

Stanislav Pšenička:

Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích s komentářem a judikaturou Leges, Praha 2017, 124 stran, 320 Kč

Politické strany a hnutí jsou námětem především pro úvahy z pohledu ústavního práva, praxe nás nicméně stále častěji přesvědčuje, že jde o problematiku, jejíž regulace je předmětem celé řady právních odvětví, a to nejen práva veřejného. Tyto trendy jsou dány i tím, že se zintenzivňuje soudní kontrola struktury a fungování politických stran, a to mimo jiné i s ohledem na aktivitu jejich členů, kteří se dožadují soudní ochrany svých členských práv, a stále stoupající zájem veřejnosti na kontrole financování politických stran. Tím se tato problematika významně posouvá do praktické roviny a mohou se s ní setkat ve své činnosti nejen specializované advokátní kanceláře.

Vhodným průvodcem jim v tomto směru bude zasvěcený, byť svým rozsahem útlejší komentář dr. Pšeničky, který se na Ministerstvu vnitra problematice politických stran dlouhodobě věnuje.

Východiskem je mu, snad na první pohled poněkud paradoxní konstatování, že zákonná úprava politických stran představuje soubor pravidel obsahujících nezbytná omezení ústavního práva sdružovat se v politických stranách. Oproti rozšířené a nepřesné představě o důsledcích absence povolovacího řízení je akcentováno, že princip registrační reálně představuje významný nástroj dozoru státu nad politickými stranami, a to nejen ve fázi jejich vzniku, ale i fungování, především v případě změny jejich stanov. Pozornost rovněž zasluží i zevrubný odkaz na úpravu omezení možnosti členství jednotlivých skupin ústavních činitelů i dalších osob v politických stranách zakotvený ve zvláštních zákonech, kterých je překvapivě nemalé množství a jejichž výčet publikace obsahuje. V této souvislosti je třeba ovšem položit otázku zda, resp. nakolik, jsou tyto záповědi reálně kontrolovatelné.

Poukázáno je též na rozdíl politických stran a soukromých spolků, jejichž základ tkví v tom, že první plní úkoly veřejného zájmu, a proto zákon zdůrazňuje nutnost jejich oddělení od výkonu veřejné moci a současně to, že do jejich vnitřních poměrů lze zasahovat toliko na základě zákona. V této souvislosti jsou rozsáhle analyzovány, na podkladě judikatury, zejména Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, podmínky, za nichž lze zasáhnout proti politické straně, tj. rozpustit ji nebo pozastavit jí činnost.

Obdobně detailně jsou rozebrány podmínky vzniku politické strany, což se děje registrací, která je, jak zmíněno, na první pohled procesem jednodušším než povolování, ve skutečnosti značně komplikovaným, již jen proto, že se v něm proplétají instituty práva soukromého a veřejného, správního, je vyžadováno přesné dodržení předepsaných formálních náležitostí a podmínek, což je dobře patrné v důvodech pro odmítnutí registrace; obdobná procedura platí i pro změnu stanov.

Další blok komentáře tvoří rozbor postupu při zániku politické strany související s jejím rozpuštěním, ať vlastním rozhodnutím, nebo výrokem soudu. Rovněž zde dochází k prolínání institutů práva soukromého (např. likvidace) a správního.

Pokud se týká pozastavení činnosti strany, je pozornost věnována především tomu, za jakých podmínek může Nejvyšší správní soud rozhodnout o pozastavení i znovuobnovení její činnosti.

Z hlediska advokátní praxe jsou nepochybně zajímavé pasáže týkající se soudní ochrany práv členů strany, které přicházejí v úvahu po vyčerpání vnitrostranické ochrany. Člen strany se totiž může obrátit na soud ve věcech zápisu do rejstříku politických stran, ale také rozhodnutí, jež se týkají jeho členských práv, což je dokumentováno na řadě konkrétních rozsudků.

Podstatnou část regulace politických stran tvoří otázky jejich hospodaření, resp. financování. Pozornost je zde věnována zejména různým omezením jejich podnikatelské činnosti a zdrojů příjmů vůbec s tím, že zákonný výčet přípustných aktivit, resp. příjmů politických stran je taxativní, takže jiné nejsou možné. S tím pak souvisí i úprava vedení jejich účetnictví a povinnost vést prostředky na různých účtech, což má zajistit transparentnost a kontrolu financování politických stran, v současnosti svěřené speciálnímu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Nikoli bezvýznamnou část příjmů politických stran představují státní příspěvky, které dostávají na svoji činnost, mandát a činnost politického institutu. Vzdor poměrně podrobné zákonné úpravě musela být tato otázka již vícekrát řešena soudy, včetně Ústavního soudu, jejichž judikatuře se komentář obsáhle věnuje.

Lze říci, že publikace snáší čtenáře z obecné roviny teorie, úvah o jejich místě v právním státě a demokracii, do sfér každodenní reality. Zájemcům se tak dostává do rukou praktická příručka, která mu umožní získat odpověď především na ty problémy, s nimiž se setkává aplikační praxe, a to na pozadí rozsáhlého přehledu judikatury.

doc. JUDr. PAVEL MATES, CSc.,

advokát v Praze, přednáší na Vysoké škole finanční a správní v Praze a na Fakultě sociálně ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem.