

Zmeny v právnom postavení politických strán na Slovensku v 20. storočí
Changes in the status of political parties in property relations in the 20th century Slovakia

Mgr. Terézia Švedová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra právnych dejín a právnej komparatistiky

Anotácia

Príspevok je venovaný problematike právnej úpravy politických strán v 20. storočí na Slovensku a súvisiacim zmenám majetkových práv. Venuje sa najmä obdobiu na konci monarchie, počas trvania ČSR, Slovenského štátu, počas komunistického režimu a napokon demokratizačnému procesu a súvisiacim legislatívnym zmenám v oblasti právnej úpravy politických strán po novembri 1989. Cieľom príspevku je analyzovať a porovnať jednotlivé právne úpravy, ako aj myšlienky, ktoré sa za nimi skrývajú a poskytnúť tak obraz o vývoji právnej úpravy majetkového postavenia politických strán v 20. storočí na území Slovenska.

Annotation

The paper is devoted to the issue of the legal regulation of political parties in the 20th century in Slovakia and related changes in property rights. Namely, it is devoted to the period at the end of the monarchy, during the Czechoslovak Republic, the Slovak state, during the communist regime and, finally, the democratization process and related legislative changes in the field of legal regulation of the political parties after November 1989. The aim of the contribution is to analyse and compare individual legal regulations as well as the ideas behind them and thus provide a picture of the development of the legal regulation of the property status of political parties in the 20th century on the territory of Slovakia.

Klíúčové slová

Politická strana, právny stav, právna úprava, majetkové pomery.

Key words

Political party, legal status, legal regulation, property relations.

1 Úvod

Politické strany historicky a logicky predbiehajú svoju právnu úpravu. Nie sú teda kreáciou práva, právo ich iba reguluje.¹ V modernom zmysle slova možno politickú stranu ako formu výkonu združovacieho práva charakterizovať ako spoločenskú organizáciu, ktorej základným účelom je zjednocovať alebo združovať občanov podobnej politickej orientácie v snahe získať politickú moc využitím spoločnej stratégie, či priamo participovať na výkone politickej moci v štáte. Od ostatných organizácií politického charakteru odlišuje politické strany práve skutočnosť, že politická strana koncentruje celú svoju činnosť na získanie čo najvyššieho počtu hlasov oprávnených voličov. Politická strana potom môže vďaka úspechu vo voľbách presadzovať svoje záujmy a zhmotňovať svoje predstavy o fungovaní štátu. Hoci politické strany existovali viac-menej tak dlho ako samotný štát,² svoj vrchol dosiahli koncom 19. storočia v súvislosti so zavedením všeobecného volebného práva.³

Historický vývoj politických strán na Slovensku v 20. storočí bol poznačený absenciou ucelenej právnej úpravy, pričom v rôznych historických súvislostiach mala absencia legislatívy rôzne dôsledky. Začiatkom 20. storočia boli politické strany regulované uhorským právnymi predpismi, keďže územie Slovenska bolo súčasťou jednotného Uhorského kráľovstva v rámci duálnej monarchie. Ani uhorský, ani rakúsky právny poriadok neupravovali politické strany osobitnou legislatívou. Ak niekto chcel založiť politickú stranu, vo všeobecnosti existovali dve možnosti: (1) buď vytvoriť politické združenie s právnou spôsobilosťou, na ktoré sa však vzťahovali príslušné právne predpisy a obmedzenia tam ustanovené,⁴ alebo (2) vytvoriť politickú stranu mimo vecnej pôsobnosti príslušného zákona. V dôsledku toho však politická strana nedisponovala právnou subjektivitou, a teda nemala spôsobilosť na právne úkony, ale bola len faktickým subjektom, čo malo prirodzene vplyv aj na jej majetkové pomery. V zmysle uhorskej právnej úpravy, konkrétne novely volebného zákona z roku 1874⁵ a Nariadenia ministra vnútra č. 1508/1875 B. M. vo veci spolkov, mohli mimo volebného obdobia trvalo pôsobiť len politické spolky s riadne schválenými stanovami.⁶ V tomto smere je dôležité podotknúť, že i keď voľby do Uhorského krajinského snemu boli založené na voľbe konkrétneho kandidáta, politické strany zohrávali v politickom živote významnú úlohu, keďže politická príslušnosť poslanca mala faktický vplyv na spôsob hlasovania v sneme.⁷ Je teda zrejmé, že uhorská právna úprava politických strán bola založená na povoľovacom princípe a na režime kontroly.

Aj keď právna (ne)úprava politických strán zostala nedotknutá aj po vzniku Československa, jej účinok bol v praxi zásadne odlišný.

¹ BÁRÁNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 6.

² PINZ, J. *Politické strany*. In K. Schelle & J. Tauchen (Eds.), *Encyklopedie českých právních dějin*, V. svazek (Pa-Právní). Ostrava: Aleš Čeněk, 2017, s. 572.

³ GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 104-105.

⁴ Rakúsky spolkový zákon č. 132/1867 r. z., resp. nariadenie ministra vnútra č. 1508/1875 B. M. vo veci spolkov.

⁵ Zákonný čl. č. XXXIII/1874 o zmene a doplnení zák. čl. V/1848 a sedmohradského zák. čl. II/1848.

⁶ Porovnaj: BÁRÁNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999 a GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 105-106.

⁷ Porovnaj: DUSIL, V. *Československé právo spolkové*. Praha: Aventinum, 1924, s. 155 a REGINÁČOVÁ, N. *Vývoj volebných zákonov v dualistickom období*. „Volebné praktiky“. In L. Orosz & T. Majerčík (Eds.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, ss. 16-21.

2 Právna povaha politických strán v rozmedzí rokov 1918 – 1939

„Nový“⁸ československý právny systém v oblasti právnej úpravy politických strán nadväzoval na rakúsku prax založenú na liberalistickom prístupe.⁹ Politické strany sa tak dostali mimo zákonnú reguláciu a štát v dôsledku toho nemal čo regulovať.¹⁰ Podľa Dusila¹¹ skutočnosť, že politické strany neboli právne regulované, bolo predpokladom naplnenia politickej slobody občanov. Bárány¹² túto tézu rozvíja hlbšie, keď identifikuje, že existujú dva dôvody absentujúcej právnej úpravy politických strán. Po prvé, politické strany patria do predštátnej sféry, kde sa formuje vôľa ľudu, ktorá následne kreuje parlament a tým vplýva aj na obsah zákona. Politické strany by preto nemali byť regulované zákonom. Po druhé, keďže obsah zákonov určujú politické strany skrz ich pôsobenie v parlamente, regulácia politických strán by bola v konečnom dôsledku samoreguláciou. Weyer¹³ obdobne vidí riziko právnej regulácie politických strán v strate autonómie a slobody politickej strany, najmä čo sa týka vnútornej organizácie politickej strany.

S ohľadom na vyššie uvedené, politická strana nebola v Československu právnickou osobou, ale *de facto* entitou *sui generis*, ktorej konanie malo v niektorých právnych vzťahoch uznané právne účinky, ale nebola spôsobilá vstupovať do majetkových vzťahov ako subjekt práva.¹⁴ Špecifické práva a povinnosti priznávali politickým stranám volebné zákony.¹⁵ Azda najvýznamnejšou zmenou v porovnaní s uhorským, resp. rakúskym volebným a politickým systémom bola úloha politických strán vo volebnom procese v Československu. Podľa ustanovenia § 21 zákona č. 123/1920 Sb. z. a n., ktorým sa vydáva poriadok pre voľby do Poslaneckej snemovne, ako aj podľa ustanovenia § 2 zákona č. 124/1920 Sb. z. a n. o zložení a pôsobnosti Senátu,¹⁶ politické strany¹⁷ vytvárali kandidátne listiny pre voľby do Národného zhromaždenia. Tieto kandidátne listiny boli viazané, to znamená, že na rozdiel od volieb do Uhorského krajinského snemu volič odovzdal hlas celej kandidátnej listine vybranej volebnej strany.¹⁸ Z hľadiska právnej subjektivity je zaujímavým aj ustanovenie § 13 zákona č. 125/1929 Sb. z. a b. o volebnom súde, v ktorom je upravený inštitút zániku mandátu poslanca z dôvodu, že poslanec

⁸ Pri vzniku štátu boli recipované pôvodne uhorské (účinná na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi) a rakúske (účinná v Čechách a na Morave) právne predpisy v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. o vytvorení samostatného Československého štátu.

⁹ Na rozdiel od Uhorského kráľovstva mohli podľa rakúskeho právneho poriadku pôsobiť mimo volebného obdobia aj politické strany, ktoré nepodliehali spolkovému zákonu (1867).

¹⁰ Pozri BROKLOVÁ, E. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Sociologický Časopis, 1992, 29, ss. 105-110 a MALÍŘ, J. & MAREK, P., *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. 1. Díl: Období 1861-1938. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 807239178X.

¹¹ DUSIL, V. *Československé právo spolkové*. Praha: Aventinum, 1924, s. 155.

¹² BÁRÁNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 7.

¹³ Pozri bližšie: WEYER, F. *Úprava právního postavení politických stran*. In Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně, 1923, roč. 2., ss. 31-33.

¹⁴ DUSIL, V. *Československé právo spolkové*. Praha: Aventinum, 1924, s. 47, 155.

¹⁵ Menovite zákon č. 663/1919 Sb. z. a n. o stálych zoznamoch voličov, zákon č. 123/1920 Sb. z. a n., ktorým sa vydáva poriadok pre voľby do Poslaneckej snemovne a zákon č. 124/1920 Sb. z. a n. o zložení a právomoci Senátu.

¹⁶ Ustanovenie určuje, že na voľby do Senátu sa subsidiárne vzťahujú pravidlá pre voľby do Poslaneckej snemovne.

¹⁷ Zákon č. 123/1920 Sb. z. a n., ktorým sa vydáva poriadok pre voľby do Poslaneckej snemovne používal pojem *volebná strana*, čím zákonodarca odlišil špecifické postavenie politickej strany vo volebnom procese.

¹⁸ ŠTENPIEN, E. *Volebné zákony pre voľby do najvyšších štátnych orgánov tzv. prvej ČSR*. In OROSZ, L. & MAJERČÍK, T. (Eds.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, ss. 41-50.

„přestal být z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátky byl zvolen.“ Vnútorné rozhodovacie procesy politickej strany o strate členstva v politickej strane, i keď ich právo neregulovalo ani inak nerozpoznávalo, mali teda zásadný dosah aj na samotný výkon mandátu poslancov.¹⁹

Aj keď teda stav absencie regulácie politických strán ostal zachovaný aj po vzniku Československa, v porovnaní s uhorským modelom mali politické strany nepochybne väčší význam pre fungovanie štátu.

Politické strany však nezostali dlho bez akejkoľvek právnej úpravy; v roku 1933 prijalo Národné zhromaždenie zákon o zastavovaní činnosti a o rozpustení politických strán (zákon č. 201/1933).²⁰ Právny predpis zveril vláde právomoc rozhodovať o pozastavení činnosti, prípadne rozpustení politickej strany z vopred stanovených dôvodov.²¹ Na dôvažok, ustanovenie § 20 ods. 1 obsahovalo špecifikáciu obsahu pojmu politická strana; zahŕňal politické strany spôsobilé na právne úkony (politické spolky), ako aj akékoľvek politické skupiny, združenia alebo hnutia. Zákon tak rozšíril možnosť zakázať aj tie politické strany, na ktoré sa predtým nevzťahovali obmedzenia vyplývajúce zo spolkových predpisov.²² Zaujímavosťou je, že zákon stanovoval, že v prípade pozastavenia činnosti politickej strany štát skonfiškoval všetok majetok danej politickej strany. Toto ustanovenie však nebráni záveru, že tie politické strany, ktoré neboli založené ako politické spolky v zmysle platných predpisov spolkového práva, nemali spôsobilosť vstupovať do majetkových vzťahov. Podľa ustanovenia § 12 ods. 1 zákona č. 201/1933 Sb. z. a n. bol pojem majetok politickej strany vykladaný široko, to znamená, že mohol byť skonfiškovaný nielen majetok v priamom vlastníctve strany, ale aj majetok slúžiaci alebo majúci slúžiť politickej strane.

V roku 1938, po Mníchovskej dohode poznačenej eróziou demokracie v Československu, bol prijatý historicky prvý predpis jednotne regulujúci právo politických strán, a to vládne nariadenie č. 355/1938 Sb. z. a n. o politických stranách.²³ Liberalistický prístup bol nahradený prísnyim povoľovacím režimom a keďže rozhodovanie bolo zverené ministerstvu vnútra, ktoré pri rozhodovaní nebolo viazané žiadnymi zákonnými obmedzeniami, rozloženie politických síl bolo plne v rukách vládnych strán. Riadne povolená politická strana mala právnu subjektivitu, a teda mohla vstupovať do majetkových vzťahov, avšak tie zákon bližšie nereguloval. Súčasne zákon explicitne vynímal úpravu politických strán z rámca právnej úpravy spolkov. Toto nariadenie bolo prijaté v decembri 1938 a bolo prejavom

¹⁹ K problematike predmetného ustanovenia vo vzťahu k zákazu imperatívneho mandátu pozri napríklad WEYER, F. *Úprava právního postavení politických stran*. In Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně, 1923, roč. 2., ss. 34-36.

²⁰ K tomu pozri bližšie napr. GÁBRIŠ, T. *Rozpúšťanie politických strán v I. Čsr: brániaca sa demokracia a jej odkaz*. In KÁČER, M. (ed.) *Rozpúšťanie politických strán ako prejav militantnej demokracie*. Praha: Leges, 2022, ss. 53-82.

²¹ Ustanovenie § 1 ods. 1 a 2 zákona umožnil vláde zakázať tie politické strany, ktoré ohrozovali republiku a jej ústavný poriadok.

²² DUSIL, V. *Československé právo spolkové*. Praha: Aventinum, 1924, s. 155.

²³ Predpis bol prijatý na základe čl. II ústavného zákona č. 330/1938 Sb. z. a n. o zmocnení k zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariaďovacej. Prijatie tohto zákona znamenalo pokles úrovne demokracie v Československu.

zmenenej politickej a spoločenskej klímy v Československu. Tento právny stav ostal zachovaný až do osamostatnenia sa Slovenska a prijatia novej ústavy.

3 Slovenský štát v. politické strany

Po vzniku samostatného Slovenského štátu sa právna úprava politických strán stala zastaranou. Ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. Ústava Slovenskej republiky umožňoval popri vládnucej Hlinkovej slovenskej ľudovej strane pôsobiť len politickým stranám zastupujúcim národnostné menšiny.²⁴ V dôsledku toho právna úprava nerešpektovala sociálnu a hodnotovú diferenciáciu spoločnosti a neumožňovala vznik ani existenciu politických strán na inom ako národnostnom princípe. Druhým významným momentom zmeneného politického systému majúci dosah aj na samotné právne postavenie politických strán bola aj skutočnosť, že kým jedna politická strana bola uznaná samotnou ústavou, ostatné politické strany takéto významné postavenie nemali, čím bola vytvorená faktická dvojkoľajnosť v právnom postavení politických strán. V konečnom dôsledku bol však význam politických strán eliminovaný formou volieb aj spôsobom prideľovania poslaneckých mandátov.²⁵

Právne postavenie Hlinkovej slovenskej ľudovej strany upravovali dva na seba nadväzujúce zákony.²⁶ Vládna politická strana mala plnú spôsobilosť na právne úkony vrátane spôsobilosti vstupovať do majetkových vzťahov. Na konsolidáciu majetkových záležitostí strany bol prijatý samostatný predpis, a to vládne nariadenie č. 131/1939 Sl. z. o konsolidácii majetkových záležitostí Hlinkovej slovenskej ľudovej strany. V zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 predmetného nariadenia malo prejsť vlastníctvo všetkého majetku alebo práv, ktoré predtým vlastnili fyzické alebo právnické osoby, z dôvodu nedostatku spôsobilosti na právne úkony na Hlinkovu slovenskú ľudovú stranu.

Politické strany národnostných menšín upravoval osobitný zákon.²⁷ Neupravoval však majetkové záležitosti strán mimo procesu zrušenia strany.

Po obnovení Československa v roku 1945 sa právo politických strán v dôsledku derogácie právnych predpisov prijatých v pomnichovskom období vrátilo do pôvodného, neregulovaného stavu; politické strany teda existovali len ako faktické subjekty.²⁸ Politický systém však prešiel zásadnými zmenami,

²⁴ Systém politických strán mal byť pritom oklieštený aj tým, že každá národnostná menšina mohla mať len jednu politickú stranu ako svoju „oficiálnu“ reprezentantku.

²⁵ PEKÁR, M., *Volebné právo a volebný systém na Slovensku v rokoch 1938-1945*. Historické súvislosti. In OROSZ, L. & MAJERČÍK, T. (Eds.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, ss. 53-67.

²⁶ Zákon č. 245/1939 Sl. z. o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane a Zákon č. 215/1942 Sl. z. o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane.

²⁷ Zákon č. 121/1940 Sl. z. o politických stranách národnostných menšín.

²⁸ BÁRÁNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 9-10.

preto nemožno tvrdiť, že sa obnovil prvorepublikový liberálny model fungovania politických strán. Absencia právnej úpravy mala v tomto období výrazne odlišné dôsledky.

4 Politické strany v systéme Národného frontu

V roku 1943 sa ako súčasť dohody čelných predstaviteľov Československa uzavretej v Moskve konštituoval nový reštriktívny a monochromatický politický systém, tzv. Národný front Čechov a Slovákov alebo jednoducho Národný front.²⁹ Odpoveď na otázku, čo je národný front, dáva súčasná i dobová právna teória, dobové politické dokumenty, ale aj právne predpisy. Prvým oficiálnym dokumentom, ktorý tento pojem používa, je Košický vládny program z roku 1945; z jeho znenia vyplýva, že Národný front vznikol ako združenie všetkých predstaviteľov politického a spoločenského života, ktorí sa zúčastnili protifašistického odboja, pričom nová vláda mala vzniknúť z národného frontu. Pritom samotný text vládneho programu otvorene hovorí o politických stranách ako o uznávaných inštitúciách politického systému.³⁰ Národný front do roku 1948 združoval výlučne politické strany,³¹ po prevrate vo februári 1948 sa Komunistickej strane Česko-Slovenska podarilo presadiť začlenenie „masových spoločenských organizácií“, t. j. združení nepolitického charakteru. Podmienkou legálnej existencie politických strán a organizácií nepolitického charakteru ako aj ich členstva v Národnom fronte bolo uznanie vedúcej úlohy Komunistickej strany Československa, prijatie jej programu a účasť na „budovaní socializmu“.³² Napriek tomu, že Národný front plnil rozhodujúcu funkciu v živote spolkov a politických strán, a teda aj pri výkone združovacieho práva, nebol až do roku 1960 právne upravený. Situácia sa zmenila prijatím Ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky, kde v čl. 6 bol Národný front identifikovaný nasledovne: „*Národný front Čechov a Slovákov, v ktorom sú združené spoločenské organizácie, je politickým výrazom zväzku pracujúcich miest a vidieka, vedeného Komunistickou stranou Československa.*“ Táto definícia bola rozšírená v ustanovení § 1 ods. 1 zákona č. 128/1968 Zb. o Národnom fronte takto: „*Národný front je politickým výrazom zväzku národov a národností, sociálnych vrstiev i záujmových skupín. Vychádza zo zásady socialistického usporiadania spoločnosti a jej rozvoja. Združuje politické strany a iné spoločenské organizácie.*“ Národný front bol teda platformou združujúcou všetky politické strany, združenia či organizácie, účasť v ňom však nebola voliteľná: ak politická strana alebo združenie chceli legálne pôsobiť, museli tak robiť v rámci národného frontu.³³ Pokiaľ ide o úlohu Národného frontu v politickom systéme, najsigifikantnejšia bola skutočnosť, že Národný front navrhoval kandidátov do volieb do Národného zhromaždenia.³⁴ Vďaka existencii Národného frontu v jeho podobe po roku 1948 sa efektívne podarilo ponechať výkon združovacieho práva *lege artis*³⁵ pod kontrolou Komunistickej strany Československa.

Ako už bolo uvedené v závere predchádzajúcej kapitoly, v dôsledku obnovovania Československa a jeho právneho poriadku v predmníchovskej podobe, politické strany neboli regulované zákonom a

²⁹ Príručka k dejinám KSČ. Populárny výklad pre lektorov a propagandistov dejín KSČ (1st ed.). Bratislava: Pravda, 1972. Porovnaj: KAPLAN, K. *Národní fronta 1948–1960*. Praha: Academia, 2012., s. 9-15.

³⁰ MIKULE, V. *Vývoj právní úpravy politických stran na území české republiky (nástin)*. In Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1, 2010, č. 1, s. 224.

³¹ KAPLAN, K. *Národní fronta 1948–1960*. Praha: Academia, 2012, s. 11-15.

³² PEŠEK, J. *Priebeh februárových udalostí na Slovensku*. In O. Podolec (Ed.), Február 1948 a Slovensko. Bratislava: Ústav pamäti národa, 2008, ss. 198-199.

³³ KAPLAN, K. *Národní fronta 1948–1960*. Praha: Academia, 2012, s. 78.

³⁴ PETRŮ, F. *Právník slovník pro lidové funkcionáře*. Praha: Orbis, 1961, s. 320.

³⁵ Aj keď v tejto dobe sa obsah združovacieho práva pochopiteľne značne líšil od súčasného poňatia tohto práva.

nepolitické združenia sa stále riadili (pôvodne) rakúskou a uhorskou právnou úpravou.³⁶ Zaujímavosťou je, že ešte v roku 1946 sa počítalo s prijatím zákona o politických stranách, pričom dôležitosť pozície politických strán v mocenskom štátnom aparáte už bola priamo uznávaná viacerými dobovými odborníkmi. Zo skutočnosti, že politické strany zohrávajú významnú úlohu pri kreovaní vôle a výkone moci, mala vyplývať aj naliehavosť ich právnej regulácie. Podľa niektorých odborníkov³⁷ mala byť právna úprava politických strán obsiahnutá priamo v ústave, čo v konečnom dôsledku reflektoval aj návrh novej ústavy. Ten počítal aj s priamym uznaním právnej subjektivity politických strán vo sfére majetkových vzťahov.³⁸ Napokon však ústava v schválenej verzii neobsahovala ani zmienku o politických stranách, len o dobrovoľných organizáciách politického charakteru.³⁹

Novoprijatá Ústava Československej republiky (ústavný zákon č. 150/1948 Sb.) odrážajúca ľudovodemokratické zriadenie združovacie právo garantovala v ustanovení § 24 ods. 1, pokiaľ neohrozovalo ľudovodemokratické zriadenie alebo verejný poriadok. Takéto vágne ustanovenie otváralo priestor na širokú úvahu príslušného orgánu pri rozhodovaní o tom, či dané združenie bude môcť vykonávať činnosť alebo nie, prípadne či bude zrušené alebo nie.

K zmene v právnej úprave spolkového práva došlo⁴⁰ až do roku 1951, kedy bol prijatý zákon č. 68/1951 Sb. o dobrovoľníckych organizáciách.⁴¹ Zákon zostal v platnosti do roku 1990.⁴² Otázkou zostáva, či mal zákon o dobrovoľníckych organizáciách regulovať výlučne nepolitické organizácie, alebo mal upravovať aj politické strany. Na základe znenia ustanovenia § 1 zákona o dobrovoľníckych organizáciách⁴³ možno implicitne vyvodiť záver, že politické strany neboli pod pojem dobrovoľnej organizácie v zmysle predmetného zákona subsumované, ale ostali úplne bez právnej úpravy. V dôsledku toho by nebolo možné vytvoriť politickú stranu s právnou subjektivitou, keďže predchádzajúca legislatíva z 19. storočia umožňujúca existenciu politických združení bola derogovaná. Existencia politických strán by preto bola len vecná a relevantná len v rámci Národného frontu. Niektorí autori, napríklad Bárány,⁴⁴ zastávajú názor, že politické strany zostali bez právnej úpravy, keďže od roku 1960 spadali pod pojem

³⁶ V dôsledku recepcie právneho poriadku v roku 1944 nariadením o výkone zákonodarnej, správnej a výkonnej moci bolo zrušené vládne nariadenie č. 355/1938 Sb. z. a n. o politických stranách.

³⁷ Menovite Weyr, Kubeš, Hoetzel, Bušek, Meissner.

³⁸ MIKULE, V. *Vývoj právní úpravy politických stran na území české republiky* (nástin). In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 1, 2010, č. 1, ss. 224-225.

³⁹ Ustanovenie čl. IV ods. 3 ústavného zákona č. 150/1948 Sb.: „*K obstarávání věcí veřejných a k uplatňování svých demokratických práv vytváří lid dobrovolné organisace, zejména politické, odborové, družstevní a kulturní, organisace žen a mládeže a organisace tělovýchovné.*“

⁴⁰ BÁRÁNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 9-10. Porovnaj: MIKULE, V., *Vývoj právní úpravy politických stran na území české republiky* (nástin). In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 1, 2010, č. 1, ss. 225-226.

⁴¹ Tento zákon odráža zásadné zmeny v tradičnej terminológii používajúc pojem *dobrovoľná organizácia* miesto ideologicky nevhodného (i keď tradičného) pojmu *spolok*. Podľa ustanovení §§ 1, 2 ods. 1 a § 3 ods. 1 a 2 ide o združenie osôb založené s určitým cieľom na dobrovoľnom základe, s osobitnou vnútornou organizáciou.

⁴² Porovnaj: GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 124-125 a MALÍŘ, J. & MAREK, P. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. 2. Díl: Období 1938-2004. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 8072391798.

⁴³ Dobrovoľná organizácia je najmä (ale nie výlučne) odborová organizácia, organizácia žien, organizácia mládeže, jednotná ľudová telovýchovná a športová organizácia, kultúrne, technické a vedecké združenia.

⁴⁴ Bárány, E., *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 10-11.

spoločenských organizácií,⁴⁵ bolo im priznané postavenie právnickej osoby,⁴⁶ a teda mohli ako také vstupovať⁴⁷ do majetkových a pracovných vzťahov.⁴⁸ Tento záver však nemožno s istotou prijať. Z opačného názorového spektra možno uviesť napríklad Pavlíčka, podľa ktorého politické strany spadali do kategórie dobrovoľníckych organizácií a ako také boli upravené zákonom o dobrovoľníckych organizáciách.⁴⁹ Na základe toho by vznik a zánik politických strán upravoval zákon, mali by ním priznanú spôsobilosť na právne úkony a mohli by nadobúdať práva a povinnosti v majetkových vzťahoch. V oboch prípadoch však platí, že politické strany mali právnu spôsobilosť vrátane spôsobilosti vstupovať do majetkových vzťahov, ktoré upravoval Hospodársky zákonník (zákon č. 109/1964 Zb.) a jediný skutočný rozdiel medzi prezentovanými názormi je, či zákon upravoval vznik a zánik politickej strany. Keďže však medzi rokmi 1948-1989 nevznikli žiadne nové legitímne politické strany (t. j. tie, ktoré by boli členmi Národného frontu), spor má skôr teoretický ako praktický charakter. Je však zrejmé, že takáto právna neistota nepodporila rozkvet politických strán; naopak, absencia (samostatnej) legislatívy mala za následok skrátenie a úplnú kontrolu činnosti politických strán.

5 Obnovenie postavenia politických strán po roku 1989

„Nech [budúce politické strany] politický a právny priestor, ktorý im vymohol ľud tejto republiky, využívajú v jeho záujme. Politický zápas medzi sebou nech vedú kultúrne, ako to od nich ľud očakáva. A nech dodržiavajú zákony. Po voľbách prevezmú veľkú časť zodpovednosti za správu tejto republiky.“⁵⁰

Tieto slová vyslovil poslanec Federálneho zhromaždenia Čarnogurský pri zdôvodňovaní znenia navrhovaného zákona o politických stranách v januári 1990, niekoľko týždňov po páde komunistického režimu v Československu. Táto doba bola poznačená pokusmi o demokratizáciu právneho poriadku; revolučná vláda⁵¹ si bola dobre vedomá potreby prijať takú legislatívu, ktorá by občanom priznávala právo združovať sa v politických stranách, a súčasne upravovala spôsob vzniku a zániku politických

⁴⁵ To vyplýva z ustanovenia čl. 6 ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky.

⁴⁶ Medzi rokmi 1951 až 1964 boli za právnické osoby v zmysle ustanovenia § 18 zákona č. 141/1950 Zb. Občiansky zákonník len tie subjekty, ktoré vznikli priamo zo zákona, alebo boli zriadené príslušným orgánom, resp. s jeho povolením. Existujúce politické strany teda mohli vyvodzovať svoju právnu subjektivitu na základe tohto ustanovenia. Po roku 1964 ich právne postavenie vyplývalo priamo z ich statusu spoločenskej organizácie v súlade s ustanovením § 18 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v jeho pôvodnom znení.

⁴⁷ Do roku 1990, kedy bol prijatý nový zákon o politických stranách výslovne priznávajúci politickým stranám status právnickej osoby.

⁴⁸ Tento záver podporuje aj ustanovenie § 5 zákona o dobrovoľníckych organizáciách, ktorý vymenúva už existujúce združenia alebo organizácie, ktoré boli ďalej považované za dobrovoľné organizácie. V danom ustanovení sa nevyskytovali existujúce politické strany vrátane Komunistickej strany Československa. Navyše, úplná absencia právnej úpravy zakladania politických strán je nepochybne ťažko prekonateľnou prekážkou v takomto reštriktívnom prostredí.

⁴⁹ Mikule, V., K vývoji právni subjektivity politických strán. Časopis pro právní vědu a praxi, 1997, 5 (3), ss. 376-378. Tento výklad podporuje čl. IV Ústavy Československej republiky, podľa ktorej: „Na starostlivosť o veci verejné a na výkon svojich demokratických práv si ľud vytvára dobrovoľné organizácie, najmä politické, odborové, družstevné a kultúrne, ženské a mládežnícke organizácie a telesné organizácie. vzdelávacie organizácie“. Ústava však bola prijatá 3 roky pred zákonom o dobrovoľníckych organizáciách, ktorý je lex specialis k ústave.

⁵⁰ Stenoprotokol z 22. schôdze Federálneho zhromaždenia dňa 23. januára 1990 [online]. In Poslanecká Sněmovna Parlamentu České Republiky. Dostupné dňa [14-10-2024] Dostupné na: <<https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/022schuz/s022008.htm>>

⁵¹ Vznikla ako výsledok rokovaní medzi komunistickou stranou a novovzniknutou opozíciou.

strán v záujme právnej istoty.⁵² Zároveň bolo potrebné urobiť tak čo najskôr, aby sa umožnil vznik nových politických strán ešte pred pripravovanými voľbami do Federálneho zhromaždenia. Preto bol 23. januára 1990 úspešne predložený Federálnemu zhromaždeniu na schválenie návrh zákona o politických stranách, ktorý znamenal koniec éry absencie právnej úpravy. Idea, že kodifikácia práva politických strán by mala umožniť efektívny výkon politickej slobody občanov, na ktorej bolo budované odôvodnenie prijatia právneho rámca existencie politických strán, je v protiklade s koncepciou liberalistickej neregulácie týchto subjektov. Vzhľadom na vývoj vplyvu absencie regulácie politických strán v priebehu 20. storočia je však takýto zvrät pochopiteľný. Predstavitelia vlády nemali v úmysle obnoviť liberalistický model fungovania politických strán, vytvorenie právneho rámca pre existenciu politických strán bolo podľa nich prejavom demokracie. Zákon bol vnímaný ako dočasná právna úprava, ktorá je kompromisom vyplývajúcim z potreby prijať zákon pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami, pričom sa počítalo s prijatím „definitívneho“ zákona o politických stranách po voľbách.

Ak sa pozrieme na znenie zákona, prvé, čo si môžeme všimnúť, je jeho stručnosť. Ani samotný zákon si nekladie vznešené ciele: účelom zákona bola len úprava zakladania a zániku politických strán.⁵³ Vznik politickej strany bol založený na princípe registrácie ministerstva vnútra; dňom registrácie nadobudla politická strana spôsobilosť na právne úkony ako právnická osoba vrátane spôsobilosti vstupovať do majetkových vzťahov, ktoré upravoval Hospodársky zákonník z roku 1964, aj keď o primeranosti takéhoto riešenia možno pochybovať. Chýbala aj právna úprava financovania politických strán; vláda chcela naštartovať proces čiastočnej odluky politických strán od štátu redukciou dovtedy existujúceho systému financovania štátu.

Nový právny predpis bol prijatý o rok neskôr: zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a politických hnutiach obsahoval špecifickú úpravu hospodárenia a financovania politických strán, čím sa stal prvým uceleným právnym predpisom o politických stranách.⁵⁴

6 Záver

V súhrne možno konštatovať, že politické strany prešli v 20. storočí veľkými zmenami, ktoré odzrkadľovali rôzne štátne režimy vo všeobecnosti, ako aj prístup štátu k združovaciemu právu vo forme politických strán na základe ideologického kontextu. V každej dobe zohrávali politické strany v politickom systéme a príslušnej právnej úprave inú úlohu, pričom nedostatok takejto regulácie zodpovedal ich neustále sa meniacej úlohe.

⁵² BĀRĀNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 11.

⁵³ Porovnaj: BĀRĀNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 11-12 a Stenoprotokol z 22. schôdze Federálneho zhromaždenia dňa 23. januára 1990 [online]. In Poslanecká Sněmovna Parlamentu České Republiky. Dostupné dňa [14-10-2024]l Dostupné na: <<https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/022schuz/s022008.htm>>

⁵⁴ BĀRĀNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999, s. 12-18.

Politické strany začínali začiatkom storočia ako *de facto* zákonom neupravené subjekty bez právnej subjektivity, následne sa v roku 1920 stali kľúčovými hráčmi fungovania parlamentnej demokracie (zatiaľ čo boli ešte neregulované ako výraz politickej slobody), aj keď neboli uznané ako právnické osoby. V roku 1938 bola ich existencia obmedzená a prísne regulovaná. Po roku 1945 sa prispôbili zmenenej politickej klíme, len aby sa vrátili do stavu neregulácie s uznanou právnou subjektivitou ako právnické osoby (aj keď tentoraz neregulácia viedla k obmedzeniu a úplnej kontrole akéhokoľvek prejavu politickej „slobody“), aby boli napokon v roku 1990 v súlade s princípom právnej istoty upravené osobitným právnym predpisom ako právnické osoby s plnou spôsobilosťou na právne úkony. Prirodzene, právna úprava politických strán nie je výsadou slovenského právneho poriadku.⁵⁵ Aktuálne sa v oblasti právnej úpravy politických strán objavujú stále nové výzvy, ako je zabezpečenie transparentného financovania politických strán,⁵⁶ vnútornej organizácie,⁵⁷ ako aj komplexnejšie vymedzenie úlohy politických strán v politickom systéme súčasného Slovenska.⁵⁸

Použité informačné zdroje:

- BARDOVIČ, J. *Politické strany – pragmatický aktér v procese tvorby politiky*. Slovak Journal of Public Policy and Public Administration, 2016, 3 (2), ss. 99-110.
- BÁRÁNY, E. *Právna úprava politických strán na Slovensku*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1999.
- BORZ, G. *Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis*. International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique, 2017, 38(1), ss. 99–113.
- BROKLOVÁ, E. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Sociologický Časopis, 1992, 29, ss. 105-110.
- CARTY, R. K. *Are Political Parties Meant to Be Internally Democratic?* In W. P. Cross & R. S. Katz (eds), *The Challenges of Intra-Party Democracy, Comparative Politics*. Oxford: Oxford Academic, 2013, ss. 11-26.
- DUSIL, V. *Československé právo spolkové*. Praha: Aventinum, 1924.
- GAJDOŠOVÁ, M. *Združenia a právo slobodne sa združovať*. Bratislava: C. H. Beck, 2013.
- GÁBRIŠ, T. *Rozpúšťanie politických strán v 1. Čsr: brániaca sa demokracia a jej odkaz*. In KÁČER, M. (ed.) *Rozpúšťanie politických strán ako prejav militantnej demokracie*. Praha: Leges, 2022, ss. 53-82.
- GOTTWALD, K. *Spisy zv. XII*. Praha: Nakl. ÚV KSČ, 1955.
- KAPLAN, K. *Národní fronta 1948–1960*. Praha: Academia, 2012.
- MALÍŘ, J. & MAREK, P. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. 1. Díl: Období 1861-1938. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 807239178X.
- MALÍŘ, J. & MAREK, P. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. 2. Díl: Období 1938-2004. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 8072391798.
- MIKULE, V. *K vývoji právní subjektivity politických stran*. Časopis pro právní vědu a praxi, 1997, 5 (3), ss. 370-378.

⁵⁵ BORZ, G. *Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis*. International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique, 2017, 38(1), ss. 99–113.

⁵⁶ OECD, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

⁵⁷ CARTY, R. K. *Are Political Parties Meant to Be Internally Democratic?* In W. P. Cross & R. S. Katz (eds), *The Challenges of Intra-Party Democracy, Comparative Politics*. Oxford: Oxford Academic, 2013, ss. 11-26.

⁵⁸ BARDOVIČ, J. *Politické strany – pragmatický aktér v procese tvorby politiky*. Slovak Journal of Public Policy and Public Administration, 2012, 3 (2), ss. 99-110.

- MIKULE, V. *Vývoj právní úpravy politických stran na území české republiky (nástin)*. In Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1, 2010, č. 1, ss. 221-233.
- OECD, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- PEKÁR, M. *Volebné právo a volebný systém na Slovensku v rokoch 1938-1945*. Historické súvislosti. In OROSZ, L. & Majerčík, T. (Eds.) *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, ss. 53-67.
- PEŠEK, J. *Priebeh februárových udalostí na Slovensku*. In O. Podolec (Ed.), *Február 1948 a Slovensko*. Bratislava: Ústav pamäti národa, 2008, ss. 178-201.
- PETRŮ, F. *Právní slovník pro lidové funkcionáře*. Praha: Orbis, 1961.
- PINZ, J. *Politické strany*. In K. Schelle & J. Tauchen (Eds.), *Encyklopedie českých právních dějin*, V. svazek (Pa-Právní). Ostrava: Aleš Čeněk, 2017, ss. 571-584.
- Príručka k dejinám KSČ. Populárny výklad pre lektorov a propagandistvo dejín KSČ (1st ed.)*. Bratislava: Pravda, 1972.
- REGINÁČOVÁ, N. *Vývoj volebných zákonov v dualistickom období. „Volebné praktiky“*. In OROSZ, L. & MAJERČÍK, T. (Eds.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, ss. 9-22.
- Stenoprotokol z 22. schôdze Federálneho zhromaždenia dňa 23. januára 1990 [online]. In Poslanecká sněmovna Parlamentu České Republiky. Dostupné dňa [14-10-2024] Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/022schuz/s022008.htm>
- ŠTENPIEN, E. *Volebné zákony pre voľby do najvyšších štátnych orgánov tzv. prvej ČSR*. In L. OROSZ & T. MAJERČÍK (Eds.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, ss. 36-52.
- WEYER, F. *Úprava právního postavení politických stran*. In Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně, 1923, roč. 2., ss. 15-36.

Použité právne predpisy a pramene

- Nariadenie ministra vnútra č. 1508/1875 B. M. vo veci spolkov
- Program čl. vlády Národného frontu Čechov a Slovákov, prijatý na prvej schôdzi vlády dňa 5. apríla 1945 v Košiciach.
- Spolkový zákon č. 132/1867 r. z.
- Ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky
- Ústavný zákon č. 150/1948 Sb. Ústava Československej republiky
- Ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. o ústave Slovenskej republiky
- Ústavný zákon č. 330/1938 Sb. z. a n. o zmocnení k zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariadenovacej
- Vládne nariadenie č. 131/1939 Sl. z. o konsolidácii majetkových záležitostí Hlinkovej slovenskej ľudovej strany
- Vládne nariadenie č. 355/1938 Sb. z. a n. o politických stranách
- Zákon č. 109/1964 Zb. Hospodársky zákonník
- Zákon č. 121/1940 Sl. z. o politických stranách národnostných menšín
- Zákon č. 123/1920, ktorým sa vydáva poriadok pre voľby do Poslaneckej snemovne
- Zákon č. 124/1920 Sb. z. a n. o zložení a právomoci Senátu
- Zákon č. 125/1929 Sb. z. a b. o volebnom súde
- Zákon č. 128/1968 Zb. o Národnom fronte
- Zákon č. 141/1950 Sb. Občiansky zákonník

Zákon č. 15/1990 Zb. o politických stranách

Zákon č. 201/1933 o zastavovaní činnosti a o rozpustení politických strán

Zákon č. 215/1942 Sl. z. o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane

Zákon č. 245/1939 Sl. z. o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane

Zákon č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach

Zákon č. 64/1964 Zb. Občiansky zákonník

Zákon č. 663/1919 Sb. z. a n. o stálych zoznamoch voličov

Zákon č. 68/1951 Sb. o dobrovoľných organizáciách

Zákon č. 11/1918 o vytvorení samostatného štátu Československa

Zákonný čl. č. XXXIII/1874 o zmene a doplnení zák. čl. V/1848 a sedmohradského zák. čl. II/1848