

## Nový zákon o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran.

František Weyr.

Úvod.

S hlediska teoretického a legislativně-technického jest nový zákon o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran ze dne 25. října 1933, č. 201 Sb., potud velmi zajímavý, že je to první norma československého právního řádu, která ex officio zabývá se politickými stranami jako institucemi právními. Je tedy i prvním krokem směrem k heslu právní organizace politických stran, kterou před lety prohlásil jsem jako nezbytné a důsledné dovršení zvoleného u nás volebního systému, t. j. poměrného zastoupení a s ním souvisící soustavy vlády politických stran (státu politických stran; Parteienstaat<sup>1)</sup>).

Dosavadní československý právní řád osvědčoval, jmenovitě ve svých rádech volení do různých veřejných zastupitelských sborů, vůči politickým stranám, z nichž hodlal učiniti hlavní pilíře oněch volebních zákonů, jakož i osu veškerého politického života u nás, zcela zvláštní a nápadnou plachost: jsa nucen zabývat se jimi v oněch volebních rádech, vybudovaných — na rozdíl od bývalého volebního práva ve starém Rakousku — na zásadě poměrného zastoupení, podle kterého celek mandátů rozdílil se na jednotlivé dílčí celky podle jich početnosti, nenazývá je vlastním jménem, nýbrž tituluje je, jak známo, názvy: „volební strana“ a „volební skupina“. Jen zcela výjimečně dotýká se jich jejich pravým jménem, na př. v zákoně o stálých voličských seznamech (č. 663 ex 1919) a v zákoně o volebním soudě (č. 125 ex 1920<sup>2)</sup>), ale i zde nemluví o „politických stranách“, nýbrž pouze povšechně o „stranách“. Protiklad mezi pouhou „volební stranou nebo skupinou“ a pravou „politickou stranou“, s něhož patrně snaží se vycházeti náš zákonodárce, jest však hodně umělý. Zdá se, že má za to, že

<sup>1)</sup> Srovn. zejména mé pojednání „Úprava právního postavení politických stran“ ve Věd. Ročence právn. fak. Masarykovy university, II. sv., a heslo „Politické strany“ ve Slovníku veř. práva čs.

<sup>2)</sup> Srovn. Paul Hartmann v Prager Archiv, roč. XV, str. 1245. — Pro zajímavost budiž poznamenáno, že bývalý rakouský volební řád do poslanecké sněmovny (zák. ze dne 26. ledna 1907, č. 17 ř. z.) zmiňuje se o „wahlwerbende Parteien“ (§ 23), jichž důvěrníci mají býti politickým úřadem připuštěni k volebnímu úkonu.





mohou býti jednak „politické strany“, které zásadně nekandidují, jednak že mohou kandidovati i jiné zjevy než politické strany.

Není zde místa, abych se zabýval podrobně psychologickým a povšechně politickým pozadím této zvláštní drželivosti našeho právního řádu vůči politickým stranám. Učinil jsem tak částečně v pracích shora citovaných. Pro dnešní mé účely stačí, když stručně poukáži i na civilistickou stránku celého problému. Zde obráží se nedostatek jakékoli právní úpravy politických stran zejména v praxi, která — podle mého mínění plným právem — upírá jim samostatnou právní osobnost<sup>3)</sup>.

Obtíže, které vznikají naší praxi, zejména Nejvyššímu soudu a soudu volebnímu, z oné zmíněné plachosti a zdrženlivosti československého ústavo- a zákonodárce vůči politickým stranám, jsou nemalé a obecně známé, a maně vzpomínáme při tom na tradiční a oblíbenou teleologickou definici všeho práva a právního řádu, podle které jeho vlastním úkolem jest, „aby pořádalo životní poměry“. S tohoto hlediska tedy musíme — zcela bez ohledu na konkrétní obsah nového zákona, jež jest předmětem našich úvah — nedávny počín našeho zákonodárce upřímně vítati. Zvolil si ovšem pro tento svůj první, legislativně-technicky poněkud nesmělý krok takovou dobu a takové politické poměry, že počín jeho nebude postrádati jisté pikantnosti pro ty, kdož od počátku s určitou skepsí sledovali zavádění nových politických řádů u nás, neschvalující zejména bezpodmínečně nastolení politických stran jako svrchovaných činitelů ve veškerém státním životě. Sám jsem, jak snad známo, mezi tyto skeptiky nikdy nepatřil a nebudu mezi ně patřit, pokud neztratím veškerou víru v udržitelnost demokratického zřízení, které bez instituce politických stran zdá se mi býti neproveditelným. Než nemusím snad výslovně upozorňovati, že nepovažuji za svůj úkol, abych na tomto místě pronášel politické úsudky hodnotící, nýbrž abych zabýval se objektivním posuzováním juristickým.

Naznačenou pikanterii situace, do níž dostal se náš zákonodárce vydávaje svůj první zákon o politických stranách, shledávám pak v tom, že počín jeho stal se v době, kterou možno podle obdoby slavného díla hudebního nazvati „soumrakem politických stran“. Neboť nikoliv snad v okamžiku, kdy politické strany za obecného souhlasu národa a veřejného mínění dovršují budování státu a ujímají se svorně jeho vedení, stal se onen památný akt, jímž položen první kámen k právní organisaci těchto nade vše důležitých institucí — nýbrž naopak: zákonodárce zvolil si k němu dobu, která naplněna jest nedůvěrou k politickým stranám, jímž široké vrstvy národa a veřejné mínění kladou za vinu dnešní neutěšené poměry hospodářské, kdy ve velké části celé

<sup>3)</sup> Jinak Paul Hartmann: „Die politische Partei in der Tschechoslowakischen Republik“, str. 88.



Evropy odklon od nich se již uskutečnil a hledají se nové cesty k organizaci státního života bez politických stran a proti nim. A souvisí snad s tímto pochmurným prostředím i skutečnost, že sám československý zákonodárc v okamžiku, kdy pouští se do právní organizace politických stran, nezdá se jimi nebo jejich činností býti valně nadšen: neboť z velké řady speciálních otázek, jichž řešení si vyžaduje ona organizace, vybírá si právě jen tu, která týká se ochrany státu před destruktivní činností politických stran: t. j. otázku jich zrušování (rozpuštění) a zastavování jich činnosti. To jest — s hlediska legislativně-technického — postup zajisté naprosto nezvyklý: upravují se předpoklady, za kterých může „státní moc“ zrušiti, t. j. právnícky zničit něco, co právnícky vůbec nevzniklo, t. j. jinými slovy, aniž by dříve nebo aspoň současně byly upraveny předpoklady, za kterých ono „něco“, t. j. politická strana, může právně vůbec vzniknouti. Je to tedy tak, jako kdyby byl svého času rakouský zákonodárc vydal dříve normu, jak možno rozpouštět soukromé spolky, aniž by stanovil zároveň modalitu jich vzniku.

Přistupme nyní k obsahu zákona samotného.

1. Definice politické strany. Nacházíme ji v § 20, kde se praví, že „politickou stranou rozumí se v tomto zákoně nejen politická strana řádně organizovaná, nýbrž jakákoliv politická skupina sdružení, nebo hnutí“. To ovšem není a nechce býti obecnou definicí ve smyslu teoretickém, nýbrž má být pouhou autcritativní (legální) interpretací výrazu „politická strana“. Co činí z politické strany stranu „řádně organizovanou“, se ze zákona nedovídáme a arcíť ani z ostatního obsahu československého právního řádu, který, jak již řečeno, politické strany dosud zásadně ignoroval. „Řádnou“ organizací míní se patrně o b v y k l á u nás organizace (s valnými sjezdy, výkonnými výbory a příslušnými jednotlivými funkcionáři atd.). S hlediska našeho konkrétního zákona jest ostatně lhostejno, jde-li o řádně organizovanou stranu nebo ne, poněvadž § 20 chce patrně vládě umožnit rozpouštění pokud možná všechno, t. j. jakékoli „skupiny“, „sdružení“ nebo „hnutí“, pokud jsou jen povšechně „politické“. Jelikož „politickým“ lze nazvati vše, co se přímo nebo nepřímo zabývá veřejnými záležitostmi nebo se jich dotýká, je arcíť definice § 20 nadmíru široká<sup>4)</sup>. Širokost její jest však úmyslná, t. j. zákonodárcem zajisté chtěná. Že § 20 mluví vedle „stran“ výslovně také o „skupinách“, „sdruženích“ a zejména o „hnutích“, vysvětluje se obzvláštní nepopulárností, kterou v dnešních dobách stíhán jest technický termín „strana“ (Partei) a následkem které jisté zjevy, jež jinak svou organizací, činností a účelem ničím od politických stran se

<sup>4)</sup> Srovn. Hartmann, Prager Archiv, str. 1246.



neliši, okazale a s oblibou onomu nepopulárnímu označení se vyhýbají. Je známo na př., že národní socialismus v Německu od počátku se důsledně nazýval nikoliv „stranou“, nýbrž „hnutím“, a to „lidovým“ („Volksbewegung“), ačkoliv svým ústrojím a svou činností byl nepochybně politickou stranou jako každá jiná.

Rekl jsem již, že definice obsažená v § 20 leg. cit. jest definicí ad hoc. Není jí jmenovitě nic řečeno a stanoveno o právní povaze politické strany, to jest, je-li či není-li právnickou osobou. Pouze ze skutečnosti, že další obsah § 20 mluví o „příslušnicích“, resp. „členech“ strany, lze usouditi, že zákonodárce na ni zásadně pohlíží jako na zjevnou korporaci. Okruh oněch „příslušníků“ jest však vymezen stejně široce a mlhavě jako pojem politické strany sám. Za příslušníka politické strany ve smyslu našeho zákona prohlašuje se totiž

a) kdo je nebo v posledních šesti měsících byl organisovaným členem strany;

b) kdo stranu, o níž jde, účinně podporuje nebo její podvatné cíle veřejně schvaluje, nebo tak činil v posledních šesti měsících;

c) kdo 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.

ad a) „Organisovaným“ členem rozumí se patrně člen řádně přistouplý, do strany přijatý, obvyklou členskou legitimací opatřený a pod. Poněvadž však politická strana — na rozdíl od soukromých spolků nebo jiných právním řádem výslovně upravených korporací — vůbec nemusí míti zvláštních stanov, které by upravovaly vznik a zánik členství, zůstává i pojem „organisovaného člena“ politické strany značně labilní; znamená tolik, jako člen, kterého buď podle obecných zvyklostí nebo podle případných stanov, programu, nebo jiné organizační normy pro stranu platné za řádně organisovaného dlužno považovati. Následkem zmíněného již nedostatku povšechné právní úpravy politických stran u nás nelze však ony případné organizační normy jednotlivých politických stran považovati za normy právní, t. j. za součást právního řádu, i když tak naše praxe, zejména nejv. správního soudu (nál. ze dne 8. ledna 1931, č. 84), činí — zajisté více z nouze než z teoretického přesvědčení.

Podle lit. a) může býti někdo řádně organisovaným členem pol. strany, aniž by byl jejím „příslušníkem“ ve smyslu zákona; to jsou členové, jichž členství jest mladší 6 měsíců!

ad b) Příslušníkem pol. strany (ovšem opět jen ve smyslu našeho zákona) může se státi i pouhými konkludentními činy: účinným podporováním jejím nebo veřejným schvalováním jejich podvatných cílů.



ad c) Takovým konkludentním činem jest i přijetí kandidatury do jakéhokoliv sboru nebo navržení pro veřejnou funkci příslušnou stranou. Zákon zde připouští případ platného kandidování a navržení p r o t i vůli kandidovaného, resp. navrženého. Při kandidaturách, při kterých je výslovné svolení kandidáta podmínkou (na př. volby do obcí, parlamentu atd.), případ ten arcí nastati nemůže. Dále plyne z citovaného ustanovení možnost zachování nabyté funkce, i když držitel její „ze strany vystoupil“. Toto „vystoupení“ týkati se bude patrně pouze řádně organizovaných členů strany, nikoliv jen příslušníků, již se jimi stali shora zmíněnými konkludentními činy.

Kvalifikace někoho jako „příslušníka“ strany ve smyslu § 20 může mít velmi dalekosáhlé důsledky. Tak podle § 2 zakazuje se příslušníky pol. strany v hlásání, šíření nebo uskutečňování podvratných cílů strany hmotně nebo jakýmkoli jiným způsobem podporovati, dále nesmějí příslušníci rozpuštěné strany, resp. strany, jejíž činnost byla zastavena, podle § 4 po dobu 3 let pořádati ani shromáždění omezené na zvané hosty bez úředního povolení. Správně k tomu podotýká Hartmann (n. u. m. str. 1248), že pojem zvláštních shromáždění podle § 2 shromažďovacího zákona („§ 2 Versammlung“) jest pouhým vynálezem praxe a v našem zákoně tudíž po prvé oficiálně vystupuje. Až dosud byla tato „shromáždění“ podle § 2“ charakterisována jen negativně, t. j. nepodléhala ustanovením shromažďovacího zákona a vůbec žádné jiné zákonné normě. Paragr. 7 našeho zákona stanoví dále, že možno příslušníky strany z určitého území vypovědět, naříditi censuru jejich telegramů a dáti je pod policejní dozor, nebo naříditi jim, aby se po určitou dobu z určitého území nevzdalovali. Nejdůležitějším jest však ustanovení § 10, podle kterého příslušníci strany, jejíž činnost byla zastavena, pozbývají veškerých funkcí, kterých nabyli volbou, jmenováním neb jinak ve sborech s a m o s p r á v y m í s t n í nebo z á j m o v é, jakož i v jakýchkoliv jiných veřejných institucích, počítajíc v to i ústavy, podniky, poradní sbory atd. Obdobné ustanovení pro případ rozpuštění strany a členství v z á k o n o d á r n ý c h sborech (t. j. tedy v poslanecké sněmovně, senátu, v budoucnosti pak ve sněmu Podkarpatské Rusi) má § 16 zákona. Zde užívá zákonodárce výrazů „členové“ a „příslušníci“ strany (roz. rozpuštěné) patrně promiscue, ač, jak jsme viděli, pojem příslušníka je širší než pojem člena.

2. Dvojí zásah do činnosti politických stran. Zákon umožňuje státu, aby dvojím způsobem bránil se proti činnosti politické strany, pokud činnost tu považuje za škodlivou, resp. nebezpečnou. Podle § 1, nadepsaného „ustanovení základní“, může vláda buď další činnost takové strany z a s t a v i t i, nebo stranu tu vůbec r o z p u s t i t i. V ná-



sledující druhé části zákona (§§ 2—13) stanoví se „následky zastavení činnosti strany“, v části třetí pak (§§ 14—19) „následky rozpuštění strany“. Další, poslední část (§§ 20—24) obsahuje „ustanovení společná a závěrečná“.

Předpoklady pro oba zmíněné zásahy vládní jsou stejné, takže vláda může v konkrétním případě volit, zdali chce užití mírnějšího prostředku (pouhé zastavení), nebo ostřejšího (rozpuštění). Předpokladem zásahu jest, že byla „činností politické strany zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky Československé“ (§ 1, 1. odst.). Dlužno připomenouti, že zákon dává vládě pouze na vůli (arg. slovo „může“), chce-li jednoho z obou zásahů proti takové straně použít, a že jí nikoliv — jak bychom očekávali — ukládá povinnost, aby zakročila proti straně, ohrožující zmíněným způsobem stát.

Upravuje kompetenci vlády ve příčině zastavování činnosti nebo rozpuštění politických stran, nečiní § 1 zákona žádného rozdílu mezi politickými stranami, zejména pokud jde o jejich velikost, význam, program a podobné odstíny. To jest dost nápadné, uvážíme-li, že se k příslušným zásahům povolává výlučně vláda, tedy nejvyšší a ústřední orgán výkonný. Vláda byla by tudíž povolána k zásahu do činnosti politické strany, svým rozsahem a programem po případě zcela lokální, jako jsou různé lokální politické strany, které ucházejí se o mandáty do obecních zastupitelstev, na př. strany domácích pánů, nájemníků, veřejných nebo soukromých zaměstnanců a pod. Dlužno ovšem uvážiti, že u podobných méně důležitých stran jen zcela výjimečně bude splněn předpoklad (skutková podstata) pro vládní zásah, t. j. „ohrožení samostatnosti, ústavní jednotnosti, celistvosti atd. státu“, a že patrně § 1 zákona má na mysli v první řadě t. zv. strany celostátní s celostátním programem a že právě proto vyhradil kompetenci k zásahům proti nim výhradně vládě, t. j. nejvyššímu a ústřednímu orgánu výkonnému.

Zákon jedná v § 1 také o t. zv. stranách náhradních a stanoví, že ohledně nich platí totéž, co o stranách vůbec. „Stranu náhradní“ lze definovati jako stranu, byť i ne formálně, tedy aspoň co do cílů, názvu nebo členů (činnovníků) i d e n t i c k o u se stranou, která byla rozpuštěna, resp. jejíž činnost byla zastavena. „Náhradní“ strana musí být „nová“ (nově vzniklá) a zřejmě založená za tím účelem, aby nahradila stranu rozpuštěnou, resp. stranu, jejíž činnost byla zastavena, a tím tedy zásah vlády učinila ilusorním.

Zásah vlády děje se „usnesením“, které nabývá platnosti vyhlášením v Úředním listu rep. Československé. Vyhláška nahrazuje doručení všem dotčeným osobám (§ 1, odst. 3.). Nemůže



být sporu o tom, že ono „usnesení“ jest regulárním správním aktem, který podléhá normální kognici Nejv. správního soudu. Ustanovením § 1 zákona o pol. stranách byla rozšířena kompetence vlády, jak ji demonstrativním způsobem stanoví § 81 úst. listiny.

V této souvislosti jest se zmíniti též o ustanovení § 22. Zde v 1 odst. stanoví se zásada, že okolnost, že strana se rozešla dříve než její činnost byla zastavena nebo než byla rozpuštěna — patrně s úmyslem předejiti vlastním rozejitím úřední zákrok — nemění ničeho na uplatnění ustanovení tohoto zákona. To znamená tedy, že proti takové — ve skutečnosti již neexistující — straně může vláda, jsou-li dány předpoklady podle 1. odst. § 1, učiniti „usnesení“ ve smyslu 3. odst. tohoto paragrafu se všemi jeho „následky“. Značnější pochybnosti vzbuzuje 2. odst. § 22, ve kterém stanoví se, že „se z á k a z e m č i n n o s t i strany, k němuž došlo podle r o z h o d n u t í v l á d y před účinností tohoto zákona, jsou spojeny stejné následky jako se z a s t a v e n í m její činnosti podle tohoto zákona“. Vládní vysvětlivky k tomuto ustanovení prohlašují, že tím vzat jest zřetel k situaci, která se ve skutečnosti vyvinula tím, že činnost dvou stran byla již zastavena (t. j. německé nacionální a německé národně-socialistické). K právě citovanému předpisu 2. odst. § 22 dlužno podotknouti, že není zcela jasný a vzbuzuje určité pochybnosti. Před vydáním nového zákona o politických stranách nebylo totiž výslovného ustanovení v českoslov. právním řádu o z a k a z o v á n í činnosti, pokud se týče z a s t a v o v á n í činnosti politických stran (všimněme si, že cit. 2. odst. § 22 rozeznává mezi „zákazem“ činnosti a „zastavením“ činnosti!) a zejména nebylo nikde stanoveno, že vyslovití zákaz nebo zastavení činnosti politických stran přísluší — v první instanci — v l á d ě, jak to nyní jest stanoveno § 1 zákona o politických stranách. Praxe před tímto zákonem mohla proti státu nebezpečné činnosti politických stran zakročovat jen tím způsobem, že považovala politickou stranu za spolek ve smyslu spol. zákona ze dne 15. listop. 1867. č. 134 ř. z. — což jinak, jak známo, nečinila — a následkem toho mohla jejich činnost zastavit z toho důvodu, že ustavení její jako spolek řádně nebylo provedeno. Takovým způsobem byla taky skutečně, pokud vím, zastavena činnost německo-nacionální strany, ale ovšem ne vládou, nýbrž kompetentním pro to politickým úřadem I. stolice. Na t a k o v é zastavení činnosti nehodí se však zřejmě § 22, který mluví o „zákazu činnosti strany, k němuž došlo p o d l e r o z h o d n u t í v l á d y“. A jen toto vládou „před účinností tohoto zákona“ učiněné usnesení může míti podle § 22 s t e j n é následky jako obdobné usnesení, učiněné po počátku účinnosti zákona a tudíž podle něho! Tážeme-li se, co tímto zvláštním ustanovením zákonodárce zamýšlel, dlužno podle mého soudu



vzhledem ke shora citovaným vládním vysvětlivkám prohlásiti, že zde jde o zcela singulární případ zákonodárcem zamýšlené retroaktivity zákona: vláda, která ví, že pravděpodobně dojde k vydání předpisu jako jest 2. odst. § 22, učiní usnesení, které bude teprve dodatečně právě oním předpisem sankcionováno (zejména pokud jde o konkrétní „následky“ jeho).

Z obou zákonem č. 201/1933 připuštěných zásahů vlády jest rozpuštění strany opatření definitivní (rozpuštěná strana zaniká tím definitivně), kdežto pouhé zastavení činnosti je patrně myšleno jako zásah jen dočasný. Není to sice nikde v zákoně výslovně stanoveno, zejména není tam řečeno, že zastavení činnosti muselo by se státi pouze na dobu předem stanovenou, ale aspoň možnost toho dlužno připustiti, jakož i případ, že zastavení činnosti vyslovené bez určitého omezení časového, může býti dodatečně novým usnesením vlády podle § 1 zák. zrušeno. Dočasnost opatření, jímž se činnost strany zastavuje, plyne ostatně i z obou odstavců § 11, jenž mluví o „době, po kterou je činnost strany zastavena“. Uvážíme-li dále, že politická strana, která nebyla rozpuštěna, nýbrž jejíž činnost byla pouze zastavena, de jure existuje dále (byť i existence její nebyla právním řádem výslovně upravena!), pak musíme míti asi za to, že pouhé zastavení činnosti pol. strany pominulo by ipso facto i uplynutím doby, do které zákon o pol. stranách podle jeho § 23 má platiti, t. j. do 1. ledna 1935. Že by však rozpuštěná politická strana, která tedy juristicky přestala existovati, po uplynutí tohoto termínu snad opět ipso facto obživla, nelze nijak připustiti.

3. Následky zastavení činnosti strany, resp. rozpuštění. Hodlám se zde zabývati pouze oněmi následky, jež mají bezprostřední vztah k právnímu postavení členů, resp. příslušníků stran, kteří jako takoví měli funkce (mandáty) v těch či oněch veřejných zastupitelských sborech. Opomím proto zejména ona ustanovení zákona o pol. stranách, která mají v první řadě povahu majetkoprávní, jako na př. zabavení majetku strany (§§ 12, 13, 19 zák., pak vládní nař. ze dne 3. listop. 1933, č. 202, kterým se vydávají podrobné předpisy o zabavení, úschově a správě majetku pol. stran, jejichž činnost byla zastavena nebo jež byly rozpuštěny, a o opatřeních, aby tento majetek neunikl zabavení), nebo zásahy do činnosti sdružení, která vystupovala na venek jako složky strany (§ 3 zák.), pak předpisy rázu ponejvíce policejního (na př. zákaz vydávání a rozšiřování periodických tiskopisů podle §§ 5, 6 zák., zákaz užívání názvu strany, § 8, policejní zákazy podle § 2 atd.). Na některá jiná ustanovení tohoto druhu poukázal jsem ostatně již shora, zmiňuje se o právní kvalifikaci t. zv. příslušníků politické strany.

Pokud jde o rozdíly mezi následky, které má pouhé zasta-



vení činnosti pol. strany, a těmi, které vznikají jejím rozpuštěním, upravil zákonodárce věc tak, že v druhé části zákona (§§ 2—13) stanoví následky pouhého zastavení činnosti. V § 14 pak jest stanoveno, že všechny tyto následky má i rozpuštění strany, načež v dalších paragrafech (§§ 15—19) obsaženy jsou další následky, které speciálně má jen rozpuštění strany.

Následky, o kterých zde chceme podrobněji pojednat, týkají se buď *a*) politických stran samých, nebo *b*) jejich členů, resp. příslušníků.

ad *a*) Nejdůležitější zásadu obsahuje předpis § 2, že zastavení činnosti strany znamená zákaz jakékoliv další činnosti. Následující výpočet speciálních zákazů jest demonstrativní (arg. slovo: „zejména“).

Podle § 11 jest dalším následkem zastavení činnosti strany ztráta její schopnosti vystupovati jako kandidátka při volbách do zastupitelských sborů samosprávy místní nebo zájmové, jakož i do jakýchkoli jiných veřejných institucí, počítajíc v to i ústavy, podniky, poradní sbory atd. (§ 10). Zásadu tu možno formulovati i tak, že taková strana ztrácí pasivní volební právo do oněch sborů a institucí vzhledem k tomu, že za platnosti principu poměrného zastoupení jest to politická strana, volební strana, či skupina (na vnějším názvu nezáleží), která se uchází o voličské hlasy při volbách, při čemž fysičiti jednotlivci, ji ve sboru zastupující, jsou pouhými jejími reprezentanty (srov. k tomu Soustavu čl. práva státního, II. vyd., str. 40). Správnost, pokud se týče přiléhavost této konstrukce dotvrzuje znovu nový zákon o politických stranách, pokud právě stanoví — velmi pochopitelně a důsledně — nový přímý vztah mezi zastavením činnosti strany a ztrátou funkcí, nabytých jednotlivými příslušníky jejími jako takovými [§ 10; viz ad *b*)].

Ustanovení § 11 jest ovšem koncipováno velmi opatrně a ve shodě s nerozhodným a dvojakým stanoviskem, které od počátku zaujímá čl. zákonodárce k důsledkům zavedení poměrného zastoupení jako principu, podle kterého se u nás obsazují veřejné zastupitelské sbory. Nemluví se ani o zákazu vystupování dotyčné politické strany jako kandidátky, ani o ztrátě jejího pasivního volebního práva, nýbrž jest zde pouze řečeno, že při nových volbách „nemůže označení volební strany (skupiny) zníti na jméno strany, jejíž činnost byla zastavena“ a že „taková kandidátní listina jest neplatná“ a že tuto „neplatnost vysloví komise, jež rozhoduje o platnosti kandidátních listin podle ustanovení, platných v řízení o úpravě kandidátních listin“. Pro případ patrně, že by taková neplatná kandidátní listina přece byla k volbě připuštěna (omylem, nedopatřením a pod.), stanoveno jest ještě výslovně, že hlasy pro takovou listinu odevzdané jsou neplatné.



Ze všech práv uvedených předpisů jde najevo, že jednak o k r u h voleb, pro které má platit zákaz kandidatury strany, jejíž činnost byla zastavena, jest vymezen velmi široce a iudíží i neurčitě („sbory a instituce“), a dále, že nezbytným předpokladem pro jejich užití jest skutečnost, že příslušné volby konají se podle zásady p o m ě r n ě h o z a s t o u p e n í (skrutinia listinového). Z kontextu ustanovení § 11 podává se pak zřejmě, že zákonodárce při něm měl na mysli v první řadě volby do sborů s a m o s p r á v y místní (volby do obcí, okresů a zemských zastupitelstev).

To, co § 11 stanoví výslovně pro případ pouhého zastavení činnosti strany, platí podle § 18 též pro případ rozpuštění strany, kde přidán jest pouze případ nových voleb do z á k o n o d á r n ý c h sborů (tedy do Národního shromáždění a sněmu Podkarpatské Rusi), p o n ě v a d ť t ě c h t o voleb se pouhé z a s t a v e n í č i n n o s t i strany v ů b e c n e t ý k á.

a d b) U členů, pokud se týče příslušníků strany, jejíž činnost byla zastavena, resp. která byla rozpuštěna, dlužno rozlišovat jednak předpisy o z t r á t ě funkcí, resp. mandátů již nabytých, jednak ustanovení o n e s c h o p n o s t i n a b ý t í j i c h. V prvním směru má příslušná ustanovení § 10 pro případ zastavení činnosti strany a § 17 pro případ rozpuštění strany. Bylo již řečeno, že pouhým zastavením činnosti nejsou nijak dotčeny mandáty členů z á k o n o d á r n ý c h sborů, poněvadž § 10 jedná pouze o sborech samosprávných a jiných veřejných institucích. Zákon o politických stranách činí vůbec velmi zásadní a hluboký rozdíl mezi zákonodárnými sbory, t. j. takovými, kterým přísluší tvorba právních norem relativně p r v o t n í c h (zákonů), a takovými, které jsou povolány pouze k tvorbě norem relativně d r u h o t n ý c h (nižších). Již zevně zračí se tato tendence tím, že pro orgánní poměr držitelů obojího druhu normotvorby užívá zákon důsledně různých označení: v prvním případě mluví o „m a n d á t e c h“, v druhém o pouhých „f u n k c í c h“. Ačkoliv s p o l i t i c k ě h o hlediska je přímá diferenciacie zákonodárného sboru (parlamentu) a jiných sborů velmi pochopitelná — nejde zde jen o zdůrazňování vyšší právní relevance zákonů u srovnání s jinými právními normami, nýbrž o fakt, že parlament jako držitel nejvyšší moci a representant svrchovaného lidu jest ohniskem politické moci v každém parlamentárním zřízení státním —, avšak s hlediska t e o r e t i c k ě h o ona přísná diferenciacie neobstojí, poněvadž rozdíl mezi zákony a jinými, roz. nižšími normami jest přirozeně pouze r e l a t i v n í. (S hlediska hierarchicky upraveného právního řádu jest na př. stejný rozdíl mezi ústavními a obyčejnými zákony, jako mezi těmito a vládními nařízeními.)

V obou případech, t. j. jak podle § 10 (případ ztráty funkcí jako následek zastavení činnosti), tak podle § 16 (případ ztráty



mandátu jako následek rozpuštění strany), mluví zákon o „pozbytvání“ funkcí, resp. mandátů. Není pochyby, že v případě ztráty mandátu následkem rozpuštění strany jest pozbytí *definitivní*, poněvadž rozpuštěním (roz.: podle našeho zákona) přestává politická strana definitivně existovat; jiná je věc v případě pouhého zastavení činnosti: tu vzhledem k zásadní *dočasnosti* tohoto opatření (viz shora!) vzniká otázka, zdali i následek jeho — pozbytvání funkcí — jest pouze dočasný, takže by bývali funkcionáři strany mohli svých funkcí opět nabýti po jeho zrušení, po případě pouhým uplynutím doby, pro kterou činnost strany byla zastavena (§ 11, 1. a 2. odst.). Myslím, že záporná odpověď i na tuto otázku hoví spíše kontextu zákona (srov. výrazy jako „pozbytvání“, „ztráta funkce“, „odpadlí“, resp. „noví“ funkcionáři; § 10), ač kladná odpověď by zajisté odpovídala více duchu zákona a smyslu speciálního ustanovení, o které zde jde.

Podotknouti dlužno, že — na rozdíl od § 11 — § 10 nijak nepředpokládá, že funkcionáři strany nabyli svých funkcí podle zásad poměrného zastoupení; vždyť nabytí funkcí nemusí se státi vůbec volbou, nýbrž i „jmenováním nebo jinak“.

O tom, kdo rozhoduje o nastalé ztrátě funkcí, resp. mandátů, jakož i o tom, jak se nahrazení odpadlých funkcionářů, resp. držitelů mandátů, platí pro oba případy (ztráta funkcí a ztráta mandátů) různé předpisy.

Ztrátu funkcí vyslovuje podle 2. odst. § 10 povšechně úřad dozorčí (okresní, zemský úřad, ministerstvo vnitra, resp. speciální nejvyšší státní úřad dozorčí), rozhodnutí o ztrátě mandátů přísluší pak podle § 17 zvláštnímu „mandátovému senátu“ Nejv. správního soudu, který skládá se z prvního nebo druhého presidenta tohoto soudu jako předsedy a ze 4 členů téhož soudu jako přísedících. Uvážíme-li, že u nás máme zvláštní soudní tribunál, utvořený speciálně pro rozhodování o věcech volebních a zejména o ztrátě mandátů, totiž soud volební, pak musí nám býti úmyslné vyhnutí se tomuto soudu při utvoření kompetence, která by tak zjevně patřila jemu a nikoliv Nejv. správnímu soudu, hodně nápadná. Nemýlíme se asi, když prohlásíme, že se tak patrně stalo následkem určité nedůvěry vůči volebnímu soudu, která má svou příčinu ve způsobu jeho obsazování: přísedící jeho volí se poslaneckou sněmovnou, čímž soud sám stává se — do jisté míry aspoň — politickým exponentem jejím se vším stranicko-politickým zabarvením. Zákon o volebním soudě vznikl v době, kdy nadšení pro parlamentně-demokratická zařízení všeho druhu a slepá víra v neomylnost a naprostou nestrannost přímého lidového zastupitelstva byly na svém vrcholu: odtud vysvětlíme si počín, jímž i složení volebního tribunálu jakožto nezávislého soudu bylo *zpolitisováno*. Během doby — až k vydání nynějšího zákona o politic-



kých stranách — nastalo však jakési vystřízlivění: zdá se, že to, co roku 1920 bylo považováno za parlamentárně-demokratickou přednost tohoto soudu, totiž jeho složení podle stranicko-politických zřetelů, dnes za žádnou zvláštní výhodu nebo záruku se již nepocituje a proto utíká se čl. zákonodárce roku 1933 od volebního soudu k soudu správnímu.

S hlediska běžné nauky o rozdílech mezi konstitutivními a deklaratorními akty, která arcit' noeticky nedá se udržeti (viz Weyr, Zur Lehre von den konstitutiven und deklaratorischen Akten, v Zeitschrift für öffentl. Recht, 1918), bylo by asi výroky dozorečích orgánů podle § 10 a mandátového senátu podle § 17 považovati za deklaratorní, poněvadž pouze prohláší to, co nestává jako důsledek zastavení činnosti, pokud se týče rozpuštění strany. Nicméně nutno ve smyslu téže běžné nauky — a ostatně i vývodů v důvodové zprávě vládní — míti za to, že zánik funkce, resp. mandátu nastává teprve příslušným rozhodnutím, které tedy působí ex nunc a nikoliv ex tunc<sup>5)</sup>. Vzhledem k tomu pak, že okruh osob, které z vůle zákona má stihnout ztráta funkcí, resp. mandátů, je v §§ 10, pokud se týče 17 hodně široce a poměrně neurčitě stanoven a zejména vzhledem ke skutečnosti, že jest zde rozhodovati o členství, pokud se týče příslušenství k pospolitostem (pol. stranám), které právně zůstávají nadále neupraveny, může míti to které rozhodnutí hodně „konstitutivnosti“ v sobě, jakož vůbec větší nebo menší mira „konstitutivní“ vlastnosti té které konkrétní druhotné normy (rozhodnutí, rozsudku atd.) zdá se býti závislou na větší nebo menší určitosti či jednoznačnosti vyšší normy (zákona atd.), jejíž aplikací se ona konkrétní norma jeví, čili jinými slovy: čím více nebo méně vystupuje v konkrétním řízení prvek volné normotvorby proti prvku vázané aplikace<sup>6)</sup>. S teoretického hlediska, právě zaujatého, lze pak prohlásiti o kompetenci mandátového senátu podle § 17, že jí Nejv. správní soud povolává se v dosti značné míře k rozhodování kat exochen politickému, t. j. že stává se spolu s vládou, pokud jí přísluší rozhodovati o zastavování činnosti, resp. rozpouštění politických stran, činitelem, který zásadně rovnoprávně staví se nikoliv jen vedle svrchovaného zastupitelstva lidu, nýbrž po případě i proti němu.

Ztráta mandátu nemá podle § 16 stihnouti ty držitele mandátu, kteří alespoň šest měsíců přede dnem rozpouštění strany přestali býti jejími členy. I tímto ustanovením manifestuje zá-

<sup>5)</sup> Srovn. na př. § 10: „... vysloví úřad, že pozbývá její příslušníci veškerých funkcí...“, avšak § 17: „O tom, u kterých osob nastala ztráta mandátů, rozhodne mandátový senát...“

<sup>6)</sup> V důvodové zprávě vládní (tisk posl. sněm. 2355) se ostatně rozhodnutí příslušného úřadu podle § 10 zákona výslovně přiznává „konstitutivní charakter“.



konodárce zásadní souvislost držby mandátu s členstvím ve straně.

Zajímavá jsou ustanovení zákona o tom, jak má býti naloženo s uprázdněnými funkcemi, pokud se týče mandáty. Zde platí totiž o „funkcích“ zcela jiné zásady než o „mandátech“: uprázdněné funkce mají býti bez výjimky znova obsazeny (§ 10), kdežto u mandátů platí zásada opačná, t. j.: že neobsazují se znova (§ 16). Ohledně funkcí stanovena zásada, že v první řadě jsou k nim (budou-li následkem zastavení činnosti strany, pokud se týče jejího rozpuštění uprázdněny) povoláni náhradníci na příslušné kandidátce uvedení, pokud nejsou, resp. nebyli příslušníky strany, jejíž činnost byla zastavena, resp. která byla rozpuštěna. Pro případ zastavení činnosti strany obsahuje tuto zásadu § 10, v jehož prvním odstavci se stanoví, že pozbytí veškerých funkcí vztahuje se i na náhradníky („Toto ustanovení platí i pro náhradníky, kteří jsou příslušníky strany, jejich činnost byla zastavena.“), což dlužno srovnati s ustanovením třetího odstavce: „Nemohou-li za funkcionáře takto odpadlé nastoupiti náhradníci, buďtež jmenováni...“, čímž jsou patrně míněni náhradníci, kteří nepozbyli funkce z toho důvodu, poněvadž nebyli příslušníky strany. (Srovnej k tomu shora zmíněné obdobné ustanovení § 16 o držitelích mandátů, kteří je neztrácejí, pokud do určité lhůty přestali býti členy rozpuštěné strany.)

Pro případ rozpuštění strany a tudíž ztráty členství v zákonodárných sborech (ztráta mandátů) jest příslušné ustanovení zákona o nastupování náhradníků značně nejasné. Druhý odstavec § 16 stanoví totiž toto:

„Na mandáty uprázdněné po členech strany rozpuštěné náhradníci nenastupují. Jinak se povolá jen náhradník, který nebyl příslušníkem strany rozpuštěné (§ 20, odst. 2).“

Citované ustanovení vykládá Hartmann, n. u. m. str. 1252, takto: „Die durch den Mandatsverlust freigewordenen Mandate bleiben bis zum Schlusse der Wahlperiode unbesetzt. Falls nach Auflösung der Partei aus einem anderen Grunde (Tod, Verzicht, Ausspruch des Wahlgerichtes) ein Mandat frei wird, so wird im Sinne der Wahlordnung ein Nachmann berufen, wobei diejenigen Ersatzmänner, die Mitglieder einer aufgelösten Partei waren, ausgeschlossen bleiben. Bloß diesen Sinn gibt der zweite Satz des § 16, Absatz 2.“ A v poznámce: „Nicht aber, wie in den Tageszeitungen stand, den Sinn, daß bei Vereinigungen von mehreren Parteien zu einer Wahlpartei (Parteiverband) die Mandate der aufgelösten Partei den Nachmännern der nicht aufgelösten, zu demselben Parteiverbande gehörigen Partei zuwachsen. Denn der erste Satz des § 16, Abs. 2, erklärt kategorisch, daß sämtliche durch Parteiauflösung freigewordene Mandate unbesetzt bleiben. Das „Sonst“ des fol-



genden Satzes kann sich daher bloß auf einen nicht in diesem Gesetze geregelten Fall des Mandatsverlustes beziehen.“

K těmto argumentům sluší ještě připomenouti, že zákon v prvním odstavci § 16 jedná pouze o ztrátě mandátů, nedotýkajíc se náhradníků, kdežto podle obdobného ustanovení prvního odstavce § 10 (poslední věta) zaniká i funkce náhradníků, při čemž arcif se činí rozdíl mezi náhradníky, kteří byli a kteří nebyli příslušníky stran. Předpis této poslední věty nahrazuje v případě rozpuštění strany (§ 16) ono kategorické ustanovení: „Na mandáty uprázdněné po členech strany rozpuštěné náhradníci nenastupují.“ Proti názoru Hartmannovu jest však uvést, že nelze nahlédnouti, z jakých důvodů by vlastně zákonodárce případ, ve kterém několik politických stran kandidovalo společně na jedné kandidátce (a o tento případ zde jde!), chtěl jinak upravit pro eventualitu zastavení činnosti a jinak pro eventualitu rozpuštění strany: proč v případě pouhého zastavení činnosti mohou uprázdněné funkce přirůsti jiným společně kandidovávším stranám, nikoliv ale v případě rozpuštění? Hlavní příčinou nesnází, do kterých se dostal při úpravě dotčené otázky zákonodárce (první odstavec § 10 a § 16), je očividně nemožné stanovisko našich volebních řádů, které jaksi za každou cenu — aby hověly vžitě ideologii majoritního volebního práva — chtěly rozlišovati volební strany či „skupiny“ od politických stran, ačkoliv jest jasno, že „volební“ strana právě proto, že kandiduje, stává se (pojmově) stranou „politickou“ a „politická“ strana, která by zásadně nekandidovala, přestala by jí (opět: pojmově) býti. Tak to vyžaduje ideologie poměrného zastoupení.

Zásadnímu stanovisku nového zákona o politických stranách, který činí základní rozdíl mezi zákonodárnými a jinými veřejnými sbory zastupitelskými, hověí též, jak shora bylo již poznamenáno, skutečnost, že považuje sice u těchto za přípustné, aby byly doplňovány zvenčí, t. j. jmenováním („Nemohou-li za funkcionáře takto odpadlé nastoupiti náhradníci, buďtež jmenováni noví funkcionáři z příslušníků téhož jazyka“; třetí odst. § 10), nikoliv u oněch. Zde hlásí se stará představa o svrchovanosti zastupitelstva lidu, kterému však podle běžných názorů tato svrchovanost přísluší jen tehdy, má-li kompetenci zákonodárnou, t. j. příslušnost tvořiti normy s (relativně) původní relevancí právní; tam, kde kompetence tato je omezena pouze na tvorbu norem s (relativně) odvozenou relevancí právní, tedy norem druhotných, jak tomu jest u zastupitelstev lidu, jako jsou zemská nebo obecní zastupitelstva, tato tajuplná svrchovanost mizí, resp. neexistuje vůbec. Že taková představa o „svrchovanosti“ zákonodárného sboru v reprezentativní demokracii, vybudované na zásadě poměrného zastoupení, pokud svrchovanost tu máme chápati jako nějakou reální moc politickou, jest holou ideologii,



se kterou skutečnost, jež ukazuje nám zcela jiné „svrchané“ činitele, t. j. politické strany, jest v přímém rozporu, bylo v největším písemnictví státovědeckém již častěji zaznamenáno. Než náš československý zákonodárce ovládan jest ještě staršími státovědeckými názory. Proto patrně považoval za nepřipustné, aby „mandáty uprázdněné po členech strany rozpuštěné“ mohly býti znova obsazeny jinak než přímou volbou lidu. Jelikož však princip poměrného zastoupení vylučuje jakékoli dodatečné částečné, t. j. t. zv. doplňovací volby a jelikož se náš zákonodárce patrně nemohl odhodlati ani k tomu, aby uprázdněné mandáty rozpuštěné strany byly tím či oním způsobem rozděleny mezi strany zbývající (buď všechny nebo některé), nezbyvalo mu, než nechat je nadále uprázdněné, čímž ovšem hrozil mu konflikt s předpisy ústavními, t. j. ústavní listiny. Tomuto konfliktu snaží se zákon o politických stranách vyhnouti tím, že ve třetím odstavci § 16 předpisuje, že „počet přítomných členů sněmovny, jehož jest třeba k tomu, aby sněmovna byla způsobilou k usnášení, počítá se, snížili-li se v důsledku ztráty mandátů podle tohoto zákona počet členů v poslanecké sněmovně, z počtu 300, v senátě z počtu 150“. Je vidno, že toto ustanovení (a podobně i další ustanovení druhého cit. odstavce) může mít vliv jen pro případy, ve kterých podle ústavní listiny počítá se většina z celkového počtu členů sněmovny (§ 33 úst. list.); v případech však, kdy většina počítá se z počtu přítomných, mohlo by po případě přes ustanovení 3. odst. § 16 našeho zákona, které týká se stanovení t. zv. quora, státi, že zdánlivá většina byla by menšinou, kdyby příslušná sněmovna skutečně měla ústavou vyžadovaný počet členů (srovn. k tomu Hartmann, n. u. m., str. 1253). Že konečně argument, který jsme četli v novinách a podle kterého prý počet členů dvou sněmoven, stanovený ústavní listinou, jest pouhým „maximálním“ nebo „směrným“ číslem, je neudržitelný, zdá se býti nesporným. Stačí připomenouti jasné znění příslušných ustanovení ústavní listiny („Sněmovna poslanecká má 300 členů...“, „Senát má 150 členů...“ §§ 9, 13) a netřeba se ani šířiti o jejich smyslu a duchu.

\* \* \*

Hodnotíme-li zákon č. 201 z r. 1933 s hlediska zásad demokratických, musíme přiznati, že není opatřením demokratickým; ne snad proto, že vsahuje do života politických stran, které dosud žily v naší republice mimo právní řád ve stavu chaotickém, nýbrž proto, že k ochraně těchto zásad a veškerého zřízení demokratického používá prostředků v podstatě nedemokratických. Toho si zákonodárce byl také plně vědom a proto hned zpředu časově omezuje platnost zákona, dáváje tím najevo, že norma ta ospravedlněna jest pouze za předpokladů mimořád-



ných politických poměrů. Její ustanovení mají čeliti proti zneužívání demokratických zásad se stran nepřátel demokracie, kteří velmi záhy vycítili její největší slabinu, t. j. zásadní její liberálnost. Tak jako člověku liberálnímu a velkorysému toto jeho přesvědčení zpravidla velmi špatně se vyplatí ve společnosti malicherných lidí, kteří jeho povahové vlastnosti nebudou — ze svého stanoviska zajisté velmi správně! — považovati za přednosti, nýbrž za slabiny, jichž dlužno náležitě využítí, pokud se týče zneužití, tak také demokratické zřízení státní se svou zásadní snášenlivostí vůči odchýlnému politickému přesvědčení, se svým názorem o relativnosti všech politických hodnot, stává se často kořistí bezohledných odpůrců, již těží z toho, že je samotné žádné podobné „předsudky“ nezatěžují. Jisto je, že představa autokracie a monarchie, bránící se všemi prostředky, tedy po případě i vyhrůžkou šibenice, proti jakémukoliv ohrožování, zdá se nám býti zcela normální, kdežto demokracii se podobná obrana zazlívá právě onou autokracií, jež na ní útočí. V tom právě spočívá osudová tragika demokracie, že podle svého vlastního ideového založení (liberalita a relativita) musí připouštět i jiné formy státního zřízení jako zásadně stejně oprávněné, čili jinými slovy: že musí ze svého demokratického stanoviska připustit i demokracii, která jí nechce býti, tedy něco, co stejným způsobem nikdy nepřipustí světový názor autokratický a absolutistický. Proto platí paradox, že ochrana demokratického zřízení jest opatřením nedemokratickým, a proto dlužno s hlediska demokratické věrouky, vyznávající bezpodmínečnou vládu principu většinového, odmítnouti každý pokus, jímž vláda dosavadní většiny má býti petrifikována. Litera zákona č. 201 by na př. připouštěla, ba dokonce předpisovala, aby vláda chránila „demokraticko-republikánskou formu“ státu i proti případné většině parlamentu, t. j. rozpouštěla většinu v politických stran, kdyby se ukázalo, že brojí proti oné formě!

Politické dějiny zdá se, že učí, že přespříliš zradikalisované formy státního zřízení vedou k brzké záhubě. To platí i o demokratické formě, pokud by své liberalistické a relativistické tendence chtěla přespříliš přepínat. S tohoto hlediska jest pak právě v zájmu ideje demokratické vítati i opatření svou podstatou nedemokratická.