

5. 10. 2000

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Komentář a důvodová zpráva k novele zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách

Ústavní rámec postavení politických stran a politických hnutí tvoří čl. 5 Ústavy, který stanoví princip svobodného a dobrovolného vzniku a volné soutěže stran a hnutí

Zákon, kterým se mění zákon č. [424/1991](#) Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [586/1992](#) Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [357/1992](#) Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

Obecná část

Ústavní rámec postavení politických stran a politických hnutí (dále jen "strany a hnutí") tvoří čl. 5 Ústavy, který stanoví princip svobodného a dobrovolného vzniku a volné soutěže stran a hnutí. Ústavním východiskem pro realizaci výkonu sdružovacího práva, jež slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti prostřednictvím stran a hnutí, je pak čl. 20 odst. 2, 3 a 4 Listiny základních práv a svobod. Základním právním předpisem je zákon č. [424/1991](#) Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon"). Tento zákon stanoví podmínky vzniku a činnosti stran a hnutí a zároveň vymezuje případy, kdy lze výkon tohoto práva omezit.

S problematikou stran a hnutí souvisejí zejména následující zákony: zákon č. [563/1991](#) Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [586/1992](#) Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [531/1990](#) Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a občanský soudní řád.

Předložený návrh zákona vychází z věcného záměru schváleného usnesením vlády ČR č. 283 ze dne 7. dubna 1999.

Poznatky z aplikace zákona ukazují, že je žádoucí výslovně upravit některé otázky týkající se rozhodování a jednání stran a hnutí. Stanovy jednotlivých stran a hnutí upravují ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) bodu 6 zákona jejich orgány včetně vymezení jejich oprávnění a v této souvislosti je zákonem zaručena členům strany a hnutí možnost soudní ochrany podle § 16a zákona. Povaha sporů, k nimž dochází v praxi, ukazuje, že tato úprava není zcela vyhovující. Je např. třeba, aby žaloba člena strany a hnutí směřující proti rozhodnutí orgánu strany a hnutí, jenž může zásadním způsobem ovlivnit existenci strany a hnutí, měla přímo ze zákona odkladný účinek.

Nejsou též vytvořeny zákonné podmínky pro to, aby Ministerstvo vnitra (dále jen "ministerstvo") mohlo zveřejňovat informace o údajích vyznačovaných v evidenci stran a hnutí podle § 9 a 10 zákona.

Zákon výslovně neupravuje otázku účinnosti změny stanov stran a hnutí, což se negativně projevuje např. v tom, že strana se řídí novými stanovami, ačkoli změna stanov nebyla dosud registrována ministerstvem.

Zákon dále taxativně vymezuje příjmy stran a hnutí, jimiž mohou být příspěvky ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů, příspěvky ze státního rozpočtu České republiky na činnost stran a hnutí (dále jen "příspěvek na činnost"), příspěvky z rozpočtů vyšších územních samosprávných celků a obcí, stanoví-li tak zvláštní zákon, příspěvky vlastních členů, dary a dědictví, příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob ve smyslu výše uvedeného, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, půjčky a úvěry.

Otázka veřejné kontroly možných zdrojů příjmů stran a hnutí je řešena na úrovni Poslanecké sněmovny v souvislosti s výročními finančními zprávami předkládanými každoročně Poslanecké sněmovně do 1. dubna. Předmětem kontroly na základě těchto zpráv je skutečnost, zda byla předložena v úplnosti požadované zákonem. Při nesplnění této povinnosti zákon umožňuje pozastavení výplaty státního příspěvku na činnost stran a hnutí, oprávněných uvedený příspěvek pobírat. Opakované nesplnění povinnosti může vést k podání návrhu vlády, popř. prezidenta republiky, Nejvyššímu soudu na pozastavení činnosti stran a hnutí, eventuálně k podání návrhu na jejich rozpuštění.

Nejsou však vytvořeny dostatečné podmínky pro to, aby zejména v případě sponzoringu stran a hnutí bylo zamezeno dokladování tohoto zdroje příjmů nepravdivými listinami. Nelze tudíž ani následně postihnout strany a hnutí, zjistí-li se, že údaje o dárci neodpovídají skutečnosti. Z odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. [296/1995](#) Sb., jímž byl mj. zrušen absolutní zákaz účasti stran a hnutí v podnikatelské činnosti, vyplývá, že je ústavně nepřijatelný úplný zákaz sponzorování stran a hnutí.

Cílem navrhované úpravy je upřesnění dosavadní neúplné úpravy týkající se orgánů stran a hnutí, jejich rozhodování a zprůhlednění financování stran a hnutí. Z uvedeného důvodu se jeví potřebné vyřešit v návrhu tři základní obsahové okruhy. Jednak jde o zpřesnění stávající úpravy soudní ochrany, skutečností vyznačovaných v evidenci ministerstva a o hospodaření stran a hnutí, jednak o nový režim poskytování finančních darů těmto subjektům a dále jde o promítnutí zamýšlené úpravy do souvisejících právních předpisů.

Navrhovaná novela zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Z hlediska dosažení kompatibility právního řádu České republiky s právem Evropských společenství se konstatuje, že legislativní úprava této oblasti nespadá do pravomoci Evropských společenství, nýbrž do pravomoci členských států.

Navrhovaná úprava bude mít dopad na státní rozpočet v případě umožnění daňového zvýhodnění dárců. Předpokládaný dopad na státní rozpočet nelze zcela přesně kvantifikovat. Vzhledem k předpokladu, že nepůjde o příliš četné případy, nemělo by dojít k výraznému zatížení státního rozpočtu. Naopak nelze vyloučit příjmy do státního rozpočtu v souvislosti s pokutou za přijetí darů v rozporu se zákonem.

Náklady spojené s tiskem darovacích poukázek by měly být kryty jednotlivými stranami a hnutími, neboť poukázky jim budou prodávány za cenu odpovídající uvedeným nákladům.

S ohledem na rozsah úkolů spojených s prodejem poukázek stranám a hnutím a s navrhovaným novým oprávněním územních finančních orgánů lze tuto činnost zabezpečit při současném personálním vybavení.

K čl. I.

K bodu 1 a 2

Nahrazení výrazu "bydliště" výrazem "adresa místa pobytu" reaguje na skutečnost, že pro účely registračního řízení má význam adresa místa, kde je účastník k dosažení, tzn. ať již jde o místo přechodného či trvalého pobytu. Stejný termín se pro účely tohoto zákona užívá i v dalších dotčených ustanoveních.

K bodu 3

S ohledem na záměr zprůhlednit financování stran a hnutí se považuje za účelné, aby bylo též známo, jakým podílem jejich členové finančně přispívají na činnost strany a hnutí.

Navrhovaná úprava pokrývá pouze případy, kdy členové strany a hnutí mají uloženu povinnost platit členské příspěvky. Pokud by tato povinnost stanovami uložena nebyla a člen dobrovolně poskytl "členský příspěvek", podléhal by režimu darů podle tohoto zákona.

K bodu 4 až 7

Zavedením rejstříku stran a hnutí, který je veřejným seznamem vedeným Ministerstvem vnitra, se vytváří prostor pro uplatnění veřejné informovanosti o zásadních skutečnostech týkajících se stran a hnutí.

Přebírá se tak princip uplatňovaný v případě jiných právnických osob. Okruh údajů vedených v rejstříku stran a hnutí odpovídá okruhu údajů o právnických osobách zapsaných v ostatních rejstřících. Konstitutivní účinky zápisu v rejstříku stran a hnutí jsou spojeny s registrací strany a hnutí, s registrací změny jejich stanov a s výmazem strany a hnutí (§ 6 odst. 1 ve spojení s § 8 odst. 4, § 11 odst. 1 a § 12 odst. 1). Ostatní skutečnosti vyznačované v rejstříku stran a hnutí mají informativní charakter.

Součástí rejstříku stran a hnutí je sbírka listin, která obsahuje též stanovy stran a hnutí. Do těchto stanov je dosud možno nahlédnout pouze při splnění podmínek § 23 správního řádu. Na poskytování kopií ze sbírky listin se vztahuje zákon o správních poplatcích.

Rozsah oznamovací povinnosti stran a hnutí navazuje na okruh údajů vedených v rejstříku stran a hnutí. Pokud jde o údaj o identifikačním čísle strany a hnutí, bude získáván z informačního systému Českého statistického úřadu.

K bodu 8

Upřesňuje se postup při registraci změny stanov strany a hnutí. V této souvislosti se jeví zejména

potřebné, aby v zákoně bylo výslovně uvedeno, že nové stanovy nabývají účinnosti dnem jejich registrace ministerstvem. Z této skutečnosti vyplývá, že při schvalování změny stanov je třeba postupovat podle dosavadních (registrovaných) stanov. Výjimkou je postup při obměně statutárního orgánu, kdy návrh na registraci změny stanov může v případě změny názvu statutárního orgánu učinit příslušná osoba již s uvedením nového funkčního označení statutárního orgánu; např. namísto předsedy dle dosavadních registrovaných stanov je podle nových dosud neregistrovaných stanov statutárním orgánem výbor, za nějž jedná společně předseda a místopředseda. Nejeví se účelné, aby podání ve věci změny stanov činil bývalý představitel strany a hnutí.

Při řízení o registraci změny stanov stran a hnutí se v podstatě uplatní stejný postup jako při řízení o registraci strany a hnutí. Rozdíl spočívá pouze v tom, že stranu a hnutí již nereprezentuje přípravný výbor, nýbrž orgány ustavené podle stanov.

K bodu 9

Navrhovaná úprava navazuje na zavedení rejstříku stran a hnutí (viz bod 4 návrhu).

K bodu 10

Jeví se účelné, aby s žalobou člena strany a hnutí podanou u příslušného okresního soudu týkající se rozhodnutí orgánu strany a hnutí ve věci jejich zrušení byl ze zákona spojen odkladný účinek. Návrh vychází z toho, že v případě rozhodnutí soudu o oprávněnosti návrhu lze tímto postupem zamezit neopodstatněnému zásahu do vlastní existence strany a hnutí a s ním spojenými nepříznivými důsledky.

K bodu 11 a 12

Nepovažuje se za žádoucí, aby činnost stran a hnutí mohla být financována též z rozpočtů krajů, obcí, městských částí a městských obvodů s ohledem na jim svěřenou působnost.

Dosavadní neurčitá formulace "příspěvky vlastních členů", která umožňuje různý výklad, se nahrazuje termínem "členský příspěvek", který odpovídá též terminologii užívané v rámci daňových předpisů.

K bodu 13

Stanoví se zvláštní režim pro poskytování peněžitých darů, jejichž výše od téhož dárce přesahuje 25 000 Kč za kalendářní rok. Podle navrhované úpravy bude možno dary přesahující uvedenou hranici realizovat pouze formou darovacích poukázek, které mají charakter darovací smlouvy ve smyslu § 628 občanského zákoníku, a tomu tudíž odpovídají jejich náležitosti. V zájmu vyloučení pochybností o totožnosti dárce se předpokládá ověření podpisu dárce a příjemce daru na dílu č. 1 darovací poukázky.

Při určení výše peněžního daru, který podléhá výše uvedenému režimu, se přihlíží k tomu, aby drobné dary mohly být poskytovány jednoduchým způsobem s tím, že jde o částky, jejichž výše nemůže ohrozit důvěryhodnost hospodaření stran a hnutí.

V této souvislosti se předpokládá, že darovací poukázka bude tvořena třemi díly označenými

pořadovými čísly, z nichž jeden bude určen pro evidenci vedenou stranou a hnutím, další pro doložení peněžních darů v rámci výroční finanční zprávy předkládané Poslanecké sněmovně (viz bod 16) a zbývající pro dárce. Podrobnější úpravu týkající se technických náležitostí darovací poukázky upraví vyhláška Ministerstva financí, která nabude účinnosti současně se zákonem. Identifikačními údaji o dárci se rozumí jeho jméno, příjmení, rodné číslo a místo trvalého pobytu nebo jeho název, sídlo a identifikační číslo. Identifikačními údaji o příjemci daru se rozumí název, sídlo, identifikační číslo a číslo účtu strany a hnutí, kterým má být peněžitý dar poskytnut.

Navrhovaná maximální roční výše peněžitých darů, které může strana a hnutí přijmout, vytváří dostatečný prostor pro financování jejich činnosti z tohoto zdroje příjmů.

Stanovená evidenční povinnost strany a hnutí týkající se nakoupených a vydaných darovacích poukázek sleduje zabezpečení dostupnosti údajů o nakládání s nimi. Forma vedení této evidence se ponechává na uvážení stran a hnutí.

K bodu 14 až 16

Z důvodu zabezpečení komplexní informovanosti o hospodaření stran a hnutí se výroční finanční zpráva doplňuje o přehled jejich stěžejních výdajů. Do § 18 odst. 1 zákona se promítá nová úprava poskytování peněžitých darů stranám a hnutím formou darovacích poukázek. V přehledu o darech a dárcích je třeba uvést každý dar, s tím, že v případě peněžitého daru se vyjádří jeho výše, a identifikovat každého dárce.

K bodu 17

Nově se vymezuje okruh subjektů, od nichž nesmějí strana a hnutí přijmout dar. Předně jde o právnické osoby, jež jsou financovány ze státního rozpočtu nebo v nichž má stát nebo státní podnik majetkový podíl, a není tudíž žádoucí, aby spoluvytvářely svými dary majetek strany a hnutí. Zamezuje se jakémukoli financování stran a hnutí uvedenými subjekty.

Další okruh pak představují právnické osoby, které by měly svůj majetek používat především k naplnění cílů své činnosti nebo u nichž to výslovně vylučuje zvláštní zákon (např. zákon o nadacích a nadačních fondech). V zájmu ochrany svobodné soutěže politických sil se nepovažuje ani za vhodné, aby strany a hnutí byly hmotně podporovány ze zahraničí s výjimkou darů od občanů České republiky, kteří nemají na území České republiky trvalý pobyt.

K bodu 18

Pokud strana a hnutí získaly peněžitý dar v rozporu se zákonem a nevyužily možnost tento dar včetně případného úrokového zhodnocení vrátit dárci, zavádí se jejich finanční postih. Jde o případy, kdy strana a hnutí přijaly peněžitý dar v rozporu s § 17a, dále dar od osoby uvedené v § 19 nebo byla překročena stanovená maximální roční výše peněžitých darů podle § 17b zákona. Příslušnou částkou, kterou je třeba vrátit dárci, se rozumí vždy celá částka, tzn. včetně jeho úrokového zhodnocení, a to i v případě, kdy limit 40 milionů Kč je poskytnutým darem překročen částečně.

Lhůta pro vrácení peněžitého daru se stanoví s přihlédnutím k zákonné lhůtě, v níž předkládají strany a hnutí výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně tzn., kdy je stranám a hnutím znám stav

jejich hospodaření.

Rozhodování ve věci je svěřeno finančním úřadům s ohledem na to, že předmětná problematika souvisí z hlediska vazby na státní rozpočet se zaměřením činnosti těchto úřadů.

Finanční prostředky určené do státního rozpočtu budou poukazovány na "příjmový účet státního rozpočtu" číslo 772-5921001/0710, vedený u České národní banky.

K bodu 19 až 22

Zákon nadále nepředpokládá poskytování stálého příspěvku straně a hnutí, jež opakovaně sice dosáhly nejméně 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny, avšak nedosáhly potřebného počtu hlasů pro jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně. Nárok na stálý příspěvek v takovýchto případech vzniká pouze jednou. Následujícími volbami se tudíž rozumí každé volby, jichž se strana a hnutí účastní, aniž získají zákonem stanovený potřebný počet hlasů pro poskytnutí stálého příspěvku. Další financování strany a hnutí, jimž se ani s poskytnutým státním příspěvkem nepodařilo získat podporu voličů potřebnou k jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně, se tímto omezuje.

Dosavadní právní úprava opomíjí skutečnost, že může nastat situace, kdy dojde k uprázdnění mandátu do konce volebního období, a to buď v případě, že na uprázdněný mandát poslance není náhradník nebo v případě, že zanikne mandát senátoru v průběhu volebního období. V této souvislosti je potřebné výslovně stanovit, že není-li mandát vykonáván, výplata příspěvku na mandát nenáleží a zároveň upravit postup při zastavení tohoto příspěvku. Vychází se ze skutečnosti, že příspěvek na mandát je určen na aktivity spojené výlučně s účastí zástupců stran a hnutí na činnosti Poslanecké sněmovny a Senátu. Obdobné upřesnění je žádoucí v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny.

Povinnost Poslanecké sněmovny a Senátu informovat o skutečnostech podmiňujících zastavení výplaty příspěvku na mandát v důsledku jeho uprázdnění navazuje na obdobnou povinnost Poslanecké sněmovny podle § 20a odst. 4 zákona.

K Čl. II

Požadovaná úprava stanov se týká stran a hnutí, jejichž stanovy neřeší výši členských příspěvků.

Za účelem zprůhlednění hospodaření stran a hnutí se předpokládá ocenění jejich majetku s tím, že toto ocenění bude připojeno k první výroční finanční zprávě předložené Poslanecké sněmovně po nabytí účinnosti zákona. Údaje o majetkových poměrech stran a hnutí umožní v následujících letech porovnávání údajů sledovaných výroční finanční zprávou s výchozím stavem.

K Čl. III.

Současně s novelou zákona č. [424/1991](#) Sb., je navrhována i změna zákona o daních z příjmů. Rozšiřuje se okruh osob, jimiž poskytnutý dar je spojen s daňovým zvýhodněním dárce.

K Čl. IV.

Vzhledem k tomu, že zákon byl již několikrát novelizován, předpokládá se vyhlášení jeho úplného znění ve Sbírce zákonů.

K Čl. V.

Den nabytí účinnosti zákona je navrhován s přihlédnutím k tomu, že nová právní úprava by se měla uplatnit ve spojení s počátkem účetního období.

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)