha vyplývá z poslání stran, charakteru jejich činnosti a z jejich vztahu ke státu. V souladu s touto soukromoprávní povahou mohou státní orgány zasahovat do postavení a činnosti stran jen na základě zákona a v jeho mezích (§ 3 odst. 1 Zákona).

Ze soukromoprávní povahy vyplývá mimo jiné, že nikdo nemá právo na členství v některé politické straně, ale že naopak má každá strana právo si své členy vybírat.

¹⁸Toto ustanovení prošlo při přípravě novely poměrně složitým vývojem. Původní návrh zpracovaný ministerstvem vnitra a předložený vládě v roce 1993 předpokládal soudní ochranu pro případ sporu mezi členy strany a hnutí o rozhodnutí orgánů dotýkajících se skutečností vyznačovaných v evidenci ministerstva, pokud nelze vyřešení sporu dosáhnout cestou rozhodčího soudu strany a hnutí. V rámci připomínkového řízení se proti tomuto ustanovení vyslovili především zástupci KSČM, HSDMS a KAN. Jeden z poslaneckých návrhů dokonce požadoval možnost soudní ochrany už tehdy, když by člen strany považoval rozhodnutí některého ze stranických orgánů za nezákonné nebo odporující stanovám. Námitky proti § 16a (i v dnešní schválené podobě) se opírají o argumentaci spočívající především v nebezpečí narušení jisté vlastní rozhodovací pravomoci stran a jsou vedeny obavami z úmyslného i nevědomého poškození zájmů stran prostřednictvím případných soudních procesů. Toto ustanovení a jeho případná ústavnost si však zaslouží samostatnou pozornost.

Tato problematika souvisí se složitým a u nás prakticky neřešeným problémem tzv. horizontálního působení základních práv a svobod¹⁹. Ty jsou sice zaměřeny na úpravu vztahů jedince a veřejné moci, někdy jsou však používány i k normování vztahů mezi navzájem rovnoprávnými subjekty v oblasti soukromého práva. Z čl. 20 odst. 2 Listiny, stejně jako z čl. 5 Ústavy, však nemůžeme zřejmě vyvodit více, než nárok jednotlivce na to, aby mu veřejná moc nebránila v zakládání politických stran a sdružování se v nich. Nepřichází proto do úvahy ústavní stížnost proti nepřijetí do určité politické strany. Literatura v této otázce (v západních státech) je prakticky jednotná. To neznamená, že by politická strana neměla chránit jednotlivce, který jinak splňuje její podmínky, před arbitrárními zásahy jejich organizačních složek, kterým je svěřeno přijímání členů. Srov. zejména stanovy ODA, ČSSD, LSNS, SD (OH).

Jednotlivé politické strany upravují podmínky a způsob přijetí nových členů různým způsobem. O některých podmínkách už bylo pojednáno výše, nyní se věnujeme samotnému procesu přijímání. Těžiště rozhodování leží zpravidla – po podání přihlášky – na úrovni místních organizací: u ODS rozhoduje rada místního sdružení, u ODA oblastní výbor, u KDU-ČSL místní organizace (po vyjádření okresního předsednictva), u KDS výbor místní organizace, u ČSSD místní organizace, u LSNS členská schůze základní organizace, u KSČM základní organizace a u SD (OH) členská schůze místní organizace.

Proti případnému negativnímu rozhodnutí připouští některé stanovy možnost odvolání: u ODA k rozhodčí komisi, u ČSSD k okresnímu výkonnému výboru, u LSNS k vyššímu stranickému orgánu a u SD (OH) k okresnímu rozhodci. Způsob přijímání členů ani k tomu kompetentní orgány vůbec nezmiňují stanovy SPR-RSČ. Je to zčásti i důsledek zanedbání zákonodárce při úpravě členských záležitostí v roce 1991.

V případě zániku členství však nesmí docházet k libovolnému vyloučení nepohodných členů, ale – právě vzhledem k výše zmíněnému požadavku demokratičnosti stanov – by mělo vyloučení figurovat pouze jako krajní prostředek z jasně stanovených důvodů, proti kterému je možné se odvolat k příslušným orgánům strany. V této souvislosti považujeme za dobré, že se v době přípravy novely Zákona neprosadily některé z návrhů znění § 16a (viz odkaz č. 17), podle kterých by pravděpodobně mohl za stanovených podmínek okresní soud přezkoumat i rozhodnutí orgánů strany, týkající se vyloučení členů. Tím by podle našeho názoru došlo k nežádoucímu narušení stranické autonomie prostřednictvím státního orgánu a byla by směřována vlastní činnost stran s vnějšími zásahy. Právo přezkoumání rozhodnutí o vyloučení členů by proto mělo náležet pouze příslušným rozhodčím orgánům v rámci samotných stran.

Ze způsobů zániku členství nás – když pomineme takové způsoby jako smrt, nezaplacení příspěvků, případný vstup do jiné strany, vystoupení z vlastní vůle, pozbytí občanství, někdy i ztráta způsobilosti k právním úkonům²⁰ – nejvíce zajímá vylouče-

¹⁹Viz k tomu Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: Základy státovědy. Brno 1994, s. 122–123.

²⁰Výslovně např. ODS nebo SD (OH), nepřímě LSNS v souvislosti s úpravou podmínek členství

ní (stanovy často hovoří o zrušení členství), tj. rozhodnutí příslušných orgánů strany o zániku členství jednostranným úkonem takového orgánu. Vystoupení je naopak jednostranný projev vůle člena strany, který podle § 3 odst. 2 a 3 zákona nesmí mít pro bývalého člena ze strany veřejné moci žádné přímé negativní následky²¹.

Pokud jde o vlastní úpravu zrušování členství, řeší to námi sledované politické strany následujícím způsobem:

- a) u ODS rozhoduje o zrušení členství místní sněm, proti tomuto rozhodnutí je možné se odvolat k oblastnímu smírčímu výboru,
- b) v případě ODA rozhoduje o vyloučení člena na návrh libovolného člena nebo organizační jednotky rozhodčí komise s přihlédnutím ke stanovisku příslušného místního klubu. Toto rozhodnutí je vázáno na souhlas ústředního sněmu, popř. celostátní konference,
- c) u KDU-ČSL leží rozhodnutí na zemském nebo celostátním vedení po projednání v příslušné místní organizaci, je možné odvolání k rozhodčímu sboru. V případě KDS rozhoduje o vyloučení místní organizace, o odvolání stranický soud,
- d) ČSSD připouští vyloučení členů na základě rozhodnutí plenární schůze místní organizace (třipětinovou většinou za podmínky nadpoloviční přítomnosti), pro odvolání je příslušná okresní konference,
- e) KSČM ponechává rozhodování o ukončení členství členské schůzi základní organizace, pro odvolání je kompetentní – v první instanci – okresní rozhodčí komise a v instanci druhé Ústřední rozhodčí komise,
- f) u LSNS rozhoduje o zrušení členství ten nejvyšší orgán, ve kterém je člen činným. Pokud takový orgán není, rozhoduje členská schůze základní organizace a odvolat se je možné k vyššímu stranickému orgánu, popř. až k Ústřednímu stranickému soudu. Problematické se jeví rozhodnutí o zrušení členství člena Ústředního výkonného výboru. Rozhodnutí totiž v tomto případě přísluší samotnému ÚVV a je konečné (čl. 11 odst. 6). Tím není zaručena dostatečná ochrana proti neoprávněnému vylučování právě těch členů, u nichž je toto rozhodování nejožehavější a nejdůležitější,
- g) v případě SD (OH) náleží rozhodnutí o zrušení členství okresnímu rozhodci, pro odvolání je způsobilý rozhodce SD,
- h) zvláštní pozornosti si i v tomto směru zaslouhuje SPR-RSČ. Nejen de facto, ale i de iure se v ní uplatňuje silná centralizace. To se projevuje i v otázce rozhodování o vyloučení ze strany, které náleží pouze předsednictvu (vedenému předsedou a tvořenému dále místopředsedou, tajemníkem, předsedou revizní

hovoří o zániku členství.

²¹Člen koaliční vlády, který vystoupil ze své strany. Pochopitelně přijde o svůj post na základě koaličních dohod. Jsou ovšem i další situace, kde to již tak nesporné být nemusí. Protože se obdobná zásada týká i vstupu do politických stran, je naše veřejnost po uplynulém období, ve kterém platila stranická legitimace za pracovní knížku, velmi citlivá na postup při výběru kandidátů na různá vedoucí místa ve státním aparátu na různých úrovních.

komise a předsedou rozhodčí komise – přitom dva místopředsedy s hlasem poradním může navíc jmenovat předseda). Návrh na vyloučení podává příslušná místní organizace, pokud se nejedná o funkcionáře ústředních orgánů strany. V takovém případě přísluší iniciativní právo pouze předsednictvu, revizní nebo rozhodčí komisi. V případě předsedy je možné vyloučení pouze na návrh alespoň tří pětín všech členů strany(!) ve formě petice. Proti rozhodnutí předsednictva je možné odvolání k tříčlenné rozhodčí komisi, v jejímž čele stojí opět předseda strany. V rámci tohoto předsednického principu si proto asi velice těžko můžeme představit situaci, že by mohlo dojít ke shromáždění potřebné většiny k návrhu na vyloučení předsedy, že by toto rozhodnutí učinilo předsednictvo (v čele s předsedou) a potvrdila rozhodčí komise (opět v čele s předsedou). Naopak však nepotřebujeme příliš velkou fantazii, abychom si dovedli bez větších obtíží představit vyloučení kteréhokoliv jiného člena než předsedy²².

Když se vrátíme zpět k ostatním stranám, můžeme konstatovat, že mezi nimi nenalezneme podstatnější rozdíly. O vyloučení členů rozhodují zpravidla místní organizace, v některých případech přímo stranické „soudy“ (ODA, SD (OH)). O opravných prostředcích rozhodují „soudní“, resp. rozhodčí orgány. Výjimkou je v tomto směru ČSSD (okresní konference).

3.4. Práva a povinnosti členů

Členství v politických stranách je vztahem mezi politickou stranou na straně jedné a fyzickou osobou (členem) na straně druhé. Obsahem tohoto vztahu jsou vzájemná práva a povinnosti, jejich bližší úpravu Zákon přenechává stanovám jednotlivých stran (§ 6 odst. 2 písm. b/ bod 4).

Základní práva členů (tj. povinnosti strany, resp. příslušných orgánů) lze rozdělit do několika skupin:

- právo být informován
- právo podílet se na rozhodování v rámci strany
- právo účastnit se a podílet na činnosti strany
- iniciační právo (tj. podávání návrhů – zejména kandidátů; stížností, dotazů)
- právo pasivního a aktivního volebního práva do orgánů strany
- možnost využívat pomoci strany při výkonu funkcí.

Povinnosti členů tvoří především:

- dodržování stanov, programu, koncepce a rozhodnutí orgánů strany
- placení členských příspěvků
- zodpovědný výkon svých funkcí.

²²K těmto situacím ostatně už několikrát došlo, a to dokonce i v případech poslanců, zvolených za SPR-RSČ.

– povinnost hájit zájmy a cíle strany.

Výše uvedený katalog práv a povinností členů je v zásadě obsažen ve stanovách všech sledovaných stran. Odlišnosti můžeme nalézt pouze v drobnostech a jsou spíše deklaratorního charakteru²³.

Zajímavý je § 8 písm. h) stanov KDU-ČSL, který řadí mezi členská práva i rozhodování v referendu o „mimořádně důležitých vnitrostranických a širších politických otázkách“. Tento prostředek vnitrostranické přímé demokracie však nebyl dosud touto stranou použit a má proto rovněž pouze deklaratorní charakter. Stanovy jiných stran ale s možností referenda nepočítají vůbec, ač jak známo např. v KSČM proběhlo takové referendum k otázce zachování názvu strany.

Z tohoto standardu výrazně vybočují stanovy SPR-RSČ, které vůbec nerozlišují mezi členskými právy a povinnostmi. Navíc jsou v tomto směru ve srovnání s výčty práv a povinností v případě jiných politických stran značně skoupé. Obsahují výčet pouze čtyř práv a současně povinností. Doslovnou interpretací bychom tak došli k absurdním závěrům: např. že člen má právo i povinnost volit a být volen do stranických funkcí nebo vyjadřovat své názory nebo se řídit se stanovami. I v tomto ohledu proto stanovy SPR-RSČ vykazují značné nedostatky a nepropracovanost.

4. Závěrem

V prvé řadě bude vždy existovat určité napětí mezi zájmy státu na straně jedné a zásadou vnitrostranické autonomie na straně druhé. Zájem státu bychom mohli zjednodušeně definovat jako snahu o dodržování principů vnitrostranické demokracie, zaručující svobodnou soutěž politických sil. Občané (popř. cizinci) proto mají mít možnost účastnit se na politickém dění prostřednictvím politických stran. Na druhé straně ale politické strany mají soukromoprávní charakter a větší zásahy ze strany státu jsou nepřipustné. V tomto zmíněném vztahu napětí proto převažuje autonomie jednotlivých stran, kterým jediné přísluší bližší stanovení podmínek pro členství.

S tím úzce souvisí problém, u kterých otázek je žádoucí, aby byly upraveny ze strany státu (tj. především formou zákona) a které přísluší k rozhodování samotným stranám (tj. ve stanovách nebo rozhodnutích příslušných orgánů). Jak už je naznačeno výše, do první skupiny otázek můžeme zařadit např. exkluzivitu nebo kolektivnost členství; členství cizinců a mladistvých spadá spíše do skupiny druhé.

²³Takováto ustanovení se nacházejí zejména ve stanovách KSČM. Podle čl. 25 jsou např. členové povinni usilovat o zvýšení svých politických znalostí; čl. 26 předepisuje „...propagovat levicové myšlenky na veřejnosti, přispívat ke sjednocování levicového hnutí a všech sil usilujících o sociální spravedlnost a demokracii“. U jiných stran se výslovné úkoly takto neformulují. Jsou však jako povinnosti členů zakotveny naprosto stejně tím způsobem, že stanovy na úvod určují hlavní cíle, které politická strana sleduje. V souvislosti s povinnostmi členů již se tyto cíle neopakují, nýbrž se jen obecně odkazuje na povinnost obhajovat a prosazovat program, programové zásady a cíle příslušné strany.

Otázka možného členství cizinců v politických stranách není ještě zdaleka uzavřena. Novela Zákona tento problém nevyřešila a už v blízké budoucnosti můžeme očekávat zvýšený zájem o toto téma²⁴.

V souvislosti s evropskou integrací budeme totiž dříve či později muset přehodnotit celkovou koncepci politických práv, které dosud spočívají na bázi státoobčanské. Integrace se však už zdaleka neomezuje na oblasti ekonomiky a obchodu, ale směřuje i k budování plnohodnotných celoevropských institucí a ke skutečnému odbourání všech národních bariér. Mezi takové bariéry patří i omezení většiny politických práv pouze na občany ČR.

Celkově se dá shrnout, že v otázce členství existuje zásadní soulad mezi normami obsaženými v Zákoně (resp. ústavních předpisech) a v jednotlivých stanovách. Jiná je ovšem otázka faktického stavu, tj. naplňování těchto norem v každodenní praxi. Zde již spolehlivé údaje chybí a případy sledované ve sdělovacích prostředcích jsou spíše jen vrcholem ledovce; takže v tomto směru se nelze pouštět do předčasných a nutně nekorektních závěrů.

* * *

SUMMARY

To some questions of the membership in political parties after the amendment

The article deals with some problems connected with a membership in political parties. The importance of political parties for the functioning of a political system embodied in the Constitution supposes the stating of clear rules for the membership in political parties. At the beginning the authors analyse situation before the amendment of the Uniting in Political Parties and Political Movements Act No. 117/1994 Coll. They focused their attention on the possibility of a membership for foreigners, on the exclusive membership and on the collective membership. Then the authors describe situation after the amendment, which stated unambiguously the principle of the exclusive membership and the membership only for physical persons. The origin and the end of a membership are described on the examples of statutes of individual parties. In the end the authors deal with the content of a membership, that are the rights and duties of members.

²⁴Viz k tomu pionýrskou práci Tsatsos, D.: Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages – Art. 138a EGV. EuGRZ, roč. 1994, č. 3–4, český překlad in: Politologický časopis roč. 1994, č. 2, str. 40–57.