

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Matěj Brožek

**Vnitrostranická demokracie
a zkušenosti z první republiky
na příkladu agrární strany**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D.

Katedra politologie a sociologie

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. ledna 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 533.677 znaků včetně mezer.

Matěj Brožek

V Praze dne 31. ledna 2024

Tímto bych rád poděkoval vedoucí mé diplomové práce doc. JUDr. Janě Ondřejkové, Ph.D. za odborné vedení, cenné připomínky a laskavý přístup. Dále bych chtěl poděkovat za konzultaci panu doc. JUDr. Jiřímu Šoušovi, Ph.D. Velké poděkování patří také mé rodině.

1. Úvod.....	1
1.1. Obsah práce a výzkumné otázky	1
2. Agrární strana	3
2.1. Význam agrární strany	3
2.2. Vnitřní poměry strany	4
2.3. Členství ve straně	5
2.4. Organizace strany	7
2.5. Místní organizace	7
2.6. Okresní organizace	11
2.7. Župní organizace	14
2.8. Sjezd	18
2.8.1. Sjezd ve dnech 29. a 30. dubna 1919	19
2.8.2. Sjezd ve dnech 29. a 30. června 1922	20
2.8.3. Sjezd ve dnech 5. a 6. září 1925	20
2.8.4. Sjezd ve dnech 7. a 8. května 1929	21
2.8.5. Sjezd ve dnech 29. a 30. října 1932.....	21
2.8.6. Sjezd ve dnech 30. a 31. ledna 1936	22
2.8.7. Hodnocení sjezdů	22
2.9. Výkonný výbor a předsednictvo	24
2.9.1. Antonín Švehla	29
2.10. Ústřední sekretariát	31
2.10.1. Rudolf Beran	32
2.10.2. Další členové ústředního sekretariátu.....	35
2.11. Smírčí soud.....	35
2.12. Hospodaření agrární strany	36
2.13. Problémy stranického financování obecně.....	39
2.14. Usnášeníschopnost podle organizačního řádu.....	47
2.15. Přidružené organizace	48
2.15.1. Odborové organizace.....	49
2.15.2. Odbory-kluby	50
2.15.3. Kulturně-národní organizace	51
2.15.4. Nepolitické organizace	51
2.15.5. Veřejné korporace	52
2.15.6. Hodnocení přidružených organizací.....	53
2.16. Stranické rozpory	55
2.17. Agrárníci na Slovensku a na Podkarpatské Rusi.....	61
2.18. Stranická kázeň a vyloučení ze strany.....	63
2.19. Tisk strany	66
2.20. Kandidátní listiny	68
2.21. Organizační řád 1936	71
3. Vnitrostranická demokracie v kontextu legislativy a judikatury	75
3.1. Úvodem k legislativě a judikatuře.....	75
3.2. Prameny úpravy politických stran za Rakouska-Uherska.....	76
3.3. Starý spolkový zákon	76
3.4. Zákon o práve spolčovacím.....	77
3.4.1. Působnost zákona	78
3.4.2. Založení spolku	79
3.4.3. Urovnávání sporů ve spolku	81

3.4.4. Dohled nad činností spolku	83
3.4.5. Rozpuštění spolku a jiné sankce	84
3.4.6. Spolky politické a vztah k politickým stranám	86
3.4.7. Obrat v judikatuře	89
3.4.8. Možný vliv na vnitrostranickou demokracii	91
3.5. Skutečné právní postavení politických stran za první republiky	94
3.6. Ústava Československé republiky	96
3.7. Volební zákony	96
3.7.1. Voličské seznamy	97
3.7.2. Volby obecní	97
3.7.3. Volby parlamentní	103
3.7.4. Mandát člena parlamentu a volební soud	104
3.7.5. Kontext rozhodování volebního soudu	108
3.7.6. Volby župní, zemské a okresní	114
3.8. Některé názory z veřejné debaty a další poznámky	115
3.9. Zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran	123
3.9.1. Postižení politické strany	125
3.9.2. Vztah zákona ke spolkové úpravě	127
3.9.3. Aplikace zákona	128
3.9.4. Registrace politických stran a názory z veřejné debaty	130
4. Vnitrostranická demokracie v politologii	135
4.1. Úvodem k politologickému pohledu	135
4.2. Typologie politických stran – organizační kritérium	136
4.2.1. Strany přímé a nepřímé	136
4.2.2. Organizační jednotky stran	138
4.2.3. Slabě a silně rozčleněné strany	142
4.2.4. Vertikálně a horizontálně uspořádané strany	143
4.2.5. Centralizované a decentralizované strany	144
4.3. Typologie politických stran – vývojové kritérium	147
4.3.1. Kádrové strany	147
4.3.2. Masové strany	148
4.3.3. Všelidové strany	149
4.3.4. Kartelové strany	150
4.3.5. Další vývoj	151
4.3.6. Vývojový model agrární strany	152
4.4. Maurice Duverger a vnitrostranická demokracie	154
4.4.1. Legitimita vedení strany	154
4.4.2. Ovlivňování stranických voleb	156
4.4.3. Řízení strany z pozadí	158
4.4.4. Oligarchie stranických elit	160
4.4.5. Sociální a věkový charakter stranických elit	162
4.4.6. Disciplína členské základny	164
4.4.7. Postavení stranických vůdců	166
4.5. Rada Evropy a vnitrostranická demokracie	171
4.5.1. Základní principy v oblasti politických stran	172
4.5.2. Založení politické strany	175
4.5.3. Vnitřní organizace politické strany	177
4.5.4. Financování politické strany	181
4.5.5. Omezení politické strany	183

4.6. Edvard Beneš a vnitrostranická demokracie	185
4.6.1. Oligarchie v politické straně.....	187
4.6.2. Dopady aktivit politických stran	189
4.6.3. Návrhy na uspořádání politických stran	191
4.7. Publicistika první republiky a vnitrostranická demokracie.....	192
5. Závěr.....	197
5.1. Shrnutí a odpovědi na výzkumné otázky	197
Seznam použitých zdrojů.....	218
Abstrakt a klíčová slova.....	226
Abstract and keywords	227

1. Úvod

1.1. Obsah práce a výzkumné otázky

První československá republika je v dnešní době vnímána velmi optimisticky. Bývá označována jako dokonalý vzor demokracie a vyzdvihována za to, že si zachovala svůj charakter i v době silících autoritářských tendencí v okolních státech. Autor této práce považoval tento obecně tradovaný závěr za poněkud nepřesný. Své zkoumání proto zaměřil právě na dvacet let existence první republiky a konkrétně na vlastnosti její demokracie.

Na téma prvorepublikové demokracie zpracovali jiní autoři již velkou řadu odborných pojednání. V tomto ohledu vnímá autor první republiku jako poměrně dobře zmapovanou. Práci, které by se věnovaly československým politickým stranám, je naopak méně. Většina se jich věnuje běžnému politickému provozu, významným osobnostem nebo programu stran a jeho prosazování v parlamentu. Chybí tedy práce, které by se podrobně věnovaly vnitrostranické demokracii. Toto téma je přitom podle autora velmi důležité. Právě politické strany měly zásadní vliv na politiku první republiky, a tím i na kvalitu její demokracie.

Autor v následujících kapitolách zkoumá vnitrostranickou demokracii za první republiky z různých úhlů pohledu. Vzhledem k rozsáhlosti tématu autor zúžil svou studii pouze na jednu politickou stranu, kterou považuje za možná vůbec nejvýznamnější demokratickou sílu první republiky – agrární stranu.

V první části práce autor popisuje její vnitřní poměry s odkazem na dnešní odborná pojednání a historické zdroje. Konkrétně se věnuje všem oblastem činnosti strany a při jejím zkoumání postupuje podle systematiky jejího organizačního řádu. Blíže se věnuje také významným osobnostem strany, především jejím předsedům za první republiky. Pozornosti autora neušly ani vnitrostranické rozpory nebo politická situace strany na Slovensku a Podkarpatské Rusi. V práci autor průběžně uvádí své závěry o vlivu jednotlivých analyzovaných témat na vnitrostranickou demokracii. Cílem kapitol věnovaných agrární straně je shromáždit informace, které autor analyzuje a na které v dalších částech práce aplikuje teoretické koncepce.

Druhá část práce se věnuje právnímu zakotvení politických stran. Vzhledem k recepci rakousko-uherského právního řádu první republikou začíná autorova analýza již právními předpisy přijatými v polovině 19. století. Tento historický exkurz ukazuje vývoj právní úpravy v širších souvislostech, což může být užitečné pro pochopení přístupu právníků za první republiky. Legislativa regulující politické strany byla za první republiky stále ve svých

počátcích. Práce proto zkoumá zejména příbuzné právní úpravy, které byly na politické strany různým způsobem aplikovány. Podrobně se autor věnuje především spolkovému a volebnímu právu. Vzhledem k poměrně rozsáhlým dobovým debatám o charakteru parlamentního mandátu se autor blíže zabývá i touto problematikou. Kvůli nedostatkům a mezerám v legislativě hrála za první republiky významnou roli justice. Práce proto uvádí a cituje celou řadu soudních rozhodnutí, která měla v některých případech zásadní význam pro existenci a fungování politických stran. Speciální pozornost autor věnuje zákonu o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, jenž byl jediným právním předpisem první republiky výhradně zaměřeným na problematiku činnosti stran. V souvislosti s tímto zákonem popisuje autor také názory zaznívající ve veřejné debatě o legislativní regulaci stran. Cílem této části práce je ukázat podmínky, ve kterých politické strany první republiky existovaly, a jejich možný vliv na vnitrostranickou demokracii.

Ve třetí části práce autor rozebírá problematiku politologických koncepcí zaměřených obecně na vnitřní fungování stran i konkrétně na vnitrostranickou demokracii. Politické strany zkoumá nejprve optikou jejich typologie podle organizačního a vývojového kritéria. Následně podrobně popisuje závěry Maurice Duvergera. Dnešní náhled na vnitrostranickou demokracii reprezentují v práci stanoviska Benátské komise Rady Evropy, dobové historické nazírání pak myšlenky Edvarda Beneše a dalších autorů. Teoretické koncepce autor průběžně aplikuje na praxi agrární strany a v širším pohledu i na celou politiku první republiky a její právní řád. Cílem této části práce je nejen představit různé přístupy k vnitrostranické demokracii a možnosti jejího zkoumání, ale především závěry prvních dvou částí práce touto optikou zhodnotit.

Autor si za celkový cíl práce stanovil nalezení odpovědí na následující výzkumné otázky:

- 1. Jakým způsobem byla vnitřně uspořádána agrární strana za první republiky a byly v ní dodržovány zásady vnitrostranické demokracie?**
- 2. Jakým způsobem byly politické strany za první republiky právně regulovány a mohl tento způsob regulace ovlivňovat kvalitu jejich vnitrostranické demokracie?**

2. Agrární strana

2.1. Význam agrární strany

Ke studiu vnitrostranické demokracie za první republiky zvolil autor této práce republikánskou stranu známou také pod přívlastkem agrární.¹ Autora k takovému výběru vedlo několik důvodů.

Agrární strana byla bezpochyby jednou z nejvýznamnějších politických sil mezi roky 1918 a 1938. Svědčily o tom její výsledky ve volbách i podíl na formování prvorepublikové politiky. Strana byla jako jedna z mála etablována na celém území Československa (tedy v Českých zemích, na Slovensku i Podkarpatské Rusi) a působila ve státních i samosprávných orgánech. Od roku 1922 až do konce první republiky drželi agrárníci téměř nepřetržitě funkci předsedy vlády, ve které se střídali jejich významní představitelé (Antonín Švehla, František Udržal, Jan Malypetr a Milan Hodža). Také některá ministerstva ovládali agrárníci prakticky trvale (ministerstvo zemědělství nebo ministerstvo vnitra). Opakovaně dosahovali vysokých volebních zisků. Od prvních prvorepublikových parlamentních voleb v roce 1920 (cca 603.000 hlasů) do posledních v roce 1935 (cca 1.176.000 hlasů) stále stoupal počet jejich voličů. Takové mimořádné výsledky navíc vykazovala strana zemědělsky zaměřená, a to i v době silících totalitních tendencí.²

Úspěch agrárníků jistě vycházel z politické obratnosti jejich představitelů vůči veřejnosti i ostatním politickým aktérům. Důležité bylo také množství obyvatelstva působícího v zemědělství, které straně umožnilo vytvořit masovou členskou základnu. Neméně významnou roli hrálo také vnitřní uspořádání strany.³ Republikánská strana se vyznačovala propracovanou strukturou, kterou vhodně doplňovala řada přidružených organizací. Straně se tím podařilo k sobě pevně ukotvit i podporovatele, kteří neměli zájem o přímé členství. Organizační síť efektivně spojovala masovou členskou základnu, přitom ale umožnila zachování akceschopnosti. Právě dokonalost stranické organizace a její masový charakter vedly autora této práce k výběru agrárníků jako vzorku pro hodnocení úrovně vnitrostranické demokracie za první republiky.

Kromě popisu vnitřního uspořádání strany podle organizačního řádu se autor věnuje také činnosti přidružených organizací, mocenským poměrům ve straně nebo jejím kontrolním

¹ Autor v práci průběžně používá obě označení strany – agrární i republikánská. Oficiální název strany se v průběhu první republiky měnil.

² MALÍŘ, Jiří a MAREK, Pavel. Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Brno: Doplněk, 2005, s. 582–587. ISBN 80-7239-178-X.

³ MAREK, Pavel. Přehled politického stranictví na území českých zemí a Československa v letech 1861–1998. Olomouc: Gloria, 2000, s. 164. ISBN 80-86200-25-6.

mechanismům. Záměrem této části práce je tedy popsat a zhodnotit fungování republikánské strany a identifikovat klíčové aspekty její vnitrostranické demokracie.

2.2. Vnitřní poměry strany

Prvním organizačním dokumentem strany přijatým po roce 1918 se stal Organizační řád Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu schválený říšským sjezdem dne 29. června 1922.⁴ Tento dokument navazoval na předcházející vnitrostranické stanovy vzniklé před první světovou válkou. Nový organizační řád oproti původní úpravě zejména zvýšil význam regionálních stranických buněk a začlenil přidružené organizace do struktury strany. Vedl také k nárůstu počtu funkcionářů a upřesnil vztahy stranických orgánů a jejich kompetence.⁵ Podle historika Josefa Harny vyplývala z ustanovení nového organizačního řádu „úzkostlivá snaha o co nejširší uplatnění principů demokracie“.⁶

Organizační řád se členil na celkem 11 hlav, které se věnovaly členství, regionálním organizačním složkám, ústředním orgánům, financování, kázní členů nebo vztahu k přidruženým organizacím. Byl vydán společně s programem strany v jedné publikaci. Struktura organizačního řádu a způsob úpravy vztahů mezi stranickými složkami odpovídaly široké personální základně masového hnutí. Na organizační řád navazovaly další vnitřní předpisy, které podrobně upravovaly některé oblasti stranické činnosti. Jednalo se například o řád vyloučení příslušníků a současně řád disciplinární, pokyny pro župní organizace nebo tiskový řád.

Fungování strany podle organizačního řádu z roku 1922 se osvědčilo. Jeho úpravy probíhaly průběžně, ale struktura strany zůstala po celou první republiku stejná. Protokol o sjezdu strany v roce 1925 k tomu uvádí: „*Náš zákon strany, naše ústava, řád organizační doznaly na sjezdu doplnění v několika málo bodech rázu nikoliv zásadního. Tedy i náš statut minulým sjezdem daný vyhovuje a přiléhá plně ke straně ve stálém vývoji se nalézající*“.⁷

Přijetí nebo úpravy organizačního řádu byly ve výlučné kompetenci stranického sjezdu. V případě pochybností o interpretaci řádu se organizační složky obracely na výkonný výbor

⁴ Organizační řád Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu schválený říšským sjezdem dne 29. června 1922.;

Autor v následujících kapitolách necituje z úsporných důvodů každé popisované ustanovení organizačního řádu.

⁵ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 559.

⁶ MAREK, Přehled politického stranictví..., s. 167.

⁷ Protokol o jubilejním říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925. s. 8.

strany. Ten otázku předložil své organizační komisi a na základě jejího stanoviska autoritativně rozhodl.⁸

Ačkoliv se republikánská strana často na veřejnosti prezentovala svými demokratickými základy, naplňování organizačního řádu v tomto smyslu zřejmě nebylo vždy úspěšné. Josef Harna k tomu uvádí, že „*navzdory demokratickým formulacím (...) ukazuje systém práce řídicích orgánů vysoký stupeň oligarchizace strany*“, což dokládá mimo jiné velmi pomalou obměnou funkcionářů a významným působením zákulisních hráčů (podnikatelů, finančníků nebo majitelů větších statků). Upozorňuje také na „přísně centralistický“ model řízení strany a staví jej do kontrastu s proklamovaným „demokratickým principem voleb“.⁹

Autor v následujících kapitolách vychází z organizačního řádu tak, jak byl schválen dne 29. června 1922. Na jeho pozdější doplnění nebo změny upozorňuje, nebo je uvádí v samostatné kapitole „Organizační řád 1936“, ve které vychází z jeho novějšího dochovaného vydání.

2.3. Členství ve straně

Členství v republikánské straně bylo podle organizačního řádu vymezeno jako individuální a jeho vznik byl závislý na splnění několika velmi liberálních podmínek.¹⁰ Členem se mohl stát jakýkoliv občan Československa, který se přihlásil do místní organizace strany. K přijetí uchazeče se vyžadoval souhlas alespoň 2/3 přítomných členů výboru místní organizace. Uchazeč se musel zavázat k následování programu a zásad strany. Po přijetí do strany byl povinen plnit povinnosti uložené programem a stranickými usneseními (zejména placení členských příspěvků). Zpráva o činnosti strany mezi lety 1922–1925 zmiňuje otevřenost členství pro různé skupiny a rovnost mezi nimi: „*V naší straně jest ceněn muž stejně jako žena, sedlák jako domkář, úředník nebo řemeslník, příslušník církve katolické nebo československé, evangelické či jiné*“.¹¹

Členství vznikalo výhradně na základě uvedeného postupu. Důležitou oporou strany byly přidružené organizace. Jejich členské základny se obvykle s agrární stranou více či méně prolínaly. V některých případech byli příslušníci takových organizací vnímáni jako straníci, jindy bylo spojení se stranou volnější. Pro využití výhod strany tedy nebyl jedinec vždy nucen k oficiálnímu vstupu do strany. Postačovalo mu totiž členství v některé z přidružených

⁸ Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929. s. 91.;

Deset let práce Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé. s. 733.

⁹ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 562–563.

¹⁰ Tamtéž, s. 560.;

Členství ve straně upravuje hlava I. Organizačního řádu...

¹¹ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 13.

organizací.¹² Je proto složité určit přesný počet členů strany. Historik Dušan Uhlíř jej odhadl v největším rozkvětu strany ve 30. letech až na zhruba 670.000 (včetně platících členů přidružených organizací).¹³

Je otázkou, jaký byl skutečný význam členské základny v rámci strany. Podle Uhlíře strana podporovala své „zmasovění“ od nástupu předsedy Antonína Švehly v roce 1909. Cílem tohoto rozvoje byla zřejmě úvaha tehdejšího vedení, že úspěchu strany lze při zavedení všeobecného volebního práva dosáhnout jen rozšířením členské základny. Uhlíř k tomu dodává, že hlavním zájmem vedení strany bylo, aby členové se stranou „sounáleželi“ a „poskytovali jí hmotnou i politickou podporu“, jakož i zástupce strany volili ve volbách.¹⁴

Otevřenost strany a minimální požadavky na uchazeče o členství jsou podle autora jedním z důležitých aspektů vnitrostranické demokracie v republikánské straně. Účelem takového přístupu bylo primárně ukotvení strany na celém území republiky a proniknutí i do těch nejmenších sídel. Agráři chtěli své voliče nejen získávat ve volební kampani, ale propojit je se stranou dlouhodobě. Masovou členskou základnu mohli agráři také využít jako určitou nátlakovou metodu proti politickým konkurentům (viz například různé manifestace nebo některé aspekty činnosti organizace Selská jízda). Přístup agráří ke členství byl na svou dobu moderní, o čemž svědčí důraz na participaci žen nebo náboženská tolerance.

Početná členská základna měla na první pohled dobrý vliv na kvalitu vnitrostranické demokracie. Strana tím indikovala, že není uzavřenou společností pro vybrané jedince. Současně ale mohla vést k oslabení skutečného vlivu běžných členů na rozhodovací procesy. Autor se domnívá, že s trvalým růstem členské základny se postupně oslabovalo její postavení, a naopak rostl význam některých řídicích orgánů. Řadoví straníci tak v mnohém připomínali spíše členy odborové organizace, kteří využívali celé řady výhod (např. poradenské a intervenční činnosti), ale jejich politický vliv byl zanedbatelný. Tento závěr mohou podpořit původní motivy vedení strany pro rozšíření členské základny. Strana v masové základně hledala zejména zlepšení výsledků ve volbách, jakož i obecné podpory strany. Masovost tedy od počátku nebyla snahou o demokratizaci vnitrostranických procesů.

¹² MAREK, Přehled politického stranictví..., s. 167.

¹³ UHLÍŘ, Dušan. Republikánská strana venkovského a malorolnického lidu 1918–1938: charakteristika agrárního hnutí v Československu. Praha: Ústav československých a světových dějin ČSAV, 1988, s. 61.

¹⁴ Tamtéž, s. 38–40.

2.4. Organizace strany

Strana byla organizována hierarchicky na čtyřech úrovních. Nejnižší úroveň byla místní organizace, nad ní stála okresní organizace a dále župní (později krajská) organizace. Na vrcholu hierarchie bylo celostátní vedení reprezentované výkonným výborem. Struktura měla odpovídat územnímu členění státu. To se ovšem nepodařilo zcela naplnit kvůli neúspěšnému zavedení župního zřízení.

Ve straně existovala určitá dvojkolejnost. První větev tvořily stranické buňky organizované podle území a tvořené členy, respektive jejich delegáty (místní, okresní a župní organizace). Druhou větev představovaly stranické sekretariáty (okresní, župní a ústřední). V sekretariátech působili tajemníci a pomocný personál. Jednalo se o zaměstnance strany, kteří prováděli kontrolní a organizační činnost. Sekretariáty byly nástrojem efektivního řízení strany a projevem centralizace. Obě větve se spojovaly ve výkonném výboru. Stranické buňky mu byly podřízeny a tajemníci mu odpovídali ze své činnosti.

místní organizace – valná hromada, výbor
okresní organizace – valná hromada, výbor, okresní (obvodní) sekretariát
župní (krajská) organizace – sbor důvěrníků, výbor, předsednictvo, župní (krajský) sekretariát
sjezd
výkonný výbor – širší předsednictvo – užší předsednictvo – ústřední sekretariát

2.5. Místní organizace

Místní organizace byla základní složkou strany a měla být založena v každé obci v Československu.¹⁵ Organizační řád ovšem počítal se situací, kdy v obci nebylo možné organizaci založit. Ve zvláštním ustanovení proto uváděl: „*Není-li v některé obci toho času možno založiti organizaci místní, což musí býti okresní organizaci i sekretariátu řádně odůvodněno, jsou straníci této obce povinni, státí se členy místní organizace v obci nejblížíší. V každé obci však musí býti ustanoven alespoň místní důvěrník*“.¹⁶ Vyplývá z toho důraz stranického vedení na vybudování struktury ve formátu celostátního masového hnutí se silnými regionálními základy. To jistě souviselo s významem stranických buněk jako propagačních a organizačních center, kterých vedení strany dokázalo umně využívat (např. v předvolební

¹⁵ Místní organizace upravuje hlava II. Organizačního řádu...

¹⁶ Organizační řád..., Hlava II., Ustanovení zvláštní., s. 97.

kampani). Taková centra navíc měla být po všech stránkách aktivní a pomáhat dalšímu rozvoji strany. Organizační řád zdůrazňoval, aby místní organizace byly „*životoschopným ústředím všech příslušníků strany v obci*“.¹⁷

Počet místních organizací strany dlouhodobě stoupal. K 1. lednu 1922 existovalo na území českých zemí celkem 7.537 místních organizací a 4.460 Domovin.¹⁸ Pro porovnání lze uvést, že ve 20. letech měly české země zhruba 11.000 obcí.¹⁹ Při desátém výročí republiky (1928) byla stranická organizace téměř dobudována. Propagační publikace k tomu uvedla: „*Organizační síť strany jest takřka úplná. S radostí a hrdostí můžeme konstatovati, že počet místních organizací strany dostoupil čísla 19.620 (na celém území republiky, pozn. autora)*“.²⁰

Místní organizace měla ve svém čele **výbor místní organizace**. Ve výboru zasedali výhradně členové strany a skládal se z důvěrníka, místodůvěrníka, pokladníka a dalších funkcionářů. Pokud měla organizace do 50 členů, zasedalo ve výboru celkem 5 funkcionářů. Za každých dalších 50 členů organizace se výbor rozrostl vždy o 2 členy. Celkem mohl být maximálně 15členný. Ve výboru byly zastoupeny také odborové organizace působící v obci.

Mandát členů výboru trval jeden rok a volby se konaly vždy do konce ledna. Termín voleb byl stanoven fixně, aby bylo možné následně provést volby do orgánů vyšších organizačních celků strany (okresních a župních). Volby probíhaly pomocí hlasovacích lístků, tedy tajným hlasováním. Později byla doplněna volba aklamací, zejména v reakci na nedodržování tajného hlasování v praxi. Jednalo se tedy o legalizaci již zavedeného postupu. Provést volbu aklamací však bylo podmíněno souhlasem 2/3 přítomných členů.²¹ Organizační řád vyžadoval, aby ve výboru byly zastoupeny všechny vrstvy obyvatelstva v obci. Důraz byl kladen i na kvalitu kandidátů. Řád přímo zmiňuje „*schopné, způsobilé a věrné příslušníky strany*“.²²

Výbor byl pověřen celou řadou úkolů, které autor rozděluje na dvě skupiny. Na jedné straně se jednalo o vnitrostranické záležitosti a na straně druhé o činnost pro širokou veřejnost.

V rámci **vnitrostranických záležitostí** dbal výbor na dodržování programu, organizačního řádu a stranických usnesení členskou základnou. Dále svolával plenární schůze a valnou hromadu místní organizace. Výbor také navrhoval kandidátní listinu do obecního zastupitelstva,

¹⁷ Organizační řád..., Hlava II., Důvěrník., odst. 2, s. 97.

¹⁸ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 7.

¹⁹ Statistický lexikon obcí v Republice Československé, I. Čechy. (Via: RŮŽKOVÁ, Jiřina a ŠKRABAL, Josef. Historický lexikon obcí České republiky 1869–2005. Praha: Český statistický úřad ve spolupráci s nakl. Daranus, 2006, s. 12. ISBN 80-250-1310-3.)

²⁰ Deset let práce Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé. s. 23.

²¹ Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929. s. 77.

²² Organizační řád..., Hlava II., Úkoly celého výboru., odst. 4, s. 96.

kteřou poté schvalovala mimořádná valná hromada místní organizace. Kromě těchto standardních organizačních funkcí měl na starosti i další zajímavé aktivity.

Mezi ně patřilo vystupování ve prospěch strany a jejích příslušníků ve všemožných záležitostech. Optikou dnešní doby bychom tento jev pravděpodobně nazvali nepřipustným klientelismem nebo dokonce korupcí. Za první republiky se ovšem jednalo o zcela standardní postup, při kterém strana prováděla intervence (např. i u soukromých společností nebo orgánů veřejné moci) ve prospěch svých členů. Členská průkazka byla tehdy „vstupenkou“ do celé řady funkcí. Výbor měl také připravovat kandidátní listiny do všech místních korporací, spolků, družstev nebo záložen za účelem posílení postavení strany v místních záležitostech.

Ve vztahu k veřejnosti měl výbor podle organizačního řádu zejména šířit program strany a její tisk. Za tímto účelem měl stanovit tzv. „kolportéra“, který se staral o všechny záležitosti související s odběrem časopisů a listů strany. Dále měl sledovat aktuální politickou, hospodářskou i společensko-kulturní situaci v obci a působit tak, aby se místní organizace strany stala „*ohniskem veškerého života v obci*“.²³

Speciální postavení v rámci výboru zastával jeho důvěrník a pokladník. **Důvěrníka** vnímal organizační řád hlavně jako organizátora všech činností místní organizace. Dušan Uhlíř o něm hovoří jako o „aktivistovi“.²⁴ Jeho povinností byla neustálá komunikace s vyššími organizačními složkami strany. Důvěrník také připravoval schůze a přednášky a svolával výbor místní organizace. Kromě toho zajišťoval další technické záležitosti (např. zasílání žádostí členů). Zastupoval také místní organizaci vůči třetím subjektům. Zpráva o činnosti strany mezi lety 1922–1925 popisuje, že funkce důvěrníka „*vyžaduje, aby člen, který tuto funkci převezme, věnoval hodně času a práce vykonávání svých úkolů, aby přinášel mnohé oběti, které na něm jsou žádány*“.²⁵ Hlavní činností **pokladníka** bylo vybírání členských příspěvků a vydávání členských legitimací, do kterých bylo plnění příspěvkové povinnosti zaznamenáváno. Pokladník také vedl společně s důvěrníkem seznam členů.

Schůze výboru se konaly nejméně jednou za měsíc a schůze všech členů místní organizace (tzv. plenární) alespoň jednou za čtvrt roku. Volby do výboru probíhaly na valné hromadě svolávané jednou za rok, které se stejně jako plenární schůze zúčastnili všichni členové. Kromě voleb na ní byly představeny také výsledky místní organizace za poslední rok.

²³ Organizační řád..., Hlava II., Úkoly celého výboru., odst. 5, s. 96.

²⁴ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 44.

²⁵ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 13.; MALÍŘ, MAREK., Politické strany..., s. 560.

Ke **skutečnému fungování** místních organizací se vyjádřil historik Dušan Uhlíř. Podle jeho názoru vládla na místní úrovni strany gerontokracie místních lídrů. Těmito lídry byli obvykle starší sedláci, učitelé nebo hospodářští úředníci, kteří měli přirozenou autoritu a byli „mluvčími obce“. Pokud těmito lídry byli starší sedláci, tvořily se místní organizace převážně z jejich zaměstnanců, kteří tímto způsobem (chtěně nebo nechtěně) podporovali své zaměstnavatele. Právě tito místní lídři a zástupci přidružených organizací se stávali podle Uhlíře nejčastějšími kandidáty do obecních zastupitelstev. Místní organizace agrární strany se podle Uhlíře potýkaly s nechutí rolníků k politické organizaci. Zachování samostatnosti a selské hrdosti bylo častým důvodem pro odmítnutí vstupu do strany. Tuto averzi se však straně obvykle podařilo překonat nabídkou uspokojení hmotných zájmů rolníků. Strana také chytře nejprve zakládala přidružené organizace a teprve posléze motivovala jejich členy ke vstupu do strany samotné. Odpor rolníků k politické organizaci se však následně odrazil i na jejich participaci. Uhlíř uvádí, že schůze strany měly nízkou účast a problémy se projevovaly také při platbě příspěvků. Činnost jednotlivých místních buněk byla zároveň nejednotná a nepravidelná. Na druhou stranu tyto problémy stranu negativně příliš neovlivňovaly, protože význam organizace na místní úrovni nespočíval jen v dodržování technických pravidel organizačního řádu.²⁶

Způsob fungování místních organizací považuje autor za další z důležitých aspektů vnitrostranické demokracie v agrární straně. Zásadní roli hrál výbor místní organizace ustavený ze členů organizace při pravidelných volbách. Jako pozitivní hodnotí autor krátký jednoletý mandát, který umožňoval brzké vyvození politické odpovědnosti funkcionářů. Organizační řád doporučoval ve výboru poměrné zastoupení všech vrstev obyvatelstva v obci a kladl důraz na „kvalitní kandidáty“. Autor se však domnívá, že často zůstalo jen u proklamací a do funkcí byli voleni zejména ti, kterým to umožnilo jejich finanční postavení (v této souvislosti očekávala strana od funkcionářů vyšší podíl na svém financování než od běžných členů) nebo, jak uvádí Dušan Uhlíř, jejich váženost a autorita na lokální úrovni.

O snížení kvality demokracie v místních organizacích svědčí odklon od tajných voleb zavedením možnosti aklamace. K tomu došlo v návaznosti na dlouhodobé nedodržování volebních pravidel, možná také související s vysokou frekvencí voleb. Strana tím slevila ze své demokracie za účelem legalizace již zavedené praxe. Ačkoliv byl tento způsob volby podmíněn souhlasem minimálně 2/3 přítomných členů místní organizace, autor se domnívá, že takový krok mohl vést k pevnějšímu ukotvení dříve zvolených funkcionářů ve výboru. K výměně

²⁶ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 44–46.

funkcionářů pak bylo zapotřebí přinejmenším většího odhodlání ze strany běžných členů. Hlasování pro provedení tajné volby (namísto aklamace) mohlo ve stávajících funkcionářích vyvolat podezření na loajalitu členů. Běžní členové navíc byli v řadě případů na funkcionářích výboru finančně závislí (viz výše – funkcionáři bývali často majitelé větších statků).

Udržování dobrých vztahů s funkcionáři výboru, a zejména s důvěrníkem, bylo v zájmu běžných členů. Například komunikaci členů s vyššími složkami strany (zasílání žádostí) zajišťoval právě důvěrník. Výbor jako celek zase navrhoval kandidátní listiny do obecního zastupitelstva. Využití výhod stranictví bylo proto do jisté míry závislé na kvalitě vztahů s funkcionáři.

Kromě voleb do výboru a podávání podnětů a žádostí neměli běžní členové na chod strany zásadní vliv. V mnoha případech však tento stav vycházel z jejich nezájmu o stranické aktivity. O něco lepší postavení měli ve stranické organizaci funkcionáři, kteří zastupovali z titulu své funkce místní organizace ve vyšších organizačních složkách. Tím se jim otevíraly další možnosti postupu ve straně. Obecně byl ovšem výbor pověřen zejména úkoly organizační povahy, které odpovídaly postavení místních organizací jako nástroje pro podporu vedení strany.

2.6. Okresní organizace

Druhou úroveň strany tvořily okresní organizace, které sdružovaly všechny místní organizace v okrese.²⁷ Vnitřně byla okresní organizace postavena podobně jako organizace místní. V čele stál výbor a valná hromada. Do **valné hromady okresní organizace** vysílala každá místní organizace důvěrníka, místopředsedu a pokladníka. Každý rok se konala v zimních měsících do konce února výroční schůze okresní organizace (po zvolení výborů místních organizací, které proběhlo do konce ledna). Na této schůzi byli zvoleni noví členové výboru a prezentovaly se zprávy o činnosti výboru a odborových organizací za předcházející období. Kromě toho se konala alespoň dvakrát ročně tzv. plenární schůze, které se účastnili uvedení zástupci místních organizací.

Valná hromada vybírala ze svého středu členy **výboru okresní organizace** (důvěrníka, místopředsedu, pokladníka a dalších 5–11 členů). Funkcionáři měli být zvoleni tak, aby zastupovali různé části okresu. Podle organizačního řádu se výbor dále skládal ze zástupců některých přidružených organizací v okrese – Dorostu, Domoviny, Sdružení úředníků, učitelů a zřízců a Organizace žen, případně též Slovenská rolnická jednota. Mandát členů výboru byl

²⁷ Okresní organizace upravuje hlava III. Organizačního řádu...

jednoletý. Volby se konaly na valné hromadě pomocí hlasovacích lístků (tajná volba). Stejně jako u místních organizací byla později doplněna možnost aklamačního hlasování.

Schůze výboru se konaly minimálně jednou za čtvrt roku a mohli se jich účastnit také poslanci, senátoři z příslušného regionu a členové výkonného výboru. Do kompetence výboru spadalo navrhování kandidátních listin pro volby konané v okrese do samosprávných (okresní zastupitelstvo), ale i jiných organizací, korporací a spolků, dále svolávání valné hromady nebo činnost sociální, kulturní a lidovýchovná. Kandidátní listiny do okresních zastupitelstev musela následně schválit valná hromada okresní organizace.²⁸

Zajímavostí je ustanovení organizačního řádu, které výboru ukládá, aby „*podle možnosti za funkcionáře byli voleni a organisováni příslušníci dorostu (...), za zástupce strany v různých spolcích a korporacích byli voleni lidé nejschopnější*“ a aby výbor „*zabránil škodlivému hromadění funkcí na určité osoby*“.²⁹ Je samozřejmě sporné, zda tato proklamativní ustanovení měla ve skutečnosti nějaký vliv.

Participaci mladých členů strany podporoval konkrétně například tajemník ústředního výboru a pozdější předseda strany Rudolf Beran. Zastával názor, že pokud staří funkcionáři nechtějí z vlastní vůle postupně odejít do ústraní, je vhodné jim přenechat méně náročné pozice a do těch exponovaných volit mladé. Chytře ovšem starší funkcionáře odměňoval a dával za vzor, takže u nich nevzbuzoval pocit nedocení.³⁰

Okresní důvěrník vykonával „*nejzodpovědnější místo v okrese*“.³¹ Byl zástupcem okresní organizace vůči třetím subjektům nebo výkonnému výboru strany a dále realizoval veškerou organizační, kontrolní a komunikační činnost. Dohlížel na aktivity všech místních organizací a jejich důvěrníků, jakož i mládežnických a odborových organizací. Také svolával a řídil schůze okresního výboru a mohl se účastnit schůzí podřízených organizací.

Jeho pozice byla podobně jako důvěrníka místní organizace v řadě ohledů především organizační. Důvěrník měl být organizátorem aktivit strany na „plný úvazek“. O tom svědčí mimo jiné neslučitelnost výkonu funkce okresního důvěrníka s mandátem poslance nebo senátora. Organizační řád stanovil odpovědnost důvěrníka z výkonu jeho funkce výboru okresní organizace.

²⁸ Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929. s. 76.

²⁹ Organizační řád..., Hlava III., Výbor okresní organizace., odst. 4 a 5, s. 101.

³⁰ ROKOSKÝ, Jaroslav. Rudolf Beran a jeho doba: vzestup a pád agrární strany. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2011, s. 224. ISBN 978-80-7429-067-1.

³¹ Organizační řád..., Hlava III., Okresní důvěrník., odst. 1, s. 98.

V každém okrese byly povinně zřizovány některé **přidružené organizace** – Okresní hospodářský sbor, Domovina, Dorost nebo Slovenská rolnická jednota (na Slovensku). Dále mohly být zřízeny odbory (komise) – ženské, samosprávné, živnostenské, dělnické a další.³²

Okresní hospodářský sbor sdružoval všechny organizace, které měly „*hospodářský charakter a byly stranou uznány*“.³³ Byl přímo napojen na okresní organizaci, která určovala jeho program a počet zástupců za jednotlivé členské organizace. Domovina měla postavení odborové organizace a byla sdružením drobných zemědělců, zemědělských dělníků a živnostníků. Jejím hlavním posláním bylo provádění pozemkové reformy. Okresní Domovinu tvořily jednotlivé místní Domoviny. Dorost sdružoval mladé přívržence strany od 14 do 21 let. Jednalo se o mládežnickou organizaci, která měla vychovávat nové členy strany. Dorost měl povahu samostatného spolku s víceúrovňovou organizací. Na vrcholu jeho hierarchie stála Říšská jednota Republikánského dorostu. Všechny tyto organizace byly fakticky řízeny stranou, o čemž vypovídá jejich výslovné zakotvení v organizačním řádu. Další informace o přidružených organizacích uvádí autor v kapitole „Přidružené organizace“.

Vedle výboru a valné hromady existovaly také **okresní sekretariáty**. Tam, kde nebylo možné zřídit okresní sekretariát, byl zřízen obvodový sekretariát pro více okresů. Na počátku 20. let nedisponovala strana dostatečnými finančními prostředky, a převažovaly proto sekretariáty obvodové.³⁴ V čele okresního sekretariátu stál okresní tajemník, který byl jmenován výkonným výborem strany na návrh okresní organizace. Okresní tajemník byl ze své činnosti odpovědný výkonnému výboru. V okresním sekretariátu proto mohl výkonný výbor provádět „finanční i věcnou“ kontrolu. Úkolem tajemníků byla zejména administrativní, organizační a agitační činnost. Fungování sekretariátu bylo podle organizačního řádu financováno z prostředků okresní organizace, přičemž výši příspěvků určoval výkonný výbor. Tajemníci byli zaměstnanci strany a jejich komunikace s výkonným výborem probíhala prostřednictvím ústředního sekretariátu v Praze, což posilovalo jeho význam.³⁵

Sekretariáty se staly „*odbornými poradnami, do kterých docházejí statisíce zemědělců, aby žádali poradu a ochranu v otázkách daňových, aby informovali se v záležitostech pozemkové reformy, aby žádali o vysvětlení v různých otázkách sociálních, kulturních, hospodářských atd.*“.³⁶ Do oblastí vzdálenějších od sídla sekretariátů dojížděli pravidelně referenti a zdarma

³² MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 561.

³³ Organizační řád..., Hlava III., Odbory a odborové organizace při okresní organizaci., odst. 1, s. 101.

³⁴ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 8.

³⁵ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 107.

³⁶ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 13.

poskytovali poradu v celé škále záležitostí (např. daňové poradenství). Počet sekretariátů se po roce 1918 dlouhodobě zvyšoval, čímž se zlepšovalo organizační pokrytí celého území republiky.³⁷

Z pohledu vnitrostranické demokracie je podle autora důležitým aspektem okresní úrovně strany zapojení některých přidružených organizací a fungování okresních sekretariátů. Díky svému zastoupení ve výboru mohly přidružené organizace participovat na rozhodovacích procesech strany. Taková spolupráce byla oboustranně výhodná. Přidružené organizace hájily zájmy svých členů a do politiky strany se jim dařilo prosazovat svá témata. Agrární strana si tím na oplátku zajišťovala podporu a účast jejich členů.

Pokud jde o okresní sekretariáty, autor je považuje za projev centralizace strany. V této úvaze vychází z úzkého propojení sekretariátů na výkonný výbor. Tomu byli jednotliví tajemníci odpovědní a výkonný výbor prováděl v sekretariátech kontrolu, což v souhrnu umožňovalo ústřednímu vedení kontrolovat dění v regionech. Na druhou stranu zajišťovaly okresní sekretariáty celou řadu činností výhodných pro okresní organizace (poradní a organizační služby) a jejich existence vyjadřovala vyšší význam a stupeň organizace strany v regionu. Přestože byly sekretariáty prodlouženou rukou centrálního vedení strany, jejich činnost platily okresní organizace. Taková povinnost mohla okresní organizace finančně zatěžovat, což však mohlo být pro ústřední vedení výhodné. Okresní organizace byly díky tomu byly finančně závislejší.

2.7. Župní organizace

Župní organizace měly odpovídat územnímu uspořádání státu na župy podle zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Tento právní předpis vešel v účinnost pouze na Slovensku a Podkarpatské Rusi, a to jen přechodně do roku 1927. V českých zemích župy nebyly zavedeny do praxe vůbec. Převážila zde historická tradice zemského zřízení.

Zavedení žup podporoval předseda agrárníků Antonín Švehla, zejména v době výkonu funkce ministra vnitra. Spatřoval v nich nástroj centralizace státu a podporu myšlenky čechoslovakismu. Právě z jeho iniciativy bylo župní uspořádání aplikováno i v republikánské straně. V rámci agrárníků se, na rozdíl od veřejné správy, župní členění úspěšně uchytilo.

³⁷ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 16.

Vydrželo ve struktuře strany až do konce první republiky. Na sjezdu v roce 1929 byly župní organizace přejmenovány na krajské.³⁸

V župní organizaci se sdružovaly okresní a přidružené organizace strany v regionu (např. Dorost, Domovina, Ústřední sdružení úředníků, učitelů a zřízenců, hospodářské sbory).³⁹ Pražská župa byla vzhledem ke své velikosti dále rozdělena na čtyři krajové okrsky.⁴⁰ Úkolem župní organizace bylo vytvářet komunikační kanál mezi nižšími složkami strany a výkonným výborem, dále budování a posilování organizační sítě, získávání finančních prostředků (především dohled nad plněním příspěvkové povinnosti) nebo sestavování kandidátních listin pro volby do zákonodárných sborů a župních zastupitelstev. Ty poté definitivně schvaloval výkonný výbor. Význam žup tedy spočíval především v reprezentaci regionálních zájmů strany.⁴¹

Orgány župní organizace byly župní sbor důvěrníků, výbor a předsednictvo. **Župní sbor důvěrníků** se skládal z delegátů okresních organizací, zákonodárců volených v obvodě župy, tajemníka, redaktora listu strany a zástupců přidružených organizací. Pokud jde o delegáty okresních organizací, byl mezi nimi vždy důvěrník okresní organizace a dále 3–8 osob volených okresním výborem (počet zástupců okresu se určoval podle klíče stanoveného výkonným výborem). Sbor důvěrníků mohl dále kooptovat další maximálně 2 zástupce z každého okresu. Toto pravidlo považuje historik Dušan Uhlíř za nástroj, kterým ústřední vedení strany prosazovalo do významných pozic jemu vyhovující osoby.⁴² Mandát sboru důvěrníků byl tříletý a schůze se konaly alespoň jednou za rok. Do konce března každého roku se konala výroční schůze, na které funkcionáři podávali zprávy o činnosti.

Ze svého středu volil sbor důvěrníků 20–30členný **župní výbor**. Každý okres a organizační složka v něm měly mít svého zástupce. Členy z titulu funkce byli i zákonodárci a členové výkonného výboru pocházející z župy a dále sekretář a redaktor listu strany. Župní

³⁸ MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Vydání čtvrté, (v nakladatelství Leges vydání první). Praha: Leges, 2010, s. 377–382. ISBN 978-80-87212-39-4.;

DOSTÁL, Vladimír V. Agrární strana: její rozmach a zánik. Brno: Atlantis, 1998, s. 144–145. ISBN 80-7108-133-7.;

Protokol o řádném říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze. s. 12.;

Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 7.

³⁹ Župní organizace upravuje hlava IV. Organizačního řádu...

⁴⁰ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 83.;

V českých zemích, kde župy vůbec nebyly zavedeny, byly okresní organizace řazeny do župních organizací zřejmě podle volebních krajů.

⁴¹ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 74.;

UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 48.

⁴² Tamtéž.

výbor se scházel alespoň jednou za čtvrt roku. Nejužší vedení organizace tvořilo **župní předsednictvo** volené župním výborem. Skládalo se z župního důvěrníka, místodůvěrníka a finančního, organizačního, hospodářského a kulturního referenta (mělo celkem 6 členů). Předsednictvo se scházelo minimálně jednou měsíčně. Důvěrník nemohl být současně členem zákonodárného sboru a přijetím takového mandátu svoji funkci ztrácel. Organizační řád i v tomto případě apeloval na zamezení kumulace funkcí.

Činnost výboru a předsednictva nebyla „jen dozorčí, ale hlavně iniciativní“.⁴³ Předsednictvo sledovalo činnost nižších složek strany a přidružených organizací (např. župního hospodářského sboru) nebo svolávalo organizační a politické schůze. Povinností župních funkcionářů bylo také vychovávat nové řečníky a referenty. Za tímto účelem bylo doporučováno zajistit talentovaným členům řečnické kurzy.⁴⁴

Při župní organizaci byl povinně zřizován **župní sekretariát**. Župní tajemník byl jako vedoucí sekretariátu jmenován a placen výkonným výborem strany, jemuž byl ze své funkce odpovědný. Kontrolu nad činností sekretariátu však vykonávalo i župní předsednictvo a výbor župní organizace. S nimi měl župní tajemník úzce spolupracovat. Dokument Pokyny pro župní organizace k tomu uvádí: „*Vedení organizace nezapomene, že župní tajemník přes určitou podřízenost správě župních organizací jest úředníkem celé strany*“.⁴⁵ Významnou kompetencí tajemníka byl dohled nad hospodařením župní organizace, především nad řádným výběrem členských příspěvků.

Ačkoliv byly sekretariáty obecně projevem centralizace strany, postavení některých bylo více autonomní. V tomto smyslu vyčníval například župní sekretariát v Brně a Bratislavě. V obou případech vycházela jejich pozice ze zemské tradice. Byly neoficiálními mocenskými centry pro Moravu a Slovensko.⁴⁶ Významný vliv na moravský sekretariát měli například František Staněk a Kuneš Sonntag. V Bratislavě si zásadní postavení držel Milan Hodža prostřednictvím svého blízkého spolupracovníka Františka Sed'y. Tajemníci těchto sekretariátů byli závislejší na lokálních politických lídrech než na ústředním vedení strany. Z jejich řad tak vyšly i mnohé silné politické osobnosti. Na Moravě se jednalo například o Viktora Stoupala na konci 20. let.⁴⁷

⁴³ Organizační řád..., Hlava IV., Úkoly výboru, předsednictva, funkcionářů., odst. 1, s. 109.

⁴⁴ Pokyny pro župní organizace Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu. (In: Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 88.)

⁴⁵ Tamtéž, s. 89.

⁴⁶ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 108.

⁴⁷ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 52–53.

Župní organizace zřizovala také **odborné a komise**. Povinně byl zřizován odbor organizační, finanční a kulturní (tiskový). V čele odborů stáli příslušní referenti župního předsednictva a jejich činnosti se mohli účastnit běžní členové strany. Při župní organizaci fungoval také župní hospodářský sbor, ve kterém působili zástupci okresních hospodářských sborů a jemuž předsedal hospodářský referent župního předsednictva.⁴⁸

Pohledem vnitrostranické demokracie měly podle autora župní organizace význam zejména jako složky reprezentující specifické zájmy regionů. To mohlo souviset například s různým charakterem zemědělské výroby napříč republikou (specializace na cukrovou řepu, chmel atd.). Tuto skutečnost dokládá i regionální tisk, který byl organizován na župní úrovni a zaměřoval se na lokální agrární problematiku (viz kapitola: Tisk strany).

Župní organizace měly oproti nižším složkám jiné vnitřní uspořádání. Jednalo se o třídu orgánů – župní sbor důvěrníků, župní výbor a župní předsednictvo, což odpovídalo vrcholným orgánům strany. Cílem župní organizace byl komunikační most mezi regiony, centrálním vedením a parlamentem. Na župní úrovni se stanovila také koncepce regionální politiky. Její každodenní realizací bylo pověřeno župní předsednictvo. Komise vedené předsednictvem (a otevřené široké členské základně) byly poradními orgány a sloužily jako „think tank“. Jejich výstupy byly relevantní pro župní výbor a předsednictvo i další orgány strany.

Významné postavení měl stejně jako u okresních organizací sekretariát v čele s župním tajemníkem. Výkonný výbor strany nebyl při jeho jmenování svázán jakýmkoliv návrhy (na rozdíl od okresních tajemníků), a vazba župního tajemníka na centrální vedení byla proto ještě silnější. Tomu odpovídalo i financování župního sekretariátu ústředním vedením strany. Pozice župního tajemníka však mohla být v některých případech silná nejen vůči župní organizaci, ale i vůči centrálnímu vedení. To potvrzují bratislavský a brněnský případ.

Pokud jde o financování župních organizací, byly jejich aktivity placeny z centrálního rozpočtu strany. Župní organizace nezískávaly příjmy přímo ze členských rozpočtů. Tato skutečnost je podle autora projevem snahy ústředního vedení mít pod kontrolou stranický regionalismus.

⁴⁸ Pokyny pro župní organizace Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu. (In: Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 88.)

2.8. Sjezd

Vrcholným orgánem strany byl říšský sjezd, který se konal pravidelně jednou za tři roky.⁴⁹ Podle organizačního řádu byl sjezd „*nejširším tribunálem strany*“ a rozhodoval o „*veškerých důležitých záležitostech strany se týkajících*“.⁵⁰ Sjezdu se účastnili zástupci okresních organizací, zákonodárných sborů a členové výkonného výboru.⁵¹ Za každých 20 místních organizací měla okresní organizace nárok na jednoho delegáta, přičemž každý okres musel mít vždy alespoň jednoho. Své delegáty vysílaly na sjezd také přidružené organizace a odbory strany. Dušan Uhlíř považuje počet členů zastoupených jedním delegátem za příliš vysoký a v této souvislosti hovoří o sjezdu strany jako spíše o „*reprezentačním orgánu funkcionářů než řadového členstva*“.⁵²

Konání sjezdu a jeho program navrhovalo předsednictvo strany a svolával jej výkonný výbor, který také přijímal sjezdový jednací řád. Mimořádný sjezd byl svolán i bez návrhu, pokud se na tom usnesla většina členů výkonného výboru. K tomu však v období první republiky nikdy nedošlo. Jednání sjezdu řídil předseda strany nebo pověřený místopředseda výkonného výboru.

Práce sjezdu probíhaly v komisích a na plénu. Sjezdové komise navrhoval výkonný výbor a jejich zřízení schvalovali delegáti. Podle organizačního řádu se svolávaly komise mandátová a návrhová a dále komise stálé. Mezi ty nejvýznamnější se řadily politická, organizační, kulturní, zemědělská a samosprávná komise nebo komise pro pozemkovou reformu. Jejich obsazení schvalovalo plénum sjezdu.

Veškeré **návrhy delegátů** pro sjezd musely být doručeny s několikadenním (8 dnů) předstihem předsednictvu strany. Před sjezdem byly zpravidla projednány odpovídající komisi při výkonném výboru, která k nim zaujala stanovisko. Na jednání sjezdových komisí pak byla k jednotlivým návrhům otevřena diskuse. Nejprve se projednávaly návrhy komise při výkonném výboru a následně návrhy delegátů. Po ukončení diskuse se k návrhům vyjádřil odpovědný referent komise při výkonném výboru a poté o nich bylo hlasováno. Závěry sjezdových komisí musely být následně přijaty plénem sjezdu.

Například z jednání organizační komise sjezdu strany v roce 1929 vyplývá poměrně striktní přístup předsedajícího k delegátům. Delegáti s návrhy dříve nepředjednanými komisí při výkonném výboru byli zpravidla odkázáni právě na výkonný výbor a bylo jim přislíbeno, že se na jejich návrhy dostane příště. Na tomto jednání byly přitom schváleny výhradně návrhy,

⁴⁹ Sjezd upravuje hlava V. Organizačního řádu...

⁵⁰ Organizační řád..., Hlava V., Sjezd strany., odst. 8, s. 111.

⁵¹ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 561.

⁵² UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 49.

se kterými souhlasil přítomný referent. Delegáti s neúspěšnými návrhy pak byli také odkázáni na výkonný výbor.⁵³ Pohledem nezúčastněného pozorovatele mohlo jednání komise připomínat spíše sběr žádostí a návrhů od delegátů a oficiální přijetí návrhů již předem projednaných a odsouhlasených výkonným výborem a jeho komisemi.

Do výlučné **kompetence sjezdu** náleželo rozhodování o jménu, programu a organizačním řádu strany. Nejdůležitější stranické složky podávaly sjezdu zprávu o své činnosti. Z projednávání byly vyloučeny „*záležitosti rázu lokálního a osobního*“.⁵⁴ Nejdůležitější kompetencí sjezdu byla volba velké části členů výkonného výboru a předsedy strany. Protokol o sjezdu strany v roce 1925 k tomu uvádí: „*Po třech letech vyměňují si místa ti, kdož naši stranu a naše hnutí vedou s – lidem. Lid, jeho vyslanci, stávají se soudcem, sjezd jest jako soudem a ti, již v první řadě nesou zodpovědnost za cesty a konání strany, vyčkávají, aby vyslechli rozsudek lidu*“.⁵⁵

Mezi roky 1918 a 1938 se konalo celkem **šest řádných sjezdů agrární strany**. Sjezdy byly zpravidla dvoudenní a probíhaly vždy v Obecním domě v Praze. Konaly se také sjezdy manifestační, které však nebyly upraveny organizačním řádem a jednalo se spíše o akce politicko-propagační. Můžeme mezi ně zařadit například „Manifestaci venkovského lidu“ konanou dne 15. května 1921 v Praze, které se účastnilo zhruba 200.000 lidí a byla vyjádřením významu strany a podpory pozemkové reformě.⁵⁶ Ukázalo se, že podobné akce jsou efektivním politickým nástrojem.⁵⁷

Funkce sjezdů prošla od počátku do konce první republiky vývojem. Diskusní orgán se skutečnou rozhodovací funkcí se postupně přeměnil na spíše reprezentační událost. Jeho význam ve stranickém rozhodování klesal.⁵⁸

2.8.1. Sjezd ve dnech 29. a 30. dubna 1919

Úkolem prvního sjezdu za první republiky byla obnova strany a její organizační struktury, která byla válkou a jejími dopady výrazně poškozena. Delegáti sjezdu schválili nový název strany: „Republikánská strana československého venkova“, který měl signalizovat podporu státnímu zřízení (demokratické republice) a oslovit nové voliče v rurálních oblastech, zejména

⁵³ Protokol o řádném říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze. s. 74–91.

⁵⁴ Organizační řád..., Hlava V., Sjezd strany., odst. 12, s. 112.

⁵⁵ Protokol o jubilejním říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925. s. 6.

⁵⁶ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 17.

⁵⁷ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 75.

⁵⁸ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 563.

malé zemědělce. Schválena byla revize programu.⁵⁹ Sjezdu se zúčastnili rovněž představitelé Slovenska a Podkarpatské Rusi, kteří usilovali o spolupráci s agrární stranou. Za tímto účelem byl ustanoven společný výbor pro práci na programu všech agrárníků v Československu. Organizační úsilí agrárního hnutí bylo podpořeno také založením Domoviny, která generovala nové straníky.⁶⁰

2.8.2. Sjezd ve dnech 29. a 30. června 1922

Druhý sjezd agrárníků se konal na svátek sv. Petra a Pavla, a je proto nazýván „Petropavelský“. Agrární strana se v době jeho konání nacházela již v lepší kondici. Podařilo se jí doplnit členskou základnu a díky rozpadu sociální demokracie získala postavení nejsilnější politické strany v Československu. Na sjezdu vyhlásili předseda Antonín Švehla a zástupce slovenských agrárníků Milan Hodža sloučení agrární strany a slovenských agrárních organizací, čímž vznikla jednotná agrární strana pro české země a Slovensko. Sjezd toto spojení schválil. V této souvislosti byl změněn název strany na „Republikánskou stranu zemědělského a maloroľnického lidu“, který vydržel až do konce první republiky. Delegáti přijali také nový organizační řád platný i na území Slovenska.⁶¹ Sjezdu se zúčastnilo celkem 947 zástupců okresních a odborových organizací, tajemníků, redaktorů, funkcionářů strany a jejich zástupců v parlamentu.⁶²

2.8.3. Sjezd ve dnech 5. a 6. září 1925

V roce 1925 oslavila agrární strana na svém řádném sjezdu 25 let své existence. Akce probíhala ve slavnostní atmosféře. Strana dosahovala úspěchů ve volbách i při budování vlastní organizace. Ve všech regionech se podařilo založit župní organizace, rozšiřovala se i síť okresních a obvodních sekretariátů a nadále posilovalo postavení ústředního sekretariátu v Praze. Předsedou výkonného výboru byl znovu zvolen tehdy ještě aktivní Antonín Švehla. Počet delegátů sjezdu se vyšplhal na 1.182 a potvrdil růst organizace hnutí. Plénum sjezdu se již tradičně konalo ve Smetanově síni Obecního domu. Sjezdové komise jednaly na řadě míst v Praze, včetně poslanecké sněmovny a tehdejšího sídla strany na Havlíčkově náměstí.⁶³

⁵⁹ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 5.

⁶⁰ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 61.

⁶¹ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 110.;
DOSTÁL, Agrární strana..., s. 81.

⁶² Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany 1922. s. 23.

⁶³ Protokol o jubilejním říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925.

Organizační komise sjezdu přijala usnesení o některých drobných úpravách organizačního řádu a také rezoluci, ze které vyplývá apel na další zefektivnění organizační činnosti, založení buněk strany v místech, kde nebyly zřízeny, nebo oživení župních organizací, které „jsou v některých případech ustaveny jen formálně“.⁶⁴

2.8.4. Sjezd ve dnech 7. a 8. května 1929

Podle organizačního řádu měl být řádný sjezd po uplynutí 3letého období konán v roce 1928. V tomto roce však proběhly dva sjezdy manifestační. Řádný sjezd byl proto odložen až na rok 1929. V jeho průběhu vyvolal mezi delegáty rozruch projev Antonína Švehly. Z důvodu dlouhodobé nemoci byl pronesen v zastoupení a Švehla v něm nečekaně prosazoval radikálnější postup proti socialistickým stranám a pevnější hájení pravicových myšlenek. Takové názory však neodpovídaly Švehlově smířlivé středové politice. Jak se později ukázalo, projev zřejmě nebyl připraven Švehlou, ale jeho jménem jej pravděpodobně vytvořili příznivci protisocialistické skupiny ve straně. Sjezdu se nezúčastnil ani další významný představitel strany, Milan Hodža, oficiálně kvůli léčbě na Slovensku. Ve skutečnosti chtěl zůstat v ústraní kvůli nařčením z vměšování se do zahraniční politiky, která nebyla v jeho kompetenci.⁶⁵

Jako zajímavost lze zmínit, že jedním z témat sjezdu byla otázka zastoupení žen v orgánech strany. Na jednání organizační komise vystoupil delegát Pužman a delegátka Jirsíková s žádostí o doplnění organizačního řádu v tom smyslu, že při sestavování výkonného výboru se přihlédne k tomu, aby byly zastoupeny také ženy. Přítomný referent komise výkonného výboru takový návrh odmítl, což odůvodnil následovně: „*My nemůžeme vkládati do našeho řádu ustanovení, mají-li býti voleni ženy nebo muži, když máme jednou řečeno, že příslušníkem strany je každý bez rozdílu pohlaví, tedy muž i žena*“.⁶⁶

2.8.5. Sjezd ve dnech 29. a 30. října 1932

Na počátku 30. let se ve straně prohlubovaly rozpory mezi středovými a pravicovými proudy. Na veřejnosti se je poměrně dařilo skrývat, o čemž svědčí i průběh pátého sjezdu. Strana ukazovala svoji celistvost. Delegáti vyjadřovali podporu svému vedení. Předseda strany Švehla se sjezdu znovu nezúčastnil a zůstával v domácím léčení. Straně se podařilo zlepšit své volební

⁶⁴ Protokol o jubilejním říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925. s. 38.

⁶⁵ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 120.;
ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 135.

⁶⁶ Protokol o řádném říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze. s. 84.

výsledky na Slovensku, což jistě pomohlo klidnému průběhu sjezdu.⁶⁷ Růst strany se znovu projevil i na počtu delegátů, kterých bylo zvoleno přes 1.400.⁶⁸

2.8.6. Sjezd ve dnech 30. a 31. ledna 1936

Poslední sjezd agrární strany za první republiky byl současně tím největším. Účastnilo se ho přes 1.700 delegátů zastupujících organizační složky strany a přidružené organizace. Nárůst jejich počtu potvrdil další rozvoj organizační sítě strany.

Sjezd formálně potvrdil zvolení Rudolfa Berana novým předsedou (již v roce 1935 byl zvolen výkonným výborem). Akce byla ukázkou jednoty a síly agrární strany.⁶⁹ Pohledem organizačního řádu nebyly provedeny žádné zásadní koncepční změny: „*Komise (organizační, pozn. autora) nepředkládá detailní změny řádu, jak je usnesla. Jsou to jen doplňky*“.⁷⁰ Strana znovu zdůraznila své demokratické založení, referent organizační komise k tomu uvedl: „*V organizacích uchovějme ducha ryzí demokracie. Nemáme v organizacích předsedu – kromě jediného, který z vůle lidu vede stranu – nemáme vůdce a nebudeme jich mítí. (...) Máme důvěrníky, to jest lidi požívající obecné důvěry, kteří spolurozhodují. (...) Je tu dočasný funkcionář potud, pokud má důvěru*“.⁷¹ Nejvíce diskutovaným tématem se na organizační komisi sjezdu stala otázka virilního zastoupení odborových organizací a dorostu v župním (krajském) sboru důvěrníků. Změněn byl také počet tajemníků ústředního výboru, nově měla strana jen jednoho.⁷²

2.8.7. Hodnocení sjezdů

V rámci hodnocení agrárních sjezdů z hlediska vnitrostranické demokracie považuje autor za důležité zmínit dva vztahy. Na straně jedné napojení sjezdu na okresní organizace, které do něj nominovaly své delegáty, a na straně druhé poměr sjezdu k výkonnému výboru, který jeho organizaci a průběh řídil.

Zastoupení právě okresních organizací lze podle názoru autora přičítat snaze o co nejvíce proporcionální zastoupení všech regionů. Tomu také odpovídala pravidla, že každý okres musel mít alespoň jednoho zástupce a že za každých 20 místních organizací měla okresní organizace nárok vždy na dalšího delegáta. Na první pohled vysoké číslo pro získání dalšího delegáta zřejmě

⁶⁷ Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu ve dnech 29.–30. října 1932. s. 17–20 (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 135.)

⁶⁸ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 150.

⁶⁹ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 219.

⁷⁰ Protokol o řádném říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu v roce 1936. s. 38–40, 72–85.

⁷¹ Tamtéž.

⁷² Tamtéž.

odpovídá velkému celkovému počtu místních organizací. Snahu o rovnoměrné zastoupení všech regionů hodnotí autor pozitivně. Na druhou stranu ale autor částečně souhlasí s historikem Dušanem Uhlířem, že sjezd byl především hromadnou akcí funkcionářů a že zájmy běžných členů na něm nemohly být plně reprezentovány. To ovšem podle autora souvisí i s velikostí strany a praktickými možnostmi realizace sjezdu, které účast většího počtu delegátů omezovaly. Ani větší počet delegátů by navíc nemusel vést ke zlepšení demokratického charakteru sjezdu.

Napojení sjezdu na výkonný výbor (a jeho předsednictvo) vycházelo ze skutečnosti, že se jednalo o nejvyšší výkonný orgán strany. Průběh sjezdů výkonný výbor pečlivě plánoval tak, aby stranu pozitivně prezentoval na veřejnosti. Podle autora byla praxe v tomto smyslu úspěšná. To ovšem neznamená, že by taková organizace sjezdů byla pozitivní z hlediska vnitrostranické demokracie.

Koncepce řádných sjezdů byla podle organizačního řádu pracovní. Rozhodně se nemělo jednat primárně o propagační akce. K takovým účelům totiž měly sloužit sjezdy manifestační. Pracovní koncepci odpovídalo i rozdělení jednání na plénum a komise. Zejména účast v komisích měla umožnit delegátům otevřenou diskusi o předložených návrzích a aktuálních politických otázkách. Výstupem jednání mohla být změna programu strany nebo organizačního řádu, případně různá usnesení. Významnou kompetencí delegátů byla také volba nejvyšších funkcionářů strany (části členů výkonného výboru a předsedy). Všechny tyto funkce ovšem postupně oslabovaly.

Autor souhlasí se závěry historika Josefa Harny, který pozoroval postupný odklon od rozhodovací funkce sjezdu. Svědčí o tom například způsob jednání ve sjezdových komisích. Naději na přijetí v nich měly jenom návrhy dříve odsouhlasené komisemi při výkonném výboru. Místo plnohodnotného rozhodovacího procesu se jednalo spíše o oficiální přijetí návrhů a sběr nových podnětů. To platilo i pro jednání pléna sjezdu. Autorovi není znám žádný případ, kdy by plénum neschválilo návrhy předložené sjezdovými komisemi. Ani kompetence volit nejvyšší funkcionáře strany nezůstala nedotčena. Jakmile se strana odhodlala zvolit nového předsedu po Antonínu Švehlovi, provedl volbu namísto sjezdu výkonný výbor (sjezd ji později jen oficiálně potvrdil). Tyto případy podporují závěr o úpadku vnitrostranické demokracie v agrární straně.

Na rozhodovací funkci mohl negativně působit stoupající počet delegátů. Ten sice odpovídal zvětšení členské základny, ale ještě více omezoval časové možnosti delegátů v diskusi (délka sjezdů zůstávala stejná). Z velké části ovšem autor omezení rozhodovací funkce přikládá projevům oligarchizace strany a reálnému přenosu kompetencí na výkonné orgány, především

na širší a později na užší předsednictvo výkonného výboru. Snížení rozhodovacího významu sjezdů se podle autora negativně projevilo na kvalitě vnitrostranické demokracie v republikánské straně.

Pevnému řízení sjezdu vedením strany odpovídala rovněž absence projevů stranické kritiky. To také svědčí o velké ukázněnosti členské základny. Problémy byly díky tomu obvykle ukryty zrakům veřejnosti. Jediný významnější exces proběhl na sjezdu v roce 1929 v souvislosti s kontroverzním projevem prezentovaným jménem Antonína Švehly, jehož pravost byla posléze zpochybněna.

2.9. Výkonný výbor a předsednictvo

Výkonným orgánem strany byl **výkonný výbor**.⁷³ Ze své činnosti odpovídal sjezdu. Podle organizačního řádu „rozhodoval a vyřizoval všechny záležitosti strany“.⁷⁴ Ve výkonném výboru zasedali zástupci „politických“ organizací (tedy zejména zástupci regionálních složek; celkem 60 zástupců volených delegáty na sjezdu)⁷⁵, zástupci poslaneckých klubů (celkem 20 zástupců volených na společné schůzi klubů) a z titulu své funkce předsedové přidružených organizací (Domoviny, Dorostu, Organizace žen, Sdružení úředníků, učitelů a zaměstnanců, Slovenské rolnické jednoty) a šéfredaktoři listů strany. Zvolený výbor mohl kooptovat dalších 20 osob z členské základny bez omezení, což podle historika Dušana Uhlíře vedlo k částečné ztrátě významu voleb do tohoto orgánu. Celkově se jednalo o poměrně velký orgán. Počet jeho členů mohl dosahovat až ke 120.⁷⁶

V čele výkonného výboru stál **předseda** přímo volený delegáty sjezdu. V případě „zanepřázdnění“ jej zastupoval jeden z místopředsedů. Pokud nemohl předseda vykonávat funkci déle než měsíc, ustanovil výkonný výbor „úřadujícího místopředsedu“.⁷⁷ Tato úprava byla využita v případě dlouhodobé indispozice Antonína Švehly. Strana měla v průběhu 20 let existence první republiky pouze dva předsedy – Antonína Švehlu a Rudolfa Berana. Postavení předsedy bylo podle organizačního řádu poměrně slabé. Nenáležely mu žádné zvláštní pravomoce, a byl tedy „prvním mezi rovnými“. O to významnější byla jeho přirozená autorita

⁷³ Výkonný výbor a předsednictvo upravuje hlava VI. Organizačního řádu...

⁷⁴ Organizační řád..., Hlava VI., Výkonný výbor a předsednictvo strany., odst. 1, s. 112.

⁷⁵ Své zástupce takto volili pouze delegáti, kteří se sjezdu účastnili jako zástupci okresních, respektive župních organizací. Počet členů výkonného výboru byl pro každou župu stanoven sjezdem, a to podle počtu odevzdaných hlasů ve volbách do parlamentu. Z organizačního řádu ovšem nevyplývá, zda byl rozhodný počet hlasů odevzdaný v župě celkem, nebo se počítaly jen hlasy odevzdané pro agrárníky. Pokud by platila druhá varianta, jednalo by se o motivační nástroj odměňující volebně úspěšné župní organizace.

⁷⁶ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 563.;

UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 49.

⁷⁷ Organizační řád..., Hlava VI., Výkonný výbor a předsednictvo strany., odst. 22, s. 115.

a podpora členů strany. Rudolf Beran měl v tomto smyslu podle autora výrazně slabší postavení než Antonín Švehla. Je zajímavostí, že předseda nebyl vždy kandidátem na premiéřskou funkci. Autor se domnívá, že to bylo způsobeno dlouhodobě špatným zdravotním stavem Antonína Švehly a slabším postavením Rudolfa Berana, který se orientoval na vnitrostranickou politiku a funkci předsedy vlády přenechal Milanu Hodžovi.

Schůze výkonného výboru se konaly alespoň jednou za dva měsíce. Mimořádné zasedání se svolávalo do dvou týdnů, pokud o to s připojeným návrhem programu požádalo alespoň 30 členů výboru. Účast na schůzích byla povinná a dvě absence bez omluvy mohly mít za následek zánik členství. Jednání nebyla veřejná a členové výboru byli vázáni mlčenlivostí. Pro řešení jednotlivých okruhů politické činnosti výkonný výbor vytvářel (a volil jejich členy) odbory a komise, v jejichž čele stál referent nebo tajemník. Jejich věcná náplň se podobala komisím sjezdovým. Jednalo se zejména o komisi politickou, samosprávnou, národohospodářskou, kulturní, sociálněpolitickou, programovou, organizační, finanční a pro pozemkovou reformu.⁷⁸

Pravomoce výkonného výboru byly velmi široké. Výkonný výbor rozhodoval o „*návrzích politických organizací, zájmových organizací nebo jiných institucí strany*“.⁷⁹ Jeho pravomoc se vztahovala nejen na stranické organizační složky, ale i na organizace přidružené. Rozhodoval o kandidátních listinách do těchto organizací a odpovídal za jejich řádné fungování. Mohl také svolávat porady zástupců strany v organizacích a utvářet z nich politické kluby a skupiny. Související úprava v organizačním řádu byla poněkud obecná, což zřejmě vyplývalo z velkého množství takových organizací a jejich různého postavení a propojení se stranou. Výbor také schvaloval vytváření politických skupin v rámci strany a svolávání porad více okresních organizací nebo volebních skupin (oblastí podávajících společnou kandidátku do zákonodárského sboru).

Ve vztahu k parlamentu a vládě rozhodoval výbor „*o zásadních změnách taktiky, o vstupu do vlády, a o důležitých otázkách života parlamentního vůbec*“.⁸⁰ S výborem proto úzce spolupracovaly parlamentní kluby (poslanecký a senátorský).

V rámci řízení vnitřních záležitostí strany vydával výbor jednacích řády pro nižší organizační složky strany, rozhodoval o vyloučení členů nebo spravoval finance. K tomuto účelu volil 6člennou finanční komisi v čele s finančním referentem. Významnou pravomocí bylo také závěrečné odsouhlasení kandidátek do zákonodárných sborů, které jinak sestavovaly župní

⁷⁸ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 563.

⁷⁹ Organizační řád..., Hlava VI., Výkonný výbor a předsednictvo strany., odst. 11, s. 113.

⁸⁰ Organizační řád..., Hlava VI., Výkonný výbor a předsednictvo strany., odst. 25, s. 115.

organizace. V neposlední řadě výbor ovládal stranický tisk. Bez jeho svolení nebylo možné vydávat a šířit jakékoliv časopisy nebo noviny napojené na agrární stranu.

Vysoký počet funkcionářů ve výkonném výboru byl překážkou efektivnímu řízení strany. Z tohoto důvodu volil výkonný výbor již na své úvodní schůzi **předsednictvo**, které mělo pouze 20–30 členů.⁸¹ Omezen byl počet zákonodárců v předsednictvu, a to maximálně na polovinu jeho členů. Toto pravidlo bylo zavedeno, „*aby i ti kteří nejsou aktivními politiky, rozhodovali o linii strany*“.⁸² Předsednictvo si volilo 4 místopředsedy ze svého středu. Bylo dodržováno nepsané pravidlo, že místopředsedové budou reprezentovat některou z historických zemí Československa (Čechy, Moravu a Slovensko; Podkarpatská Rus nebyla zastoupena) a důležitou přidruženou organizaci Domovina.⁸³ V čele předsednictva stál z titulu své funkce předseda výkonného výboru.

Předsednictvo vyřizovalo podle organizačního řádu veškeré záležitosti strany kromě těch, které si vyhradil výkonný výbor. Autor toto pravidlo interpretuje tak, že předsednictvo mohlo vykonávat prakticky veškeré kompetence výboru. Žádné informace o vyhrazených záležitostech autor ve zdrojích nezaznamenal. Komunikace mezi výborem a předsednictvem měla probíhat na pravidelné bázi. Předsednictvo zasedalo i několikrát týdně a bylo povinno podávat výboru informace o své činnosti na každém jeho zasedání.⁸⁴

V roce 1929 vzniklo **užší předsednictvo**. Jeho ustavení bylo zřejmě pokusem pravicově orientovaných agrárních politiků o převzetí moci ve straně. Užší předsednictvo se mělo skládat pouze ze tří členů a mělo být rozhodovacím centrem, které bude (širšímu) předsednictvu předkládat již hotová rozhodnutí. Členy měli být pouze úřadující místopředseda, ústřední politický tajemník a vedoucí tisku strany, přičemž v té době byly tyto funkce zastávány spíše stoupenci pravice (Beran, Žilka, Vraný). Situace se nakonec vyřešila přijetím kompromisního návrhu užšího předsednictva s celkem 12–15 členy, mezi nimiž byl zastoupen pravicový (s malou převahou) a středový proud strany. Členové užšího předsednictva nebyli voleni. Jednalo se o zástupce vybrané z titulu jejich funkce (kromě předsedy a čtyř místopředsedů výkonného výboru to byli také zástupci strany v parlamentní vládě, členové předsednictva parlamentu zvolení za agrární stranu, generální tajemníci strany, šéfredaktor tiskového orgánu

⁸¹ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 563.

⁸² Protokol o řádném říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze. s. 87.

⁸³ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 58.

⁸⁴ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 16.

a finanční referent). Kromě toho mohlo užší předsednictvo do svých řad kooptovat další čtyři členy.⁸⁵

Oficiálně byl například na jednání organizační komise sjezdu strany v roce 1929 návrh na zřízení užšího předsednictva odůvodněn potřebou vzniku pružného orgánu, který se může velmi rychle (dvakrát až třikrát do týdne) sejít a rozhodovat politické otázky velkého významu, jež nestrpí odkladu. Užší předsednictvo bylo proto pověřeno částí pravomocí širšího předsednictva (respektive výkonného výboru). K tomu protokol o sjezdu v roce 1929 uvádí: „*Na pravomoci výkonného výboru, který má svrchovanou moc, nemění se tedy nic, ani na vykonávání této jeho pravomoci předsednictvem; jen pro výjimečná opatření navrhuje toto užší předsednictvo*“.⁸⁶

Dušan Uhlíř tvrdí, že skutečným řídicím centrem strany se stalo právě užší předsednictvo, které rozhodovalo o většině stranických otázek. Od zřízení užšího předsednictva se podle něj širší předsednictvo scházelo jen minimálně, a to obvykle pokud nebylo možné dosáhnout shody v rámci užšího předsednictva nebo když bylo z důvodu důležitosti rozhodnutí žádoucí schválení věci i širším předsednictvem. Uhlíř uzavírá, že svolávání širšího předsednictva a výkonného výboru bylo zejména výsledkem taktiky lídrů působících v užším předsednictvu.⁸⁷

Význam jednotlivých orgánů mohou potvrdit i informace o počtu jejich schůzí. Mezi lety 1932 a 1935 byl konán následující počet schůzí: výkonný výbor 9 (z toho dvě na památku zesnulého předsedy), předsednictvo 70 a užší předsednictvo 215.⁸⁸ Podle autora tato čísla potvrzují vzrůstající význam širšího a zejména užšího předsednictva na úkor výkonného výboru.

Postavení a vztahy nejvyšších orgánů jsou podle autora dalším z důležitých aspektů vnitrostranické demokracie v agrární straně. Fungování svých vrcholných orgánů považovala strana za nanejvýš demokratické. Protokol o sjezdu v roce 1925 například k roli výkonného výboru uvádí: „*V naší straně není diktátu jednotlivců, nějakých skupin nebo koterií. Jde-li o věci zásadní povahy, nerozhodují jednotlivci, předsednictvo, poslanecké kluby, ale více nežli stočlenný výkonný výbor*“.⁸⁹ S uvedeným závěrem stranického pisatele je možné polemizovat. Autor sice uznává velmi pestré zastoupení různých složek strany ve výkonném výboru, současně

⁸⁵ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 563.; UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 50.

⁸⁶ Protokol o řádném říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze. s. 77.

⁸⁷ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 50.

⁸⁸ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé mezi lety 1932–1935. s. 8.

⁸⁹ Protokol o jubilejním říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925. s. 6.

ale vnímá jeho vyprázdněnost. Předsednictvo bylo oprávněno vykonávat veškeré funkce výboru, a svolávat jednání výboru proto nebylo nezbytné. Ve straně navíc neexistovala dostatečně silná vůle k zachování postavení výboru. To vedlo ke ztrátě většiny jeho vlivu. Podle autora se z výkonného výboru postupně stal jakýsi sbor volitelů do skutečně vlivného orgánu – širšího předsednictva, ve kterém se tvořila důležitá politická rozhodnutí.

V souvislosti s vnitrostranickými rozpory bylo na přelomu 20. a 30. let ustaveno užší předsednictvo, které přebralo většinu rozhodovacích aktivit a stalo se skutečným ústředím celé strany. S jeho nástupem došlo podle autora k vyprázdnění i širšího předsednictva. Výkonný výbor a širší předsednictvo poté sloužily převážně jen jako fasádní orgány validující výsledky rozhodování užšího předsednictva. Členové užšího předsednictva navíc nebyli samostatně voleni a členy tohoto orgánu se stávali z titulu jiných funkcí. Tento krok podle autora podpořil oligarchizaci strany a vedl k omezení vnitrostranické demokracie.

Autor zastává názor, že členové vrcholných orgánů strany za první republiky stranu skutečně řídili. Přinejmenším nejužší vedení strany tedy nemělo jen fasádní povahu. Na druhou stranu nelze podceňovat ani vliv zákulisních hráčů, zejména stranické administrativy (viz kapitola: Stranické rozpory). Obecně lze konstatovat, že úplné ovládnutí vrcholných orgánů strany úzkou skupinou osob mělo být za předpokladu naplnění organizačního řádu velmi komplikované. Na zvolení členů těchto orgánů totiž participovalo mnoho složek strany a jejich členů. Přesto však byla strana v realitě řízena úzkou skupinou osob, k čemuž pomohl i přesun zásadních rozhodovacích pravomocí na početně menší orgány.

Za zajímavé z hlediska vnitrostranické demokracie považuje autor pravidlo omezení počtu zákonodárců v předsednictvu. Toto ustanovení mělo zajistit, aby ve vrcholných orgánech strany nepřevládli členové parlamentu. V tomto ohledu je pozorovatelná snaha o nadvládu strany nad jejími zástupci v parlamentu, což úzce souvisí s mimořádně silným postavením stran v Československu.

Pro vnitrostranické poměry bylo důležité i postavení komisí výkonného výboru. Při výběru jejich členů nebyl výbor zřejmě nijak omezen. Vliv těchto členů však mohl být podle autora poměrně významný, a to v kontextu některých pravomocí uvedených poradních orgánů, jako například doporučování návrhů delegátů ke schválení sjezdem, poskytování odborných stanovisek k politickým otázkám nebo řešení některých organizačních otázek (např. interpretace organizačního řádu organizační komisí). Tyto komise tak mohly být dalším nástrojem vrcholného vedení strany na upevnění jeho moci a jejich prostřednictvím mohli být podporováni například mladí loajální členové.

Nelze opomenout ani důležité rozhodování o kandidátních listinách do parlamentu. Ačkoliv se jednalo primárně o kompetenci župních organizací, vrcholné vedení strany mohlo podle organizačního řádu do takových rozhodnutí zasáhnout. Tím si zajišťovalo, že se do parlamentu nedostanou například jeho výrazní kritici. Významnou pravomocí vrcholného vedení bylo také rozhodování o hospodaření strany. Přerozdělování financí ve straně mohlo mít velký vliv například na župní organizace, které podle stanov nezískávaly automaticky podíl na členských příspěvcích. Všechny tyto nástroje měly posilovat vedení strany a zabránit v úspěchu jeho kritikům.

2.9.1. Antonín Švehla

Jedním ze symbolů agrární strany v období první republiky byl její předseda Antonín Švehla. Ve straně působil na různých pozicích od doby jejího založení a předsedou se stal již v roce 1909. Patřil mezi muže 28. října, zakladatele samostatného Československa a v průběhu prvního desetiletí první republiky byl jejím ústředním politickým činitelem. Mimo jiné se významným způsobem podílel na přijetí ústavy v roce 1920 a výrazné stopy Švehlovy politické práce je možné pozorovat i na pozemkové reformě a dalších důležitých zákonech. Jeho postavení v agrární straně bylo mimořádně silné. Bylo by možné hovořit až o určitém kultu osobnosti. Proti takovému hodnocení se ovšem agrárníci vymezovali. Protokol o sjezdu strany v roce 1925 například uvádí: „*Jest jedno jméno, jest jedna osoba, která strhuje a podmaňuje. Neznáme kultu osob; ale známe povinnost neobmezeně ctít a milovat člověka, který dal straně, venkovu (...) vše: svůj život celý*“.⁹⁰ Oslavné texty a projevy o Antonínu Švehlovi nebyly nikterak neobvyklé a objevovaly se téměř ve všech publikacích strany.

Švehlovo postavení prakticky nikdo neohrožoval.⁹¹ Od 20. let se nenašel nikdo, kdo by proti němu jako předsedovi strany chtěl kandidovat. V jejím čele proto vydržel až do své smrti v roce 1933. Nebývalé podpory zažíval i v situaci, kdy již nebyl schopen ze zdravotních důvodů mandát vykonávat aktivně. Dokonce ani po jeho smrti nebyl ihned vybrán náhradník. Téměř dva roky trvalo, než byl zvolen nový předseda strany.⁹²

Pokud jde o Švehlův způsob vládnutí, mohli bychom jej popsat jako schopného vyjednavče a pragmatika. Nesnažil se ovlivňovat politiku okázalými gesty nebo vyhrocenou rétorikou, a naopak trpělivě působil na politické hráče v zákulisí. S výsledky takových jednání pak často seznamoval veřejnost někdo jiný. Vyznačoval se schopností zdatného pozorovatele

⁹⁰ Protokol o jubilejním říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925. s. 6.

⁹¹ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 170.

⁹² DOSTÁL, Agrární strana..., s. 139.

a neměl problém se přizpůsobit aktuálním voličským náladám.⁹³ Byl známý snahou vždy dosáhnout kompromisu a v této souvislosti učinil i některá stranicky nepopulární rozhodnutí (kritici mu například vyčítali, že slevil z agrárních požadavků při účasti ve vládách se socialisty).

Jeho vztah k demokratickému zřízení byl pozitivní, o čemž svědčí řada jeho komentářů. Například v roce 1918 při rozhovoru se španělským diplomatem prohlásil: „*My důvěřujeme republice, v republice spatřujeme zajištění demokracie a můžeme žít jen v demokracii. My chceme být účastni jako členové rodiny demokratického světa, který zajišťuje světu mír. Národové se dohodnou, vládcové by válčili*“.⁹⁴ Pokud jde o vnitrostranické poměry, nemusí být oslavná slova o demokracii vždy směrodatná. Zpráva o poměrech v agrární straně například Švehlu popisuje jako autokrata, který má navíc negativní vztah k inteligenci, neboť sám vystudoval pouze obecnou školu.⁹⁵

Názory na předsedu agrárníků jsou tedy různé. Jeho politické schopnosti mu ovšem nelze upřít. Podařilo se mu vybudovat nejsilnější politickou stranu v Československu. Autor považuje Švehlovy metody za leckdy netransparentní, v souhrnu však převažuje pozitivní vliv Švehly na vnitrostranickou demokracii. Švehla se podílel na přijetí organizačního řádu v roce 1922, který umožnil rozvoj členské základny, a podpořil také vznik regionálních organizačních struktur. Především ale nezneužil svého výjimečného postavení a nepokusil se omezit rozhodovací procesy ve svůj prospěch. Na druhou stranu měl ale stranu pevně v rukou. Švehla se nesnažil stanovit svého nástupce, což ovšem agrární straně později způsobilo nemalé problémy. Jeho konsenzuální a smířlivý politický styl sehrál důležitou roli při stabilizaci strany v prvních letech republiky a vedl k jejímu rozkvětu. To však nevyklučuje jeho snahy o eliminaci stranické konkurence. V tomto smyslu jednal velmi efektivně. Nepřekročil ale rámec organizačního řádu a umně využíval především politických přešlapů svých konkurentů.

Švehla zůstával předsedou i v době, kdy jeho podlomené zdraví neumožňovalo plný výkon této funkce. Oficiálně byl takový stav poctou mimořádně populární osobnosti. Strana navíc doufala v uzdravení a návrat Švehly do aktivní politiky. Autor vnímá ale i jiné důvody. Popisovaná situace mohla například vyhovovat členům výkonného výboru a jeho předsednictva, kteří realizovali své politické cíle a zaštiťovali se přitom jménem populárního předsedy. To může potvrzovat například projev ze sjezdu strany v roce 1929, který byl prezentován jako Švehlovo

⁹³ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 106.

⁹⁴ Dialog A. Švehly se španělským diplomatem, 1918. HAJŠMAN, Jan. Mafie v rozmachu: Vzpomínky na odboj doma. 2. nezm. vyd. Praha: Orbis, 1934, s. 364. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 104.)

⁹⁵ Archiv Ústavu T. G. Masaryka (ve správě Masarykova ústavu Akademie věd ČR), fond TGM, kr. 404, sl. 1, Zpráva o poměrech v agrární straně. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 104.)

poselství. Jednalo se ale zřejmě o přinejmenším částečné zneužití jeho jména pro potřeby protisocialistické skupiny v agrární straně. Zejména od konce 20. let tak reálná moc Švehly stále více slábla.

Dalším důvodem pro ponechání Švehly v předsednické funkci mohlo být i mocenské vakuum. Strana se na počátku 30. let potýkala s fragmentací členské základy a se soupeřením středových a pravicovějších proudů. Za takové situace bylo velmi obtížné vygenerovat kandidáta, který by udržel stranu pohromadě a dosahoval Švehlova formátu. Ačkoliv ve straně byla řada nadějných mladých členů, např. intelektuálové soustřeďující se kolem časopisu *Brázda a Zem*, kvůli přerušení demokratického vývoje v roce 1938 do svých budoucích rolí nedokázali dospět. Strana proto stále spoléhala na své starší funkcionáře.⁹⁶ Výsledkem této složité situace byla volba kompromisního kandidáta – Rudolfa Berana.

2.10. Ústřední sekretariát

Hlavním administrativním orgánem strany byl ústřední sekretariát. Za jeho fungování odpovídalo straně předsednictvo výkonného výboru. Sekretariát byl rozdělen na organizační a politické oddělení a dále specializované pracovní odbory (např. odbor dorostu, odbor pro pozemkovou reformu nebo daňovou a právní poradnu).⁹⁷ Kromě ústředního sekretariátu existovaly na nejvyšší stranické úrovni také sekretariáty při poslaneckém klubu a klubu senátorů, které administrovaly legislativní činnost parlamentu.⁹⁸

V čele ústředního sekretariátu stáli organizační a politický tajemník, kteří byli virilními členy výkonného výboru a předsednictva (širšího i užšího). Vedle nich působil v sekretariátu nespočet dalších tajemníků. Tajemníci byli zaměstnanci strany a jejich pracovní poměr vznikl zvláštní služební smlouvou. Postavení tajemníků upravoval speciální služební řád přijatý výkonným výborem. Každý tajemník byl „*vzpruhou hnutí strany a jejího rozvoje*“ a nesmělo mu „*býti nic světějšího nežli prospěch strany, jíž věnuje své síly a schopnosti*“.⁹⁹ Vliv těchto profesionálních zaměstnanců ve straně se dlouhodobě zvyšoval.¹⁰⁰

Ústřední sekretariát se již na počátku 20. let stal hlavním centrem agrární organizace. V této době do něj denně docházelo 100 až 150 osob s nejrůznějšími žádostmi nebo dotazy

⁹⁶ MALÍŘ, MAREK, *Politické strany...*, s. 581–582.

⁹⁷ Ústřední sekretariát upravuje hlava VI. Organizačního řádu...;

Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 16.

⁹⁸ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 8–10.

⁹⁹ Pokyny pro župní organizace Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu. (In: Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 89–92.)

¹⁰⁰ MALÍŘ, MAREK, *Politické strany...*, s. 562.

a působilo v něm přes 30 zaměstnanců. Například v roce 1921 obdržel sekretariát přes 86.000 a poslal více než 170.000 dopisů. Počet zaměstnanců i vyřízených věcí se průběžně zvyšoval.¹⁰¹

Sekretariát byl v neustálém kontaktu se všemi složkami strany a velmi úzce spolupracoval se sekretariáty na okresní a župní úrovni. Za účelem pravidelného informování funkcionářů strany na všech úrovních organizace vydával žurnál *Zemědělská korespondence*. Význam ústředního sekretariátu popsala Zpráva o činnosti strany mezi lety 1922–1925 tak, že je „*denní pracovní, vykonávající usnesení předsednictva, výkonného výboru, všech komisí, organizací a korporací; jest poradnou tisíců lidu a útočištěm těm, kdož hledají spravedlivou a úspěšnou ochranu; jest stálým úřadem strany, v němž se sbíhají všechny nitky života a práce hnutí*“.¹⁰² Rozsah činností ústředního sekretariátu se neustále zvětšoval, a tak například od roku 1931 organizoval i volební kampaň pro obecní volby, které byly do té doby tradičně v kompetenci regionálních organizací.¹⁰³

Za vlivnou součást strany považuje ústřední sekretariát také historik Dušan Uhlíř. Podle něj právě prostřednictvím sekretariátu ovládal Antonín Švehla agrární stranu. V tomto ohledu označuje za důležitý také Švehlův vztah k jeho zásadnímu politickému spojenci a následovníkovi Rudolfu Beranovi, který zastával postavení nejdůležitějšího, tzv. politického, ústředního tajemníka (viz následující kapitola). Prodlouženou rukou ústředního sekretariátu, a tím i nejužšího vedení strany, byla podle Uhlíře zejména síť župních, obvodových a okresních sekretariátů, které realizovaly vůli vedení na lokální úrovni.¹⁰⁴

V kontrastu s klesajícím významem sjezdu nebo výkonného výboru se postavení ústředního sekretariátu podle autora dlouhodobě zvyšovalo. Tento trend vedl k prohloubení centralizace a zvýšení vlivu nevolených zaměstnanců strany. To se projevilo i při volbě nového předsedy strany po úmrtí Antonína Švehly. Ústřední sekretariát a jemu podřízené stranické složky tedy představovaly vlivnou součást stranické organizace.

2.10.1. Rudolf Beran

S činností ústředního sekretariátu byl po většinu první republiky spjat Rudolf Beran. Jeho působení ve straně je vhodné rozdělit do dvou období. Nejprve zastával funkci politického tajemníka ústředního sekretariátu, přičemž byl opakovaně volen také poslancem, a ve 30. letech se stal předsedou strany.

¹⁰¹ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 16.

¹⁰² Tamtéž, s. 14.

¹⁰³ Deset let práce Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé. s. 9.

¹⁰⁴ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 51–52.

V pozici tajemníka byl Beran mimořádně úspěšný. Jeho aktivita významně napomohla rozvoji strany jako masového hnutí se širokou organizační základnou a vedla k posílení sekretariátů v organizační struktuře strany. Beran měl za úkol vyřizovat intervence ve prospěch členů a příznivců nebo zajišťovat komunikaci mezi poslaneckými kluby a ústředním sekretariátem. Zejména intervenční agenda mu zajišťovala popularitu a získal za ni řadu osobních poděkování.¹⁰⁵ V dnešní době by tato aktivita pravděpodobně překračovala meze legálního jednání, za první republiky byl ovšem stranický klientelismus zcela běžnou záležitostí a dosahoval mimořádných rozměrů. Jeho význam byl takový, že žádné snahy o legislativní potlačení klientelismu neuspěly. Po celou dobu svého působení v sekretariátu úzce spolupracoval s Antonínem Švehlou a v případě vnitrostranických sporů jej vždy podpořil (např. Práškova aféra).¹⁰⁶

Švehla požíval ve straně mimořádné podpory i v době, kdy už funkci předsedy pro své zdravotní problémy naplno nevykonával. Po jeho smrti v roce 1933 bylo proto velice náročné najít osobnost, která by jej dokázala nahradit. Strana hledala nejen úspěšného politika, ale také pokračovatele Švehlova odkazu. V úvahu přicházeli pouze dva kandidáti: Rudolf Beran a Milan Hodža. Hodža byl podporován především mladšími členy strany jako vzdělaný slovenský politik s mezinárodními ambicemi. Beran se orientoval zejména na domácí politiku a měl vyrovnanou podporu napříč stranou. Po odchodu Švehly do ústraní navíc působil jako úřadující místopředseda. Podpora Berana vycházela také z úspěšného výkonu funkce tajemníka, z intervenční činnosti, za kterou mu byli mnozí zavázáni, nebo z jeho vystupování v parlamentu, kde byl svědomitým a loajálním poslancem. V neposlední řadě Hodža o předsednictví tolik nestál, neboť pomýšlel na funkci premiéra. Volba předsedy proběhla 19. listopadu 1935 na zasedání výkonného výboru v Domě zemědělské osvěty. Její průběh byl slavnostní a měl signalizovat jednotu agrární strany. Vytvářet navenek dojem soudržnosti bylo dlouhodobou strategií agrárníků. Tomu odpovídá i skutečnost, že Berana do funkce předsedy navrhl Hodža, jeho protivník v tomto politickém souboji.¹⁰⁷

Autor považuje za důležité, že volbu předsedy provedl výkonný výbor, a nikoliv sjezd, kterému tato pravomoc náležela podle organizačního řádu. Beran byl jako předseda následujícím sjezdem konaným v lednu 1936 pouze potvrzen. Skutečné rozhodování o obsazení této funkce tedy neprobíhalo mezi delegáty sjezdu, ale bylo dopředu předjednáno, a dokonce i potvrzeno

¹⁰⁵ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 107.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 111–112.

¹⁰⁷ Tamtéž, s. 170–171.

funkcionáři strany ve výkonném výboru. Takový postup potvrzuje závěry o oslabování funkce sjezdu strany i laxním přístupem k dodržování některých pravidel organizačního řádu.

Beranovo působení ve funkci předsedy poznamenala zhoršující se mezinárodní situace vedoucí až k rozpadu republiky. Beran pokračoval v práci, kterou vykonával jako tajemník a úřadující místopředseda. Prostřednictvím sekretariátů průběžně dohlížel na činnost všech stranických složek. Tehdejší poslanec agrární strany Oldřich Suchý vylíčil předsedu Berana ve svých pamětech tak, že představoval „kompromis přijatelný všem“. K tomu Suchý dodal: „*Je ovšem potřeba uvést, že Švehlu nahradit nemohl. Jeho duchovní kapacita se nemohla měřit s tou Švehlovou a v samotném rozhodování zůstával rovněž daleko za Švehlou. Souviselo to s jeho postavením sekretáře, zvyklého na závěry Švehlovy*“.¹⁰⁸

Beran tak nadále vystupoval spíše jako tajemník než předseda strany. V tomto smyslu se intenzivně věnoval organizaci strany a například v lednu 1937 sděloval krajskému tajemníkovi z Českých Budějovic: „*Záleží mně proto velmi na tom, aby v mém volebním kraji vykonány byly ve všech obcích valné hromady místních organizací strany. (...) Nejde jen o odbytí valné hromady nebo o zaplacení příspěvků, ale jest potřebné, aby valné hromady opravdu se konaly za účasti všech členů a byly opravdu pracovní*“.¹⁰⁹

Beran nebyl silným lídrem, a proto byla v době jeho předsednictví moc ve straně rozdělena mezi více osob. Moravu ovládal Viktor Stoupal, Slovensko řídil Milan Hodža a Čechy měl pod kontrolou Beran. Zejména Stoupal byl díky svým podnikatelským aktivitám v cukrovarnickém průmyslu a finanční podpoře strany v některých okamžicích mocnější než předseda Beran. Vztahy všech tří byly nicméně korektní a zejména Hodža jako premiér a Beran jako předseda strany spolu museli úzce spolupracovat.¹¹⁰

Autor souhlasí s hodnocením historika Josefa Harny, který spojuje s dobou nástupu Berana do předsednické funkce několik problémů. Zejména upozorňuje na personální vyprázdněnost agrární strany související s generační obměnou politiků. Rudolf Beran nebyl podle Harny schopen spojovat různé stranické názory ani adaptovat stranické koncepce na hospodářskou a mezinárodní krizi. Absence jasného lídra Švehlova formátu a Beranova neschopnost mít stranu pod kontrolou podle něj navíc vedla k posílení krajně pravicových politiků ve straně.¹¹¹

¹⁰⁸ O. Suchý: Začalo to lži. Nevydané paměti, s. 101–102. (Via: DOSTÁL, Agrární strana..., s. 184.)

¹⁰⁹ NA, pozůstalost R. Berana, ZO BU, G2, karton 1, Korespondence R. Berana s A. Hrubým, opis Beranova dopisu adresovaný stranickým sekretariátům v jihočeském volebním kraji. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 224.)

¹¹⁰ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 223.;

UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 51–52.

¹¹¹ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 581–582.

Autor také považuje za problematické, že Beran jako člen administrativního aparátu strany realizoval při výkonu „odborné“ funkce tajemníka svoji politickou kariéru. Už samotná možnost být paralelně poslancem a tajemníkem ústředního sekretariátu je poněkud zvláštní. V případě okresních a župních důvěrníků existovala neslučitelnost s mandátem v parlamentu, přitom se nejednalo o zaměstnance strany, ale o volené funkcionáře.

Uvedené spojení umožňovalo Beranovi být aktivním politikem, účastnit se schůzí výkonného výboru a předsednictva a k tomu mít pod kontrolou rozsáhlou a propracovanou administrativní síť strany. Z této koncentrace funkcí pak do jisté míry vycházelo jeho výhodné startovní postavení pro volbu předsedy. Na druhou stranu se jednalo o osobu, která byla zvyklá na Švehlovo vedení, a jeho zvolení předsedou bylo výsledkem kompromisu. Ve funkci předsedy nedokázal konsolidovat svoji moc a byl nucen spolupracovat s dalšími vlivnými funkcionáři.

2.10.2. Další členové ústředního sekretariátu

Organizační řád stanovil, že vedení ústředního sekretariátu tvoří dva tajemníci – politický a organizační. Do konce první poloviny 20. let však toto pravidlo nebylo zcela respektováno. Kromě Berana, který zastával funkci politického tajemníka, působili v ústředním sekretariátu také Jindřich Žilka a senátor František Hybš. Tito dva měli mezi sebe rozdělenou funkci organizačního tajemníka.

František Hybš měl na starosti supervizi všech stranických organizačních složek, včetně zájmových a odborových organizací. Byl také kontaktní spojkou mezi ústředním sekretariátem a senátem a prováděl intervence.

Jindřich Žilka mohl v zastoupení vykonávat kompetence všech ostatních ústředních tajemníků, dále spravoval ústřední sekretariát, dozíral na činnost stranických úředníků a za souhlasu předsednictva jim stanovoval jejich kompetence.¹¹² V roce 1926 opustil ústřední sekretariát František Hybš a Jindřich Žilka poté zůstal jediným organizačním tajemníkem. V ústředním sekretariátu působil až do konce první republiky.¹¹³

2.11. Smírčí soud

Spory „morálního rázu“ vzniklé mezi členy projednával smírčí soud agrární strany.¹¹⁴ Ustavován byl vždy ad hoc a skládal se z pěti „přisedících“. Rozhodnutí soudu byla pro členy závazná. Jejich neuposlechnutí mohlo být potrestáno i vyloučením ze strany. Projednání věci

¹¹² ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 107.

¹¹³ Tamtéž, s. 113.

¹¹⁴ Smírčí soud upravuje hlava VII. Organizačního řádu...

soudem členy „*nezbavovalo nároků domáhati se právní cestou škod hmotných*“.¹¹⁵ Právní řád Československa se existenci smírčího soudu v rámci politické strany stavil poněkud nejasně (viz kapitola: Urovnávání sporů ve spolku), což úzce souviselo s absencí odpovídající legislativy upravující politické strany.

Konkrétní pravidla činnosti smírčího soudu byla obsažena ve speciálním jednacím řádu. O jeho skutečném fungování se bohužel autorovi nepodařilo získat ucelené informace. Například na organizační komisi sjezdu strany v roce 1929 bylo ke kapitole organizačního řádu upravující tuto problematiku uvedeno: „*Vynecháváme určité věci o smírčím soudu (...), poněvadž (ustanovení, pozn. autora) musí býti podrobena revizi vzhledem k takovým případům, ve kterých se ukázalo, že jsou nedostatečná*“.¹¹⁶

Autor se domnívá, že soud sloužil výhradně k urovnávání osobních sporů v rámci členské základny. Vylučovací proces byl totiž upraven samostatně (viz kapitola: Stranická kázeň a vyloučení ze strany). Existenci smírčího soudu je možné z hlediska vnitrostranické demokracie hodnotit pozitivně, byť na základě kusých informací o něm není možné učinit konkrétnější závěry.

2.12. Hospodaření agrární strany

Strana měla ke svému hospodaření k dispozici několik finančních zdrojů.¹¹⁷ Důležitým příjmem byly roční **členské příspěvky** (tzv. organizační). Jejich výběrem byl na nejnižší úrovni pověřen pokladník výboru místní organizace. Splnění příspěvkové povinnosti se vyznačovalo do členských legitimací. Podle organizačního řádu z roku 1922 byla základní výše příspěvku stanovena na 2 Kč. Přírážku k této částce členům vyměřoval výbor místní organizace s ohledem na jejich majetkové poměry. Příjem z příspěvků byl rozdělen mezi různé složky strany: ¼ náležela místní organizaci, ¼ obdržela okresní organizace a zbývající ½ byla poukázána výkonnému výboru. Župní organizace byly financovány samostatně z rozpočtu strany na základě rozhodnutí výkonného výboru. Společně s výnosy byly vyšším organizačním složkám zasílány také výkazy o splnění příspěvkové povinnosti.

Řádný výběr příspěvků patřil mezi finanční priority, odpovědní funkcionáři měli proto „*využití všech prostředků, aby straníci učinili své platební povinnosti vůči straně zadost*“.¹¹⁸ Za neodvedení příspěvků bylo možné potrestat jednotlivé členy i celé organizace. Strana

¹¹⁵ Organizační řád..., Hlava VII., Smírčí soud, s. 116.

¹¹⁶ Protokol o řádném říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze, s. 85.

¹¹⁷ Hospodaření strany upravuje hlava VIII. Organizačního řádu...

¹¹⁸ Organizační řád..., Hlava VIII., Finance strany., odst. 3, Rozdělení příspěvků, písm. d), s. 117.

v organizačním řádu pro tyto účely zakotvila různé motivační a sankční instituty. V případě jednotlivců byl zaplacený příspěvek podmínkou pro podání žádostí a dotazů orgánům strany (což mělo význam zejména v případě intervencí ve prospěch členů) a předložení legitimace s doložkou úhrady příspěvku se vyžadovalo i před osobním setkáním s vyššími funkcionáři strany. Složka strany mohla být za nesplnění příspěvkových povinností potrestána omezením práv vyplývajících z organizačního řádu a zveřejněním ve stranickém tisku. Výkonný výbor mohl nad rámec organizačního příspěvku příležitostně vypsát **zvláštní mimořádný příspěvek**. Stalo se tak například ve 20. letech v podobě speciální obilní daně.¹¹⁹

Dalším zdrojem financování byly povinné **daně z příjmů a funkcí** členů. Odvádět takové poplatky museli zástupci strany vyslaní do placených funkcí v různých organizacích a podnicích. Výše poplatku byla úměrná významu přidělené pozice. Posledním, avšak neméně důležitým zdrojem prostředků, byly **dary** osob, podniků a institucí nebo jiné nepravidelné příjmy.

Nejvyšším orgánem pro správu hospodaření strany byla **finanční komise** při výkonném výboru. Připravovala návrhy vnitřních předpisů o vybírání a vymáhání příspěvků a spravovala také dva účelové fondy: volební (agitační) a tiskový. Doplnění fondů bylo „morální povinností“ členské základny a prostředky z nich nesměly financovat běžné fungování strany.¹²⁰ V tomto smyslu proběhlo několik sbírek na volební fond, například v roce 1929, 1931 a 1935.¹²¹ Příspěvky pro doplnění fondů mohl výkonný výbor nařídit i některým přidruženým organizacím.

Na počátku 20. let trpěla strana nedostatkem finančních prostředků. Členská základna nebyla disciplinovaná a své příspěvkové povinnosti neplnila řádně. Sjezdová zpráva z roku 1922 k tomu uvádí: „*Finanční komise strany (...) velmi těžce získává potřebné prostředky, jichž jest potřeba pro udržení a další vybudování organizace. (...) Příslovečná liknavost venkovského lidu, jevíci se ve slabé finanční podpoře strany, musí býti změněna*“.¹²²

O problémech s financováním svědčí i některé zprávy finanční komise z 20. let: „*Rozpočet vykazuje pouze předpokládaná vydání strany, kdežto způsob úhrady zůstává stále ještě zahalen neprůhlednou rouškou nejistoty*“.¹²³ Dokonce i zástupci strany v různých organizacích a podnicích, kteří měli odvádět daně z příjmů a funkcí, se snažili vyhnout svým povinnostem.

¹¹⁹ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 9.

¹²⁰ Organizační řád..., Hlava VIII., Finance strany., odst. 6, Ustanovení všeobecná, písm. b). s. 118.

¹²¹ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu mezi lety 1929–1932. s. 9.; Zpráva o činnosti Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu v republice Československé v letech 1932–1935. s. 7.

¹²² Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 9.

¹²³ AMV, fond S-121-1/27., Zpráva finanční komise na schůzi výkonného výboru agrární strany 24. března 1923. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 120.)

Ve výkazu o příjmech například uváděli falešné informace, nebo jej nepodaly vůbec. Finanční komise pak musela příslušné poplatky vyměřovat na základě nepřesných údajů.¹²⁴

Z uvedených zpráv vyplývá, že vybírání členských příspěvků bylo problematické. Přesto je ale podle autora otázkou, do jaké míry strana používala své sankční mechanismy. Pro vedení strany totiž masovost členské základny představovala důležitý nástroj politického nátlaku a lpěním na dodržování příspěvkových povinností by o tento nástroj mohla lehce přijít. Pravděpodobně tak řada členů příspěvky neplatila, a přesto zůstávala součástí členské základny. Je také diskutabilní, jaký význam měly členské příspěvky v porovnání s jinými zdroji financování.

Způsob financování politické strany má podle autora vliv na kvalitu její vnitrostranické demokracie. Pokud je strana závislá na úzkém portfoliu příjmů, je zpravidla náchylnější k ovládnutí jejich zdrojem. Autor je toho názoru, že nejzdravějším způsobem financování politického subjektu jsou příspěvky členů kombinované se státním financováním na základě výsledků voleb. Za první republiky však druhá uvedená možnost oficiálně neexistovala, byť o ní byly vedeny obsáhlé debaty (viz následující kapitola).

Komplexně zhodnotit financování agrární strany je každopádně složité. Ucelené údaje o poměru jednotlivých zdrojů na celkových příjmech strany se autorovi nepodařilo dohledat a pravděpodobně již ani neexistují. Skladba příjmů se mohla také v různých částech republiky lišit v závislosti na složení členské základny. Ze snahy motivovat členy k dodržování příspěvkové povinnosti autor usuzuje, že tento zdroj nebyl pro stranu úplně nevýznamný. Takový závěr může potvrzovat i skutečnost, že strana byla masovým hnutím, čemuž odpovídal vysoký počet (potenciálně) platicích.

Členské příspěvky však zřejmě nestačily na úhradu všech výdajů strany. Důležitým zdrojem byly také dary a příjmy z hospodářských podniků napojených na stranu. Především dary mohly mít negativní vliv na vnitrostranickou demokracii, neboť mohly vést získání politického vlivu. Například růst moci Viktora Stoupala v moravské části agrárníků se spojuje právě s jeho stranickým sponzorstvím.

Autor považuje za rozumný způsob rozdělení příspěvků mezi organizační složky strany. Ponechání části příjmů z příspěvků místním a okresním organizacím podporovalo jejich nezávislost a působilo také jako motivační prvek. Naopak vyloučení župních organizací z podílu

¹²⁴ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 120.

na příspěvcích mohlo mít negativní dopad na jejich samostatnost a schopnost formulovat regionální zájmy a také podporovalo stranický centralismus.

2.13. Problémy stranického financování obecně

Vzhledem k neúplným informacím o hospodaření agrární strany a současně velkému významu stranického financování pro vnitrostranickou demokracii představuje autor v této kapitole některé relevantní závěry dobové debaty. Jako jejich zdroj vybral časopis *Přítomnost*, který se tématu hospodaření stran věnoval opakovaně. Autoři následujících článků se zabývali zejména problémy tehdejšího neregulovaného systému a také uvažovali nad variantou státních příspěvků. Některé články se tématu věnují přímo, jiné jej zmiňují v souvislosti s dalšími fenomény fungování politických stran.

První zajímavý článek s názvem „**K čemu jsou politické strany**“ publikoval v *Přítomnosti* 22. ledna 1925 tvůrce vystupující pod zkratkou **K.T.**¹²⁵ Autorovi se bohužel nepodařilo identifikovat jeho celé jméno. Tématem příspěvku je kritika přebujelých politických stran. K.T. uvažuje nad otázkou, zda nejsou politické strany v Československu příliš silné a zda rozsah jejich činnosti nepřesahuje původní poslání stran. Dochází k závěru, že strany získaly moc, která v demokratických politických systémech neodpovídá jejich obvyklému účelu. Tato moc je podle něj nebezpečná, protože není transparentní a veřejnost nad ní nemůže vykonávat žádnou kontrolu. Případné omezení politických stran je ale podle něj problematické. Orgány, které by jej mohly provádět, parlament a vláda, jsou podle K.T. plně ovládány právě stranami.

K.T. upozorňuje, že strany si pro upevnění svého postavení vytvořily širokou paletu doprovodných činností a přidružených organizací, které neslouží jejich primárnímu poslání. Tyto organizace a činnosti jsou podle K.T. finančně nákladné, což strany vede k hledání nových peněžních zdrojů. Strany se proto angažují v hospodářských podnicích, nebo dokonce podnikají samy. Tímto způsobem se jejich postavení ještě více posiluje. Tvrdí, že otázka financování je ústředním problémem politického stranictví. Stranické organizace podle něj fungují samy pro sebe a zajímá je jen jejich vlastní blaho. K.T. je toho názoru, že politické strany by se měly věnovat výhradně svému originálnímu poslání – „uplatňování vůle voličstva v parlamentním režimu“. Za tímto účelem by se měly reorganizovat a vzdát se svých zbytných aktivit. Své původní úkoly by pak mohly plnit kvalitněji.

¹²⁵ K. T. K čemu jsou politické strany. (In: *Přítomnost*: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 22. ledna 1925, 2(2), s. 27–28. ISSN 1805-2924.)

Trojici článků o politických stranách sepsal v roce 1926 **Jiří Beneš**, novinář a synovec Edvarda Beneše. První článek se věnoval financování stran a vyšel 15. dubna pod názvem „**Politické strany a jejich finance**“ (další články viz kapitola: Publicistika první republiky a vnitrostranická demokracie).¹²⁶ Beneš v článku uvádí, že politické strany první republiky se vyznačují velmi širokou organizační základnou, která klade vysoké nároky na finanční zdroje. Tento stav souvisí s rozsahem činnosti stran, které se zabývají nejen věcmi veřejnými, ale i řadou soukromých záležitostí. Beneš upozorňuje na netransparentnost hospodaření stran a tvrdí, že finanční poměry nejsou známy ani jejich vlastním členům. To podle něj obzvlášť platí pro výdaje volebního financování a výdaje, které charakterizuje jako „*provisy, úplatky, koupě lidí populárních, poplatky za dobrovolný odchod osob diskreditovaných*“.¹²⁷ O zdrojích pro financování těchto výdajů podle Beneše neví často ani členové nejvyššího vedení. Dochází proto k závěru, že právě financování stran představuje nejtajemnější záležitost československé politiky.

Beneš dále uvádí, že výdaje politických stran bývají často větší než jejich pravidelné příjmy ze členských příspěvků. Strany si podle něj „žijí nad poměry“. Metody splácení jejich dluhů pak glosuje následovně: „*Podle pramenů, z nichž čerpají úhradu na své schodky, určuje veřejné mínění rozsah jejich korupčnictví*“.¹²⁸ Vůbec největší obtíže mají podle něj strany s financováním běžné činnosti. Oproti tomu se daří lépe plnit volební fondy. Tento fakt podle Beneše úzce souvisí s odporem členů k placení pravidelných příspěvků. Politické strany proto preferují podporu z jiných zdrojů, kterou nebývá tak namáhavé získat.

Beneš také uvádí několik příkladů z praxe hospodaření různých československých politických stran. Zajímavá je poznámka o Národní demokracii, která ukazuje vliv peněz na vnitrostranickou demokracii. Beneš popisuje, jak pražské vedení této strany vyřešilo za pomoci financování nedostatečnou podřízenost moravské části organizace. Pro zajištění disciplíny zastavilo vedení strany přísun jakýchkoliv prostředků z celostranické pokladny, a moravští národní demokraté se tak museli spolehnout jen na zdroje ze členských příspěvků. Moravská část strany svoji činnost z příspěvků následně nedokázala ufinancovat, čímž si centrální vedení vynutilo svou autoritu.

Na obdobný příklad ve stejné straně upozorňuje Beneš v kontextu reprezentace politických zájmů úředníků. Beneš tvrdí, že ačkoliv více než polovinu členů Národní demokracie tvoří právě

¹²⁶ BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich finance. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 15. dubna 1926, 3(14), s. 209–211. ISSN 1805-2924.)

¹²⁷ Tamtéž, s. 209.

¹²⁸ Tamtéž.

úředníci, vedení strany odmítá hájit všechny jejich zájmy. Převážná část zdrojů hospodaření strany totiž pochází z darů bank a průmyslových podniků s odlišnými zájmy, a nikoliv ze členských příspěvků. Zajímavý je i Benešem uváděný případ Československé strany socialistické.¹²⁹ Ta si podle něj nepočínala při získávání finanční podpory příliš obratně. Konkrétně zmiňuje skandál při „prodeji“ poslaneckého mandátu a ministerské funkce bratřím Heidlerovým.¹³⁰

Velmi relevantní jsou také Benešovy poznámky k financování agrární strany. Je toho názoru, že agrárníci se budou muset vždy účastnit vlády, aby si zachovali přístup k ministerstvu zemědělství. Finanční nároky na organizaci rozsáhlé činnosti strany jsou totiž závislé právě na úzkém propojení s tímto úřadem. Podle Beneše využívají agrárníci pro vnitrostranickou činnost například zaměstnanců ministerstva provádějících pozemkovou reformu. Jejich „věrnost“ si přitom zajišťují krátkými výpovědními lhůtami. Republikánskou stranu dále obviňuje, že zneužívá zemědělských dotací, o jejichž výši a určení sama rozhoduje. Větší šanci na získání takové podpory podle něj mají zejména přispěvatelé strany. Beneš také přibližuje jeden z případů řešení dluhů agrární strany z volebních kampaní. Strana podle něj přesvědčila ministra financí Karla Engliše, aby jejím hospodářským podnikům na daních a poplatcích prominul až 25 milionů československých korun.

Beneš spatřuje rozdíl mezi financováním stran v Čechách a na Moravě a Slovensku. Zatímco na Slovensku se podle něj strany nebojí otevřeně přiznat de facto státní financování, v Čechách a na Moravě se snaží své zdroje co nejvíce skrýt. Financování tak probíhá například příspěvky na kulturní činnost, které putují přidruženým organizacím stran, nebo dalšími výše popsanými cestami.

Na závěr Beneš uvádí, že politické strany by měly „*Dělat jenom to, nač jim (...) slušné peníze stačí*“.¹³¹ Tím chce podle autora zřejmě naznačit, že strany jsou příliš nabobtnalé a pro své rozsáhlé činnosti shánějí peníze kdekoliv, bez ohledu na legitimitu a legalitu takových zdrojů. Benešův článek směřuje k tomu, že by se strany měly zaměřit jen na činnosti, na které jim vystačí zdroje získané při dodržení zásad morálky a práva.

Další příspěvek popisující finanční poměry československých politických stran publikoval 19. ledna 1928 politik a pozdější zaměstnanec kanceláře prezidenta republiky **Josef Schieszl**.

¹²⁹ V roce 1926 přejmenované na Československou stranu národně socialistickou.

¹³⁰ Zřejmě se jedná o Ferdinanda a Gustava Heidlera.

¹³¹ BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich finance. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 15. dubna 1926, 3(14), s. 209–211. ISSN 1805-2924.)

Článek nazvaný „Případ Dubického a finance politických stran“¹³² se zabýval skutečnými zdroji financování stran v návaznosti na skandál agrárního poslance Jana Dubického, který měl přijímat úplatky za zprostředkování zbytkových statků v rámci pozemkové reformy.¹³³

Schieszl uvádí, že „*Politické strany jsou dnes ohromné podniky s několika milionovým rozpočtem*“.¹³⁴ Hospodaření takových obrovských organizací podle něj nelze zvládnout jen se zdroji ze členských příspěvků. Jejich vymáhání navíc nemohou strany provádět efektivně, protože by tím o své členy a příznivce přicházely. Za důležitější zdroj Schieszl považuje příspěvky od nominantů strany do veřejných funkcí a hospodářských podniků. V tomto kontextu upozorňuje, že například členové parlamentu získávají obvykle jen část svého platu a zbytek plyne do stranické pokladny. Podle Schieszla se de facto jedná o nevyslovené státní financování stran. Obdobně to podle něj funguje u příjmů z funkcí v hospodářských podnicích. Konkrétně zmiňuje například provázanost agrární strany s plzeňskými Škodovými závody.

Důležitou podporu poskytují stranám podle Schieszla také odborové organizace. Taková podpora může mít nepřímý charakter. Může se například jednat o zaměstnávání důležitých straníků v odborech nebo o nadměrné objednávání stranického tisku. Finance získávají strany také od hospodářských podniků. Ty mohou strany podporovat buď svými finančními příspěvky, nebo nepřímo, například prostřednictvím objednání inzerce ve stranickém tisku.

Podstatná část financí stran pochází podle Schieszla z intervenční činnosti. Takové zdroje jsou podle něj velmi problematické. Upozorňuje, že obecně jsou soukromé intervence ve prospěch stran zakázány podle § 22 odst. 2 ústavní listiny.¹³⁵ Toto ustanovení nicméně není žádným způsobem vymáháno a nejsou stanoveny žádné sankce za jeho porušení. Ani přijetí zákona č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti), intervencím podle Schieszla efektivně nezabraňuje. Posledním zdrojem financování, který Schieszl zmiňuje, jsou příjmy stran od jejich vlastních hospodářských podniků. Úspěšnost takového podnikání nicméně bývá různá a namísto podpory stran může někdy představovat i jejich finanční ohrožení.

¹³² SCHIESZL, Josef. Případ Dubického a finance politických stran. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 19. ledna 1928, 5(2), s. 17–19. ISSN 1805-2924.)

¹³³ *Paginae historiae*: sborník Státního ústředního archivu v Praze. Praha: Státní ústřední archiv, 1992, s. 105. ISSN 1211-9768.

¹³⁴ SCHIESZL, Josef. Případ Dubického a finance politických stran. s. 17. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 19. ledna 1928, 5(2), s. 17–19. ISSN 1805-2924.)

¹³⁵ § 22 odst. 2 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, zní: „Členové Národního shromáždění (...) nesmějí se obracet k veřejným úřadům ku podpoře osobních zájmů stran. Toto ustanovení nevztahuje se na členy Národního shromáždění, pokud takové zakročování u úřadu patří jen k výkonu jejich pravidelného povolání“.

Vzhledem k výše uvedenému dochází Schieszl k závěru, že politické strany žijí především z veřejných zdrojů, ačkoliv to oficiálně nepřiznávají. Uvažuje proto, zda návrhy některých odborníků na regulaci stran a jejich financování státem, explicitně zmiňuje např. Františka Weyra, nejsou řešením tehdejších problémů hospodaření stran. Nakonec ale dochází k závěru, že omezovat (regulovat) politické strany by nevedlo k dosažení kýžených výsledků a mohlo by ohrozit samotnou demokracii. Jiné řešení však čtenářům nepředkládá.

K problematice stranického financování se do ankety „**Z čeho mají žít politické strany**“ vyjádřil také právník a úředník v československé prezidentské kanceláři **Emil Sobota**.¹³⁶ Ve svém článku, který vyšel 15. července 1931, odkazuje na svůj starší příspěvek z roku 1924, jenž publikoval v olomouckém „Přehledu“ pod názvem „Falešný stud“. V něm Sobota prezentuje návrh na zakotvení státního financování politických stran. Je toho názoru, že pokud může stát platit členy parlamentu nebo podporovat řadu místních a zájmových institucí, není důvodu, aby nemohl financovat také politické strany. Ty totiž ve skutečnosti z prostředků státu žijí, protože na krytí všech jejich nákladů členské příspěvky ani dary od podporovatelů a výdělků hospodářských podniků nestačí. Peníze ze státní pokladny tak obvykle plynou stranám netransparentně, potají a zprostředkovaně.

Na argument, že stát by mohl podporovat jenom strany zastoupené ve vládě a že jiné strany by s čistým svědomím ani nemohly brát „vládní“ peníze, reaguje odmítnutím. Zájem státu je podle něj potřeba vnímat v širším měřítku a patří do něj i kvalitní fungování opozice. Stejně jako platy pobírají členové parlamentu za všechny politické strany (nejen za strany vládní), tak i státní financování by se týkalo všech (relevantních) stran. Opozice platy svých poslanců a senátorů ve jménu „zásadovosti a opoziční věrnosti“ neodmítá. Není proto důvodu, aby odmítala přímé subvence do stranických pokladen.

Přesné podmínky státního financování stran by podle Soboty musely být vymezeny zákonem, aby je vláda nemohla zneužít. Například by měla být stanovena minimální kritéria, která musí strana splnit, aby získala nárok na subvence. Konkrétně by měl být zaveden systém objektivního posouzení „velikosti strany a stupňovitosti její podpory“, podle něhož by se určovala výše příspěvků.

Sobota uznává, že státní financování by samo o sobě nestačilo pokrýt veškeré nároky stran. Jeho význam vidí hlavně v zajištění základních nároků stranického hospodaření. Ačkoliv si je

¹³⁶ SOBOTA, Emil. Z čeho mají žít politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 15. července 1931, 8(28), s. 437–438. ISSN 1805-2924.)

vědom toho, že pochybnému získávání prostředků by se státním financováním nedalo zcela zabránit, domnívá se, že by se odstranily alespoň ty nejkřiklavější případy politické korupce.

Na závěr Sobota dodává, že nevidí řešení problémů stranického financování například v jeho kontrole, jak je tomu ve Spojených státech amerických. Takové právní úpravy jsou podle Soboty jen „papírové“ a částky vykázané v kontrolních řízeních obvykle neodpovídají skutečnosti.

V anketě „**Z čeho mají žít politické strany**“ se 5. srpna 1931 vyjádřil také spisovatel, publicista a politik České strany národně sociální **František Loubal**.¹³⁷ Ve svém příspěvku podpořil myšlenku veřejného financování politických stran. Podobně jako jiní autoři uvedl, že strany nevystačí při svém financování s příspěvky členské základny, a své náklady proto musí hradit často z netransparentních zdrojů. Za výhodu státních příspěvků považuje možnost jejich veřejného zúčtování a předcházení zneužití peněz pro osobní potřeby členů stran.

Loubal dále vyjmenovává řadu aktivit politických stran, které do jisté míry nahrazují činnost státních orgánů. Strany jsou podle něj veřejně prospěšné a měly by za to být odpovídajícím způsobem podporovány. Jako konkrétní příklady pozitivních aktivit uvádí zprostředkování práce dělníkům nebo pomoc při řešení administrativních záležitostí a při komunikaci s úřady. Strany tedy uspokojují celou řadu nároků občana, čímž mimo jiné zajišťují jeho spokojenost a loajalitu ke státu. Loubal obzvlášť vyzdvihuje práci stranických administrativních aparátů – sekretariátů. Dochází k závěru, že pokud by strany byly státem oficiálně podporovány, mohly by lépe organizovat a zabezpečovat své sekretariáty, což by ve výsledku vedlo „k větší solidnosti politických stran“. Státní financování by podle něj také omezilo stranickou korupci.

V anketě „**Z čeho mají žít politické strany**“ se 2. září 1931 vyjádřil také **Jaroslav Kosina**.¹³⁸ V příspěvku se nestaví kategoricky proti státnímu financování stran, ale poukazuje na řadu problémů s jeho možným provedením. Zejména uvádí, že pravidla pro poskytování příspěvků by musela být přesně stanovena zákonem. Tím by se mělo zabránit jejich zneužití ve prospěch některých stran a předejít politickým obchodům a korupci.

Komplikované by ovšem bylo stanovení objektivního kritéria pro rozdělení příspěvků. V tomto kontextu upozorňuje, že neexistuje žádná oficiální informace o počtu členů stran a že

¹³⁷ LOUBAL, František. Z čeho mají žít politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 5. srpna 1931, 8(31), s. 484–486. ISSN 1805-2924.)

¹³⁸ KOSINA, Jaroslav. Z čeho mají žít politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 2. září 1931, 8(35), s. 550–554. ISSN 1805-2924.)

počty voličů a straníků nelze směřovat. Nalezení kritéria by proto bylo velmi složité. Stejně tak problematické by bylo i stanovení výše příspěvků, respektive nalezení objektivního kritéria pro její určení. Příspěvky by podle Kosiny musely odpovídat nárokům stran, jinak by se strany opět vrátily k původním (kontroverzním) metodám financování.

Kosina konstatuje, že státní příspěvky by vůbec nemusely vést ke kýženým následkům v podobě omezení korupce. Myslí si, že strany by měly i po jejich zavedení chuť k další expanzi a snažily by se pro ni získat veškeré možné zdroje. Aby se mohl naplnit cíl státního financování, muselo by podle Kosiny dojít ke „stranickému odzbrojení“. Jinými slovy by se strany musely vzdát své tendence neustále válčit všemi prostředky se svými konkurenty. Jako příklad uvádí stranický tisk, který všechny strany horlivě podporují, ačkoliv jeho výsledky nebývají vždy efektivní. Strany jsou ale toho názoru, že nemohou v podpoře tisku polevit, protože by toho využila jejich konkurence. Právě společná akce všech stran na omezení nákladů tisku by mohla být ukázkou uvedeného odzbrojení.

Kosina také otvírá téma charakteru příspěvků. Uvádí, že mohou mít buď podobu daru, se kterým může strana nakládat podle libosti, nebo rozpočtového příspěvku na konkrétní účely. V druhém uvedeném případě by však bylo potřeba zajistit veřejnou kontrolu jejich skutečného užití. Taková kontrola by nicméně narazila na dosavadní nevoli stran zveřejňovat informace o svém hospodaření. Kosina nad rámec toho podotýká, že aby bylo docíleno smyslu veřejné podpory, a tedy omezení korupce a pochybného financování, byla by veřejná kontrola hospodaření stran tak jako tak nutná.

Jako problém vidí také možné využití příspěvků stranami, které vykonávají protistátní činnost – stranami komunistickými a fašistickými. Za komplikaci považuje i nesouhlas politicky pasivních občanů s podporou politických stran z odvedených daní.

Kosina v návaznosti na předchozí autory uvádí, že politické strany jsou již de facto z prostředků státu podporovány, když část poslaneckých platů (diet) reálně putuje právě do stranických pokladen. V této souvislosti zmiňuje blíže neupřesněné usnesení předsednictev obou komor parlamentu, které tuto praxi formalizovalo s tím, že alespoň dvě třetiny platu poslance musí zůstat v jeho dispozici.

Jako poslední překážku státního financování zmiňuje Kosina absentující právní zakotvení politických stran. Při zavedení státních příspěvků by tak vůbec nebylo zřejmé, které subjekty na ně mají nárok. Kosina je toho názoru, že podmínkou zavedení veřejné podpory by muselo být přijetí právní úpravy politických stran. V této souvislosti zmiňuje návrhy Františka Weyra.

Kosina se dále v příspěvku podrobně zabývá konkrétními pravidly, která by měla být do případného zákona o politických stranách začleněna. Mimo jiné konstatuje, že přijetí zákona by mohlo omezit vnitrostranickou oligarchii, zabránit vícečetnému členství v různých stranách nebo podpořit transparentnost stran.

Podle autora se články publikované v časopisu Přítomnost na téma stranického financování ve svém pohledu z velké míry shodují. Jejich autoři upozorňují na přebujelé stranické organizace, které spotřebují více finančních prostředků, než kolik jsou strany schopny vybrat ze členských příspěvků. Uvádějí, že strany si proto hledají další zdroje, které jsou ale obvykle pochybného a někdy i nelegálního původu. Celé financování stran považují autoři za velmi netransparentní. Takové prostředí přitom podporuje korupci a klientelismus. Jen slabší hlasy vyzdvihují některé pozitivní přínosy aktivit stran.

Většina autorů tedy považuje financování stran za jeden z největších problémů prvorepublikové demokracie a snaží se na něj najít řešení. V tomto ohledu se jejich nápady liší. Někteří vidí smysl v zavedení státního financování, jiní o takovém přístupu pochybují. První skupina (např. František Loubal nebo Emil Sobota) říká, že politické strany ve skutečnosti již prostředky ze státní pokladny získávají, a není proto důvodu tento proces neuchýlit oficiálním a tím také transparentnějším, byť ani jeho zavedením by nemuselo dojít k odstranění všech nešvarů stranického financování. Druhá skupina (např. Jaroslav Kosina) upozorňuje, že zavedení systému státního financování do praxe by bylo náročné a závislé na komplexní legislativní úpravě politických stran. Třetí skupina (např. K.T. nebo Jiří Beneš) pak požaduje, aby politické strany rozsah své činnosti omezily, a v důsledku toho vysoké příjmy vůbec nepotřebovaly. Všechny tři skupiny se shodnou na tom, že situaci by bylo vhodné řešit. Jejich návrhy nakonec bohužel zůstanou jen v rovině úvah de lege ferenda, což pravděpodobně souvisí s narušením přirozeného demokratického vývoje mnichovskou konferencí a druhou republikou.

Autor s kritickými názory vyslovenými v článcích veskrze souhlasí. Financování politických stran nebylo v Československu žádným způsobem právně upraveno. Záleželo tedy skutečně jen na jejich rozhodnutí, jaké všechny zdroje pro své hospodaření využijí. Některé pokusy o omezení pochybných zdrojů pocházejících ze soukromých intervencí sice za první republiky proběhly (zákon o inkompatibilitě)¹³⁹, ale o efektivitě těchto snah je nutné pochybovat.

Takové právní prostředí, nebo spíše chaos, nepřispívalo podle autora ke kvalitě vnitrostranické demokracie, o čemž svědčí i korupční kauzy zmíněné Jiřím Benešem. Peníze

¹³⁹ Zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).

se v takovém modelu staly důležitým nástrojem politického boje. Ti, kdo disponovali dostatečnými prostředky, byli ve stranické organizaci zvýhodněni oproti svým méně zajištěným kolegům. Pochybné financování také podporovalo oligarchizaci stran. Vedení, které bylo u moci, mohlo ve svůj prospěch zneužívat státní zdroje, jimiž disponovalo, a oslabovat tím své konkurenty ve straně i mimo ni. Příkladem může být rozhodování zástupců agrární strany o rozdělování zemědělských dotací. V neposlední řadě vedla absence pravidel ke znevýhodnění politických stran v opozici, jejichž možnost užívat státní zdroje byla omezená. Financování stran tak poškozovalo i celkovou úroveň demokracie a pluralistického politického modelu Československa.

Financování stran za první republiky neodpovídá ani dnešním nárokům na vnitrostranickou demokracii, jak je popisuje Benátská komise (viz kapitola: Rada Evropy a vnitrostranická demokracie). Konkrétně nelze mluvit o dodržení principů transparentnosti a rovných příležitostí. Zejména zneužívání veřejných prostředků pro vlastní potřeby stran je s těmito principy v hrubém rozporu. Stejně tak nebyly zavedeny žádné limity pro podporu od soukromých subjektů nebo limity volebních kampaní a pochopitelně neexistovala ani odpovídající nestranná kontrola. Autor tedy uzavírá, že celkově byly podmínky první republiky v tomto ohledu tristní, což mělo negativní dopad na vnitrostranickou demokracii a politickou kulturu. Na druhou stranu ale Československo zřejmě nevybočovalo z tehdejší běžné evropské praxe.

2.14. Usnášeníschopnost podle organizačního řádu

Níže uvedená tabulka zobrazuje minimální počty členů nebo funkcionářů potřebné pro naplnění podmínky usnášeníschopnosti podle organizačního řádu.¹⁴⁰ Nároky na počet přítomných nebyly vysoké, což se podle autora ale nevymyká ani standardům současných politických stran a pravděpodobně to souvisí s nízkou docházkou členů.

Z pravidel o usnášeníschopnosti považuje autor za zajímavou možnost snížení kvóra po uplynutí časového úseku jedné hodiny. Toto pravidlo mělo umožnit platné provedení schůzí, i pokud se nedostavil potřebný počet členů. Vztahovalo se na orgány tvořené běžnými členy, u kterých byla pravděpodobnost absence vyšší (např. valná hromada místní organizace), a bylo zavedeno také pro početně větší orgány se členy z různých regionů, kteří museli na jednání přicestovat (např. schůze výboru župní organizace). Někdy mohlo působit nadbytečně, protože zájem o účast na jednání orgánu byl tradičně vysoký (např. sjezd strany). Autor považuje pravidlo za praktické, protože umožnilo realizaci demokratických procesů ve straně i v případě pasivity členské základny. Na druhou stranu je otázkou, jakou legitimitu by měly orgány zvolené

¹⁴⁰ Usnášeníschopnost upravuje hlava IX. Organizačního řádu...

za účasti minimálního počtu členů (např. volba nejvyššího vedení strany pouhou 1/10 delegátů sjezdu).

	valná hromada	schůze výboru	schůze důvěrníků	schůze předsednictva
místní organizace	2/5 a po 1 hodině 1/3 členů	více než 1/2 členů	-	-
okresní organizace	1/2 a po 1 hodině 1/5 místních	1/2 členů	-	-
župní organizace	-	1/2 a po 1 hodině 1/4 členů	1/5 a po 1 hodině 1/10 delegátů	více než 1/2 členů

sjezd	1/5 a po 1 hodině 1/10 delegátů
výkonný výbor	1/4 členů
předsednictvo	1/4 členů
užší předsednictvo	1/2 členů

2.15. Přidružené organizace

Na republikánskou stranu bylo napojeno mnoho různých organizací, které autor souhrnně označuje jako přidružené.¹⁴¹ Jejich prolnutí se stranou bylo různé, od naprosté podřízenosti až po volné personální propojení. Jménem strany jednal vůči přidruženým organizacím výkonný výbor. Byl oprávněn organizace zakládat, nebo uznávat již existující.

Podle historika Josefa Harny je rozřídění přidružených organizací na základě jednotných kritérií velmi komplikované. Jako jednu z možností dělení uvádí: zájmové organizace s převážně politickým charakterem, zájmové organizace s převážně hospodářským charakterem, kulturní instituce, hospodářské podniky, družstevní organizace a finanční instituce.¹⁴² Autor používá dělení, které agrární strana uplatňovala ve svých propagačních materiálech. Zařazení do jednotlivých skupin může naznačit, jaký význam přikládali agráři jednotlivým organizacím. V tomto smyslu existovaly: odborové organizace, odbory-kluby, kulturně-národní organizace, nepolitické organizace a veřejné korporace.

Ferdinand Peroutka k přidruženým organizacím agrární strany napsal: „*Opevnili stranu přechetnými hospodářskými organizacemi, jejichž význam pochopili lépe než vůdcové jiných*

¹⁴¹ Přidružené organizace samostatně upravuje hlava X. Organizačního řádu...

¹⁴² MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 565.

*stran. (...) Z každé instituce, která takto vznikla, dovedli učinit svou politickou baštu. V ústavech, které ovládají, bez velkého ostychu provozují politiku své strany“.*¹⁴³

2.15.1. Odborové organizace

Odborové organizace byly se stranou velmi úzce propojeny. V mnoha případech je zmiňoval přímo organizační řád. Ten upravoval také jejich poměr ke straně a způsob ovládní (např. volbou funkcionářů). Členové organizací byli zpravidla příslušníky agrární strany nebo se jimi měli stát (jako v případě organizace Dorostu). Strana je obvykle za členy považovala, i když do ní předepsaným postupem nevstoupili a zůstali jen členy odborové organizace. Historik Dušan Uhlíř popisuje jejich roli jako „náborovou“. Tyto subjekty podle něj měly agrární straně přitáhnout a vychovávat nové kádry, a to zejména v období budování masové členské základny.¹⁴⁴

Za účelem podpory pozemkové reformy byla již v roce 1918 založena **Ústřední Domovina čsl. domkářů a maloročníků**. Organizace po svém zřízení zaznamenala obrovský zájem o členství. V říjnu 1919 byl přijat organizační řád, který zřizoval místní, okresní a župní Domoviny, což odpovídalo struktuře agrární strany. Domovina se stala samostatným spolkem podle spolkového zákona. Organizace realizovala mnoho činností souvisejících s pozemkovou reformou. Přípravovala návrhy zákonů nebo poskytovala rady a pomoc malým zemědělcům.¹⁴⁵

Jednotlivé okresní a župní Domoviny mohly přijmout zásadu, že jejich členové jsou příslušníky agrární strany. Nejednalo se však o oficiální kolektivní členství, pravidlo působilo spíše neformálně. Spolupráce se stranou byla každopádně velice úzká. Svědčí o tom personální propojení – členství zástupců Domovin v orgánech regionálních organizací strany, ve výkonném výboru nebo vlastní delegáti na sjezdu, a to vše garantované organizačním řádem agrární strany. Dokladem o těsném provázání Domoviny a strany jsou také pravidelné návštěvy tajemníka Rudolfa Berana na zasedáních nejvyššího vedení Domoviny nebo některé kandidátní listiny pro volby do parlamentu.¹⁴⁶ Například v roce 1920 kandidovali agráři pod názvem „Republikánská strana československého venkova spolu s Domovinou domkářů a maloročníků, živnostníků a zemědělských rolníků“.¹⁴⁷

Další významnou odborovou organizací byla **Říšská jednota republikánského dorostu** (Ř.J.R.D.) založená v roce 1921. Organizace sdružovala příznivce agráříků od 14 do 21 let a zajišťovala jejich přípravu na vstup do strany. Dorost byl organizován na čtyřech úrovních

¹⁴³ PEROUTKA, František. Budování státu, I.–IV. s. 2488. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 117.)

¹⁴⁴ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 62.

¹⁴⁵ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 57.

(oproti Domovině existovala navíc zemská organizace). Měl svůj organizační řád a působil v právní formě spolku. Také propojení se stranou bylo obdobné jako u Domoviny.

Rozsah činností Dorostu byl pestrý. Pořádal schůze, tábory, přednášky, exkurze nebo divadelní představení, vydával publikace, a dokonce zorganizoval výstavbu Švehlovy studentské koleje v Praze.¹⁴⁸ Dorost byl druhou největší organizací (po Sokolu) působící na základě spolkového zákona. Jenom v českých zemích měla organizace např. v roce 1925 přes 30.000 aktivních členů.¹⁴⁹

Na Slovensku byla nejvýznamnější odborovou organizací agrární strany **Slovenská roľnícka jednota**. Rozsah činnosti Jednoty byl stejně jako u jiných přidružených organizací široký. Jejím úkolem byla komplexní péče o hospodářský a sociální prospěch členů. Věnovala se provádění pozemkové reformy nebo vzdělávací a kulturní činnosti. Jednotlivé referáty Jednoty poskytovaly členům také služby v oblasti daní nebo právních záležitostí a specializované poradny pomáhaly válečným poškozcům.¹⁵⁰ Jednota byla organizována obdobně jako agrární strana a jejich vzájemné propojení bylo zajištěno stejně jako v případě Domoviny. Základní organizační složkou Jednoty byly besedy. Administrativní činnost se soustřeďovala do župních sekretariátů a hlavního sekretariátu v Bratislavě. Centrálním orgánem jednoty byl výkonný výbor. Jednota měla také vlastní mládežnickou organizaci dorostu nebo odbor žen.¹⁵¹ Na Slovensku nahrazovala Jednota v mnoha případech funkci stranických buněk, které zde nebyly dostatečně etablovány, což opět podporuje závěr o prolnutí členské základny strany a odborových organizací.

2.15.2. Odbory-kluby

Organizace označené jako „odborní kluby“ byly také úzce spjaty s členskou základnou agrární strany. Jejich úkolem bylo sdružování členů na základě jejich zájmů a postavení. Činnostní odborů-klubů se strana snažila rozšířit svoje řady o zájemce mimo její přirozený elektorát. Početně byly odborní kluby výrazně menší než odborové organizace, což souviselo s jejich úzkým zaměřením.¹⁵²

Pro účely sdružování profesních skupin fungovaly například **Ústřední sdružení úředníků, učitelů a zřizenců, Klub republikánských zvěrolékařů** nebo **Klub právníků**. Stranická

¹⁴⁶ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 57.

¹⁴⁷ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 71.

¹⁴⁸ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 59.

¹⁴⁹ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľníckého lidu mezi lety 1922–1925. s. 130.

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 145.

¹⁵¹ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 71.

¹⁵² UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 69.

inteligence působila v **Ústředním svazu agrárních akademiků**, který propojoval studenty zemědělských vysokých škol, a dále v **České agrární společnosti**, kterou bychom současnými termíny popsali jako „think tank“ republikánské strany. Existence **Československého odboru pro zájmy venkovských žen** dokládala zvýšení participace žen v agrární straně. **Republikánský svaz československých statkářů a nájemců** pomáhal velkostatkářům poškozeným pozemkovou reformou a **Zemský svaz okresních hospodářských spolků starousedlých zemědělců** zase obhajoval zájmy uživatelů obecního statku.¹⁵³

2.15.3. Kulturně-národní organizace

Kulturně-národní organizace byly taktéž propojeny s členskou základnou agrárníků. Organizace zařazené do této skupiny provozovaly rozmanitou škálu aktivit podporujících politiku strany. Jednalo se například o vzdělávací činnost, mezinárodní styky nebo o společenskou reprezentaci strany.

Svobodné učení selské bylo kulturní institucí propagující agrární myšlenky. Jeho činnost byla spojena s významným agrárním časopisem *Brázda*. Organizace pořádala na venkově kurzy pro mládež a podporovalo ji i ministerstvo zemědělství. Rolnickou vědeckou činnost prováděla **Československá akademie zemědělská**. Mezinárodní styky agrární strany zajišťovalo **Mezinárodní agrární bureau**. Republikánská strana jej používala jako konkurenci komunistické internacionály a jeho prostřednictvím podporovala agrární hnutí po celém světě.¹⁵⁴ Významnou organizací byla rovněž **Selská jízda**, jejíž vznik inicioval Dorost. Selská jízda pomáhala s reprezentací strany a zemědělského stavu. Její členové, krojovaní jezdcí na koních, byli častými účastníky manifestací a propagačních akcí strany.¹⁵⁵ Význam Selské jízdy však nespočíval jen v reprezentaci. Působila také jako pořádková služba a stranická milice zajišťující pokojný průběh agrárnických akcí. Organizace spolupracovala se Sokolem a ministerstvem národní obrany, což mělo význam hlavně v turbulentní druhé polovině 30. let. Podmínkou aktivního členství v Selské jízdě bylo vlastnictví koně, postroje a kroje. Organizace byla proto přístupná především movitějším zájemcům.¹⁵⁶

2.15.4. Nepolitické organizace

Kromě organizací veřejně se hlásících k agrární straně existovaly také subjekty proklamující svoji nezávislost. Ve skutečnosti však byly i tyto organizace pod kontrolou agrární

¹⁵³ MALÍŘ, MAREK, *Politické strany...*, s. 565–574.

¹⁵⁴ Tamtéž.

¹⁵⁵ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 199.

¹⁵⁶ MALÍŘ, MAREK, *Politické strany...*, s. 568.

strany a podporovaly její zájmy. Významnou roli hrály některé tyto subjekty ve finanční podpoře agrárníků. Slabší byl naopak jejich politický vliv na členskou základnu a příznivce.¹⁵⁷

Zemědělská jednota byla zřízena jako odborová organizace hájící zájmy rolníků. Ve svém programu se prohlásila za nepolitickou organizaci a umožňovala participaci i příznivců jiných politických subjektů než republikánské strany. Její nezávislost však byla limitována prosazováním agrárních myšlenek. Sjezdová zpráva strany z roku 1922 k tomu uvádí: „*Jaký duch politický převládá v zemědělské jednotě, určuje členství zemědělců a není o tom sporu, že, třeba je Zemědělská Jednota organizací nepolitickou, jest vedena v duchu republikánském. (...) Pokusy některých jednotlivců, kteří ostentativním vyzdvihováním otázky nepolitčnosti snaží se ve skutečnosti zavést Jednotu do vod různých cizích politických stran, lze považovati za malicherné*“.¹⁵⁸

Ústřední jednota českých hospodářských družstev byla další nepolitickou organizací. Sdružovala zemědělce, jednotlivce a podniky v hospodářských družstvech. Kromě agrárníků v ní byly zastoupeny i jiné politické strany, avšak početně převažovali agrárníci. Organizace ovšem proklamovala svoji přísnou nezávislost. Již v roce 1921 sdružovala 2.232 družstev (úvěrních–kampeliček, skladištních, výrobních a pomocných nevýrobních) a počet jejích členů dále rostl. Mezi aktivity Jednoty patřila podpora družstevní myšlenky, komunikace se zákonodárci a úřady, ale také vzdělání vlastních členů a další činnosti.¹⁵⁹ Jednota byla největším svazem družstev v Československu, a tedy významnou hospodářskou organizací, která straně zjednodušovala spolupráci se zemědělským průmyslem a jeho představiteli.¹⁶⁰

Centrooperativ založila agrární strana za účelem propojení agrárních družstevních svazů. Síť zúčastněných družstev byla skutečně rozsáhlá, v polovině 30. let sdružoval Centrooperativ zhruba 11.500 družstev. Vliv agrární strany na organizaci byl opět zprostředkován personálním propojením.¹⁶¹

2.15.5. Veřejné korporace

Agrární strana v oficiálních dokumentech prezentovala také činnost svých zástupců v některých veřejných korporacích. Na počátku 20. let uplatňovala svůj vliv například v **Národní radě zemědělské**, která byla státním poradním a vzdělávacím orgánem pro oblast zemědělství. Strana u těchto organizací oficiálně uznávala jejich nezávislost. Ve sjezdové zprávě strany

¹⁵⁷ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 85, 99.

¹⁵⁸ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 75.

¹⁵⁹ Tamtéž, s. 77.

¹⁶⁰ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 172.

¹⁶¹ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 573.

z roku 1922 je k Národní radě zemědělské doslova uvedeno: „*Nepodléhá vlivům politickým a není a nemůže býti doménou určité politické strany jako instituce sloužící prospěchu veškerého zemědělství*“.¹⁶²

V některých státních institucích však agrárníci uplatňovali svůj vliv tak efektivně, že se jim prakticky podařilo je ovládnout. To se projevovalo i v případě ministerstev, jejichž správou byli dlouhodobě pověřeni zástupci republikánské strany (ministerstvo zemědělství nebo ministerstvo národní obrany).¹⁶³ Výstižné vyjádření k tomu uvádí například Jiří Beneš ve svém článku uveřejněném v časopise *Přítomnost* dne 21. srpna 1924: „*Agrárníci mají ministerstvo zemědělství plně v rukou. V tomto úřadě od převratu měnili se úředníci (...) až splněno bylo přání strany: dnes všichni úředníci ministerstva zemědělství jsou řádnými členy Republikánské strany (...) nejsou mezi nimi lidi indiferentní ani příslušníci jiných stran*“.¹⁶⁴ Strana byla kromě toho zastoupena i v některých soukromých podnicích (např. pojišťovny nebo peněžní ústavy).

Zástupce strany ve veřejných korporacích a soukromých podnicích potřeboval k přijetí placené funkce souhlas strany (pravděpodobně předsednictva výkonného výboru) a předem podepisoval rezignační listiny, do kterých bylo možné později doplnit datum (tzv. revers). Strana díky tomu měla svého zástupce pod plnou kontrolou a mohla jej kdykoliv jednoduše odvolat. Zástupci byli povinni výkonný výbor informovat o důležitých aktivitách (valné hromady, změny stanov atd.).¹⁶⁵

2.15.6. Hodnocení přidružených organizací

Autor považuje schopnost republikánské strany organizovat a využívat přidružené organizace za její silnou stránku. Agrárníci k sobě dokázali organizace pevně připoutat, což ovšem bylo v některých případech v kontrastu s jejich proklamovanou nezávislostí. Provázanost nemusela představovat problém u organizací soukromého charakteru, v případě ministerstev nebo jiných veřejných korporací ovšem autor vnímá z dnešního pohledu propojenost jako kontroverzní.

Nejvýznamnější postavení přisuzuje autor subjektům pojmenovaným jako „odborové organizace“. Jejich označení přitom nelze spojovat s dnešním chápáním odborových organizací jako zástupců zaměstnanců. Činnost tří nejdůležitějších organizací zařazených do této skupiny byla totiž velmi různorodá. Propojení jednotlivých organizací s agrárníky garantoval organizační

¹⁶² Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 93.

¹⁶³ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 118.

¹⁶⁴ BENEŠ, Jiří. Úředníci v politických stranách. (In: *Přítomnost*: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 21. srpna 1924, 1(32), s. 501–502. ISSN 1805-2924.)

¹⁶⁵ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 13.

řád strany a bylo zajištěno členstvím zástupců organizací ve stranických orgánech. Z toho vyplýval skutečný vliv na rozhodovací procesy v agrární straně. Na organizace proto mohlo být nahlíženo jako na nedílnou součást strany, ačkoliv se jednalo o samostatné spolky. Tyto vztahy byly obecně známé.

Příslušníci odborových organizací však nebyli ve všech případech členy strany. Mohlo to vyplývat ze skutečnosti, že dosud nespĺňovali podmínky pro vstup (např. Dorost) nebo že již samotná účast v organizaci byla považována za členství ve straně (např. Slovenská roľnícká jednota). Fungování těchto organizací každopádně autor nepovažuje z hlediska vnitrostranické demokracie za problematické. Naopak se domnívá, že aktivní reprezentace organizací v rámci strany pozitivně působila na vnitrostranickou komunikaci (organizace hájily specifické zájmy svých členů, což do rozhodovacích procesů vnášelo nové podněty). Organizace také hrály významnou roli při dosažení cíle spočívajícího ve zvětšení členské základny na úroveň masové strany.

Podobné postavení jako odborové organizace měly odbory-kluby a kulturně-národní organizace. Jednalo se o skupiny tvořené převážně členy republikánské strany. Jejich význam také spočíval v lepším propojení a komunikaci v rámci členské základny, jakož i v zakotvení příznivců mimo tradiční rámec agrárního elektorátu.

Z pohledu autora mohla být problematická aktivita republikánské strany v nepolitických organizacích a veřejných korporacích. Takové subjekty byly klíčovými aktéry rozhodování ve veřejné správě nebo měly velký finanční potenciál pro podporu strany. Ačkoliv strana uznávala jejich samostatnost, ve skutečnosti i tyto organizace efektivně sloužily zájmům agrárníků. Příčinou tohoto stavu mohla být kromě dlouhodobé snahy o získání vlivu také faktická početní převaha agrárníků vyplývající z odborného zaměření organizací na zemědělství (rolníci tvořili významnou část voličské základny republikánské strany).

V této souvislosti tak nelze například stranickou podporu družstevnictví chápat jen jako snahu o hospodářský rozkvět venkova. Družstva mohla pro stranu představovat nástroj pro kontrolu menších zemědělců a také další zdroj financování. To platilo obdobně i pro jiné nepolitické organizace nebo veřejné korporace, například ministerstvo zemědělství. Vliv strany v těchto organizacích ukazoval na prolnutí státu, zemědělského byznysu a agrární strany, což autor považuje za negativní vedlejší účinek rostoucí síly agrárníků.

2.16. Stranické rozpory

Jako demokratický politický subjekt netvořili agráři jednotnou masu bezmezně následující své vedení. Strana měla v rámci členské základny několik názorových proudů. Navenek se ovšem vždy snažila působit jednotně a případné rozpory řešit diskrétně. Různým vnitřním neshodám, a to i medializovaným, se nicméně nedokázala vyvarovat.

Podle historika **Josefa Harny** bylo ve straně „trvalé vnitřní napětí“, které měla vytvářet velká sociální roztržičnost členské základny. V rozporu byly rolnické hodnoty individualismu na straně jedné a silný respekt k autoritám na straně druhé. Harna v této souvislosti také uvádí, že postavení a vliv autorit mohly způsobovat i problém v naplňování proklamovaných demokratických kvalit strany. Především na úrovni místních organizací podle něj vznikaly vztahy inklinující k oligarchii, což souviselo s hospodářskou závislostí běžných členů na funkcionářích strany.¹⁶⁶

Hlavní štěpící linií ve straně však podle Harny byla otázka jejího politicko-organizačního zaměření. Skupina v čele s Antonínem Švehlou prosazovala myšlenku středové masové strany. Proti ní stály nejprve skupiny zastánců stavovské koncepce zaměřené na důsledné hájení agrárních zájmů a později agrární pravice, přičemž hodnotové proudy ve straně se různě prolínaly. Mezi sporná témata se řadila především pozemková reforma, spolupráce s Hradem nebo ústupky ve spolupráci s levicovými stranami. Důvodem některých vnitrostranických rozporů byly pochopitelně také osobní animozity nebo nenaplněné ambice členů.¹⁶⁷

Další pohled na vnitrostranické proudy přináší historik **Dušan Uhlíř**. Agrární stranu rozděluje na příslušníky organizačně-administrativního aparátu na straně jedné a veřejně vystupující politiky na straně druhé. První uvedenou skupinu označuje jako „sekretářskou“. Uvádí, že ji tvořili „straničtí profesionálové“, obvykle zaměstnanci sekretariátů, ale také pracovníci stranického tisku a zástupci hospodářských organizací. Vliv této skupiny podle Uhlíře setrvale stoupal společně s rozšiřující se členskou základnou, která vyžadovala efektivní řízení. Členové skupiny ale zároveň zůstávali v pozadí a veřejnost zpočátku neměla možnost se s nimi seznámit. Skupina zajišťovala významné spojení mezi centrem a periferií strany a rovněž „utužovala stranickou kázeň“. V tomto smyslu vedlo její působení k efektivnímu řízení strany jejím ústředním vedením.¹⁶⁸

¹⁶⁶ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 578–582.

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 53–55.

Druhou skupinu tvořily podle Uhlíře „autonomní činitelé“. Jednalo se o známé členy parlamentu, vlády a dalších veřejných sborů. Vliv těchto osob vyplýval podle Uhlíře z osobní autority, popularity mezi voliči a členství ve vrcholném vedení strany. Největší baštou autonomních činitelů byly jejich volební obvody, ze kterých mohli čerpat svou sílu i v období rozšiřování strany, v jehož průběhu na jejich úkor posilovala sekretářská skupina. Právě specifické zemědělské zájmy svých volebních obvodů autonomní činitelé sveřepě hájili, čímž udržovali svou popularitu.¹⁶⁹

Vztahy mezi oběma skupinami prošly za první republiky vývojem. Na počátku byly podle Uhlíře obě skupiny více rozdělené. Poměrně velmi rychle ale docházelo k jejich propojení a někdy i splynutí. Zejména členové sekretářské skupiny využili vlivu na vrcholné vedení strany a začali pronikat do oficiálních funkcí, včetně parlamentu. Uhlíř uvádí, že významnou pomocí jim v tom byl volební systém, který se vyznačoval vázanými kandidátkami a zvolení umožňoval i v rámci druhého skrutinia jen na základě rozhodnutí strany (viz kapitola: Volby parlamentní). Uhlíř dochází k závěru, že skupina autonomních činitelů ve straně dlouhodobě oslabovala. Svě postavení si však přesto mnozí její členové dokázali uchovat, a to například „personální unií“ se členy sekretářské skupiny. Obě skupiny přes své rozdíly tvořily relativně homogenní řídicí centrum strany, ve kterém se vzniklé rozpory dařilo urovnávat. To souvisí se skutečností, že autonomní činitele i sekretářskou skupinu spojoval „*poměr solidarity, posilovaný vědomím společné příslušnosti k agrárnímu hnutí*“.¹⁷⁰

V členské základně agrárníků se v průběhu první republiky objevila řada větších a menších krizí, na jejichž průběh měly vliv i výše popsané poměry. Již na počátku první republiky ve straně vykryštovalo několik opozičních skupin proti Švehlově linii. Jejich aktivity úzce souvisely s pozemkovou reformou a jejím prováděním. Členové těchto skupin byly často reformou přímo dotčeni, a to buď pozitivně (měli jako malí rolníci získat pozemky), nebo negativně (jejich vlastnictví spadalo pod zábor).

Na straně **odpůrců pozemkové reformy** stály tři proudy. První z nich vedl Jaroslav Rydl a podporoval jej ministr zemědělství Karel Prášek. Představitelem druhého byl Rudolf Bergman a poslední proud se sdružoval okolo Družstva statkářů a nájemců, Svazu nájemců a Svazu velkostatkářů. Vzhledem k tomu, že vedení strany odmítalo jejich požadavky, rozhodli se založit 21. prosince 1919 novou politickou stranu s názvem „Československá rolnická jednota“. Pokus o převzetí elektorátu agrárníků ovšem nevyšel a strana se následně integrovala do Národní

¹⁶⁹ UHLÍŘ, Republikánská strana..., 56.

¹⁷⁰ Tamtéž, s. 58–60.

demokracie. Postavení republikánské strany odchod skupin neohrozil, ba naopak pomohl uklidnit vnitrostranické pnutí.¹⁷¹

Na druhé straně názorového spektra stáli malí rolníci organizovaní v **Domovině domkářů a maloročníků**. Ti naopak kritizovali nedostatečné naplňování pozemkové reformy. Vedení strany v čele se Švehlou reagovalo na jejich požadavky příslibem nápravy. Efektivnějšímu přerozdělování pozemků však bránili zbylí podporovatelé velkostatkářů. Za této situace zorganizoval Švehla pražskou manifestaci na podporu pozemkové reformy, která byla úspěšným nátlakem na prosazení reformy vůči stranické opozici i dalším politickým subjektům.¹⁷²

Po odchodu proudů vedených Rydlem a Bergmanem se do čela skupiny hájící pravicové zájmy velkostatkářů postavil ministr zemědělství **Karel Prášek**. Ze své funkce působil na zpomalení pozemkové reformy a zasadil se o mnohá další opatření na podporu velkostatkářů. Jeho politika způsobila v roce 1920 vládní krizi. V rámci strany neměl takovou podporu jako Švehla, a výsledkem krize byla proto jeho rezignace na ministerskou funkci. Strana jej následně přesunula na méně významnou pozici předsedy senátu.¹⁷³

V roce 1923 oslabil Práškovu už tak chatrné postavení aféra lihovarnických peněz. Kauza se Práška osobně týkala, protože byl předsedou významného lihovarnického družstva, jehož fondy byly využity k uplácení národně socialistických politiků. Další vývoj jeho působení v agrární straně popsal Josef Harna následovně: „*Pod tlakem široké novinářské kampaně se vzdal předsednictví v Senátu. Pokoušel se založit odštěpeneckou stranu, ovšem za první republiky byly stranické secese většinou nezdařené, takže jeho strana velmi brzy splynula s národní demokracií*“.¹⁷⁴ Agrární strana jej v návaznosti na založení nové strany a vystoupení z klubu poslanců vyzvala ke složení mandátu. Prášek tak neučinil, a ze strany byl proto vyloučen. Zánik jeho mandátu poté potvrdil volební soud (viz kapitola: Mandát člena parlamentu a volební soud).¹⁷⁵

Práškovu snahu o secesi se promítla také do organizace Dorostu. Zpráva o činnosti strany mezi lety 1922–1925 uvádí: „*(Prášek a jeho podporovatelé, pozn. autora) hledali tudíž pro své rozkolnické záměry v dorostovém hnutí společníky*“.¹⁷⁶ Ačkoliv se jim podařilo získat několik málo funkcionářů dorostu, „*pokus o secesi selhal úplně*“ a pro agrární stranu byl „*znamennou*

¹⁷¹ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 109.;

DOSTÁL, Agrární strana..., s. 93.

¹⁷² MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 578–582.

¹⁷³ Tamtéž.

¹⁷⁴ Pořad České televize Historie.cs. 3. března 2012. J. ČECHUROVÁ, J. HARNA, J. ŠEBEK. Dostupné online: <https://ct24.ceskatelevize.cz/archiv/1179258-se-za-masaryka-stat-nemohlo>. [citace 22. prosince 2023].

¹⁷⁵ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 94.

zkouškou pevnosti, kázně a vyspělosti dorostového hnutí“.¹⁷⁶ Předseda Švehla se tak úspěšně zbavil další vnitrostranické konkurence.

Práškovy rozpory s vedením strany za první republiky však nebyly překvapivé. Poprvé se do konfliktu se Švehlou dostal již v roce 1911, když mu nebyla schválena parlamentní kandidatura poté, co nebyl loajální se stávkou řepářů. Tehdy rovněž založil svůj vlastní politický subjekt a kandidoval jako nezávislý, za což byl ze strany vyloučen. Členem se tehdy znovu stal až v roce 1913, kdy se spor podařilo urovnat.¹⁷⁷

Další vnitrostranické pnutí se objevilo v kontextu majetkového vyrovnání s **uživateli obecního statku**. Předmětem sporu byly konkrétně pozemky pastvin a lesů, které uživatelé (starousedlíci) mohli dříve užívat společně. Pozemkovou reformou však pozemky přešly do vlastnictví obce. Starousedlíci tím ztratili právo pozemky užívat, za což byli jen částečně odškodněni. Toto řešení považovali za naprosto neuspokojivé a vinili z něj především agrární stranu, která je nedostatečně chránila. Pro zabezpečení svých zájmů začali proto zakládat okresní hospodářské spolky. Zastání se jim ale nedařilo najít ani u jiných politických stran. Vedení agrárníků současně vnímalo riziko ztráty těchto rolníků, často navíc místních zakladatelů strany, a začalo proto hospodářské spolky podporovat. Nakonec byly spolky začleněny do strany jako odborové organizace sdružené v Zemském svazu okresních hospodářských spolků starousedlých zemědělců. Věcně se problém podařilo vyřešit změnou legislativy.¹⁷⁸

Na konci 20. let existovaly ve straně dvě hlavní konkurující si skupiny. Štěpící linií byla spolupráce s levicovými stranami a v této souvislosti také vztah k Hradu a zejména ministrovi Edvardu Benešovi. Skupiny ovšem nebyly konkrétně ohraničené a většina členů strany se mezi nimi pohybovala podle aktuálních politických preferencí. Proud odmítající spolupráci s levicí vedl **Josef Vraný**, šéfredaktor Venkova. Mezi jeho přívržence patřili zejména členové organizačního aparátu strany, tedy skupina označená Uhlířem jako „sekretářská“. Druhou skupinu tvořili představitelé republikánské strany v parlamentu a vládě, podle Uhlíře tedy tzv. „autonomní činitelé“. Ti byli ochotni s Benešem a Hradem spolupracovat. Řadili se mezi ně například František Udržal, Karel Vyškovský nebo Bohumír Bradáč. Kromě těchto skupin existovala celá řada menších frakcí, které vznikaly ad hoc.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 130.

¹⁷⁷ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 92.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 95.

¹⁷⁹ Tamtéž, s. 121.;

ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 129.;

Tamtéž., s. 141.

V době **hospodářské a zemědělské krize** na počátku 30. let probíhal ve straně konflikt mezi jejími představiteli ve vládě, zejména premiérem Františkem Udržalem na straně jedné a členskou základnou reprezentovanou některými poslanci na straně druhé. V tom lze podle autora opět přinejmenším částečně pozorovat rozpor mezi „sekretářskou skupinou“ a „autonomními činiteli“. Vládě byla vytýkána nedostatečná ochrana zemědělců a pomalý postup přijímání krizových opatření. Regionální buňky strany se v této době intenzivně scházely a opakovaně vyjadřovaly nespokojenost s hospodářskou situací. Skutečným důvodem však mohlo být podle autora spíše Udržalovo prohradní zaměření. Kritika se nejradikálněji projevovala na Moravě, kterou reprezentoval poslanec a místopředseda strany František Staněk (nebo také Viktor Stoupal) za tiché podpory Rudolfa Berana. Postavení Staňka bylo v regionu mimořádně silné, a neostýchal se tak otevřeně vymezovat proti vládě a jejímu předsedovi. Tažení proti vládním představitelům vyvrcholilo na podzim 1932. Například na rolnickém shromáždění v Břeclavi neumožnil nespokojený hlučný dav premiérovi ani vystoupit. Následkem takových událostí a zhoršujícího se zdravotního stavu premiér Udržal na svoji funkci rezignoval.¹⁸⁰

Přes všechny tyto problémy se agrární strana snažila působit jednotným dojmem, což se jí překvapivě dařilo. Důkazem mohou být například komentáře tehdejší publicistiky. Časopis *Přítomnost* v červnu 1937 otiskl, že „zajisté i ona (strana, pozn. autora) má své obtíže a spory, ale dovede je překonávat i vyřizovat diskretně, noblesně a diplomaticky, takže od dob Práškovy secese neměla nehody. Síla její přitažlivosti je velmi značná. Tím těžší je úkol jejích odpůrců“.¹⁸¹

První fáze stranických sporů za první republiky spočívala podle autora v rozkolu mezi tradičními členy agrárníků – zemědělci. V souvislosti s pozemkovou reformou byly zájmy velkostatkářů zcela v rozporu s požadavky malých rolníků. Pro zajištění dalšího růstu strany bylo nezbytné tento konflikt vyřešit. Ačkoliv velkostatkáři mohli politiku strany ovlivňovat svojí štědrá finanční podporou, vedení agrárníků v čele se Švehlou pochopilo, že cestou k dalšímu rozvoji je získání podpory malých rolníků. Tento střet nakonec vyhrála Švehlova koncepce a strana se i díky tomu otevřela masám nových zájemců. Švehla přitom efektivně využíval přidružených organizací (Domovina), masových shromáždění (Manifestace venkovského lidu 15. května 1921) a přešlapů zástupců velkostatkářského proudu (aféra lihovarnických peněz).

¹⁸⁰ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 130–138.

¹⁸¹ KOVÁŘ, Václav. Socialisté a zemědělství. (In: *Přítomnost*: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 2. června 1937, 14(22), s. 337–340. ISSN 1805-2924.)

Další rozpory ve straně souvisely s partikulárními zájmy určitých skupin členů. Také s těmi se vedení strany dokázalo vyrovnat, byť ne vždy bez komplikací. V této souvislosti lze zmínit například změnu stranické politiky na základě aktivit uživatelů obecního statku.

Ze zemědělské strany původně podporované zejména venkovem se tak postupně stávala středová strana se sympatiemi i městského obyvatelstva. To pochopitelně vedlo k ještě větší pestrosti členské základny a s tím spojenými problémy s vnitřní soudržností strany. Konflikty se postupně začaly projevovat v době, kdy Švehla odchází z aktivní politiky. Absence sjednocující osobnosti a efektivního řízení způsobila posílení regionálních mocenských center. Předseda Beran nezvládl konsolidovat své postavení a byl nucen více spolupracovat s dalšími významnými funkcionáři (Viktor Stoupal nebo Milan Hodža). Ačkoliv mohlo slabší postavení lídra teoreticky vést k posílení vlivu členské základny, autor se domnívá, že žádný takový proces nenastal. Přesun vlivu pozitivně dopadl výhradně na vyšší funkcionáře, a naopak přispěl k oligarchizaci strany.

O napjaté situaci ve straně svědčí také tlak na premiéra Udržala, jehož projevy lze popsat až jako neposlušnost části členské základny. Spíše než rozpad tradiční kázně a disciplíny ve straně však autor za pádem Udržala vidí zájmy jeho protivníků – funkcionářů, kteří chování části členské základy podporovali nebo alespoň umožnili (F. Staněk, V. Stoupal, R. Beran a další). Každopádně byla celá kauza jedním z mála příkladů viditelného vzdoru v republikánské straně. Jinak totiž problémy zůstávaly skryty nejen veřejnosti, ale podle autora i běžným členům.

Rozdělení strany na „sekretářskou skupinu“ a „autonomní činitele“, jak o něm hovoří historik Uhlíř, zásadní rozpory samo o sobě nepůsobilo. Ty byly spíše vyvolány názory na konkrétní politická témata. Vedení strany tedy bylo relativně jednotné a vedené stejným zájmem natolik, že ač v něm byly zastoupeny různé stranické skupiny, nedocházelo k viditelným excesům.

Způsob řešení sporů je bezpochyb důležitou součástí hodnocení kvality vnitrostranické demokracie v agrární straně. Z pohledu autora je pozitivním signálem, že se stranické spory převážně neprojevovaly na kvalitě demokratických procesů (snad s výjimkou sporného ustavení užšího předsednictva). Nedocházelo tak například k rozsáhlému vylučování členů nebo rušení organizačních složek. Autor v souvislosti s vnitrostranickými střety neidentifikoval ani významné porušování organizačního řádu. Způsob řešení konfliktů tak podle něj výrazně nepřekročil rámec demokratické soutěže. Tato skutečnost ovšem nic nemění na závěru, že agrární stranu její centrální vedení pevně ovládalo a řízení strany mělo přinejmenším částečně oligarchický charakter.

2.17. Agrárníci na Slovensku a na Podkarpatské Rusi

Situace na **Slovensku** po první světové válce byla komplikovaná. Politický vývoj dříve neumožnil vznik samostatné slovenské agrární strany, její založení proto muselo začít prakticky od nuly. Čeští agrárníci zprvu uvažovali o přímém zakládání buněk strany na Slovensku, nakonec se ale spolehli na slovenské politiky, kterým poskytovali organizační pomoc.¹⁸² První konkrétní kroky k založení stranické organizace na Slovensku se uskutečnily na počátku roku 1919. Jednalo se o zakládání místních rolnických besed. S podporou českých agrárníků byla následně založena Slovenská rolnická jednota, která fungovala jako hospodářská organizace sdružující jednotlivé místní besedy.¹⁸³ Zřízena byla také slovenská Domovina.¹⁸⁴

Další vývoj se nesl v duchu soupeření dvou proudů slovenské politiky vedených Vavro Šrobárem a Milanem Hodžou. **Šrobár** prosazoval reprezentaci Slovenska v jediné národní straně. K dosažení svých cílů využíval svého vlivu ve veřejných institucích, který vyplýval z jeho pozice ministra s plnou mocí pro správu Slovenska. Stranu se tedy snažil budovat shora. **Hodža** naopak usiloval o vytvoření samostatné strany pro slovenské rolníky. Základem takové strany měly být Slovenské rolnické jednoty. Stranu tedy budoval odspodu, za pomoci malých zemědělců usilujících o získání půdy v pozemkové reformě.¹⁸⁵

Šrobár konkrétně usiloval o přeměnu existující „Slovenské národní strany“ na „Národní republikánskou stranu rolnickou“, která měla být jedinou stranou reprezentující celé Slovensko. Slovenská rolnická jednota a Domoviny měly být do tohoto subjektu začleněny. Tento plán se zprvu nepodařilo naplnit a obě strany působily paralelně. Sblížila je až obava z neúspěchu ve volbách, která vyústila ve společnou kandidátku do parlamentu v roce 1920 nazvanou „Slovenská národní a rolnická strana“. Zvolení zástupci se pak stali členy parlamentních klubů agrární strany. Slovenská národní strana se nedlouho po volbách z uskupení kvůli neshodám znovu odloučila a po zbytek první republiky zůstala nevýznamným subjektem.

Ve Slovenské národní a rolnické straně následně převládl Hodžův proud, což podpořilo sblížení s českými agrárníky. Tento vývoj vyústil na sjezdu republikánské strany v červnu 1922 ve sjednocení slovenských a českých agrárníků. Přes splynutí zůstávala slovenská část strany poměrně autonomní a mírnila centralistické tendence pražského ústředí. Výsadní postavení si na Slovensku nadále udržel Milan Hodža, a to i za pomoci vlivného bratislavského

¹⁸² MAREK, Přehled politického stranictví..., s. 166.

¹⁸³ Z rolnických besed se na počátku 30. let staly regulérní místní organizace strany, což významně rozšířilo členskou základnu. (viz DOSTÁL, Agrární strana..., s. 149.)

¹⁸⁴ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 555.

¹⁸⁵ Tamtéž. s. 578–582.;

MAREK, Přehled politického stranictví..., s. 166.

sekretariátu.¹⁸⁶ Vedení strany v čele se Švehlou pochopilo význam částečné slovenské nezávislosti a respektovalo ji, což agrárikům pomohlo k posílení pozic oproti jiným politickým subjektům, které na Slovensku nebyly dostatečně etablované.¹⁸⁷

Stranická struktura na Slovensku byla odlišná od českých zemí. Základní organizační složkou strany často nebyly místní organizace, ale složky přidružených organizací strany. Členové těchto organizací byli bez dalšího považováni za příslušníky agrární strany. Významnou roli hrála především již zmíněná Slovenská rolnická jednota a její besedy (nejnižší organizační složky). Spojování republikánské strany a Slovenské rolnické jednoty trvalo až do konce 20. let a bylo završeno včleněním výkonného výboru Jednoty do župního sekretariátu strany v Bratislavě.¹⁸⁸

Ještě komplikovanější situace panovala na **Podkarpatské Rusi**, kde bylo nutné vybudovat stranu od počátku. Politická aktivita byla v tomto regionu zcela nedostačující. Agrárici tam proto vyslali své zástupce, kterým se podařilo v červnu 1920 založit „Stranu selansko-republikánskou pro Podkarpatskou Rus“. Organizační úsilí bylo přes počáteční obtíže nakonec úspěšné a v roce 1922 měla strana již 5 sekretariátů a 286 místních organizací.¹⁸⁹ Budování strany na Podkarpatské Rusi bylo dokončeno v roce 1923, kdy se místní agrární organizace staly součástí republikánské strany. Obecně však byl zájem o Podkarpatskou Rus malý. Funkcionáři strany tam zpravidla dojížděli jen za zábavou a odpočinkem. Slabší politické organizaci a nezájmu odpovídaly také horší výsledky agráriků v tomto regionu. Organizace strany na Podkarpatské Rusi byla v prvních 10 letech republiky pro volební neúspěchy opakovaně přestavěna a často se měnili také zástupci reprezentující pražské ústředí.¹⁹⁰

Autor došel k závěru, že na počátku první republiky měla strana na území různých částí Československa velmi odlišné startovní pozice. Plně rozvinutá politická kultura v českých zemích byla v kontrastu s nezralým politickým prostředím ve zbytku státu. Zatímco Slovensko si mohlo zakládat alespoň na talentovaných politických osobnostech a určité míře účasti na formování samostatného státu, Podkarpatská Rus byla z pohledu demokratické politiky úplným nováčkem. Tyto aspekty se pochopitelně projeví i na fungování a problémech lokálních odnoží strany.

¹⁸⁶ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 52, 56.

¹⁸⁷ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 82–85.

MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 555.

¹⁸⁸ Tamtéž., s. 564.

¹⁸⁹ Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922. s. 12.

¹⁹⁰ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 111.;

Deset let práce Republikánské strany zemědělského a maloroľnického lidu v republice Československé. s. 771–775.

Podle autora získala na Slovensku strana své pozice díky efektivní podpoře tamních proagrárnických politiků. Jejich politické subjekty následně začlenila do svých struktur. Organizace strany na Slovensku byla velmi podobná jako v českých zemích, což vycházelo z uplatnění stejného organizačního řádu. V určitých aspektech se ale lišila. Například některé přidružené organizace splynuly se stranou a nahrazovaly její činnost (Slovenská rolnická jednota).

Pro hodnocení vnitrostranické demokracie v rámci celé strany bylo významné nezávislejší postavení slovenského křídla. Vyvažovalo totiž centralizaci, o kterou se pokoušelo pražské vedení. Autor je toho názoru, že síla slovenské agrární strany pramenila ze zlepšujících se volebních výsledků a kvalitních osobností. Zejména nelze opomenout Milana Hodžu, o jehož silném vlivu svědčí, že mu strana svěřila funkci premiéra v turbulentní druhé polovině 30. let. Zviditelnění a aktivní participace slovenských představitelů na politickém rozhodování navíc pomáhaly mírnit separatistické tendence. Fungující slovenští agrárníci tak byli i přínosem ke státopornému úsilí.

Situace na Podkarpatské Rusi byla z pohledu autora problematičtější. Pro rozvinutí efektivní vnitrostranické demokracie se období pouhých 20 let existence první republiky ukázalo jako nedostatečné. Problémy vyplývaly z charakteru místního obyvatelstva (s nízkým socioekonomickým statusem) a omezeného významu tohoto regionu pro pražskou politiku. O slabé kvalitě vnitrostranické demokracie svědčí mimo jiné opakovaná reorganizace místních složek strany.

2.18. Stranická kázeň a vyloučení ze strany

Disciplína byla jednou z typických charakteristik členské základny republikánské strany. K jejímu zajištění měla strana k dispozici různé nástroje. Jednalo se o proklamativní ustanovení v organizačním řádu,¹⁹¹ předem podepsané rezignační listiny pro zástupce strany v některých veřejných korporacích, zastupitelských sborech a soukromých podnicích,¹⁹² úpravu kázeňských přestupků a vůči zástupcům strany v parlamentu také faktickou vázanost mandátu.

¹⁹¹ Viz například Hlava I. Organizačního řádu...: „(člen strany, pozn. autora) zavazuje se program a zásady strany plnit, je rozšiřovat a konati všechny povinnosti uložené mu programem a platnými usneseními strany“.

¹⁹² Viz kapitola: Veřejné korporace.

Obecnou úpravu **kázeňských přestupků** obsahoval organizační řád. Uváděl důvody, pro které bylo možné člena strany vyloučit. Trest ukončení členství přicházel v úvahu, pokud člen „jednal proti programu a platným zásadám a řádům strany, nebo proti usnesení sjezdu strany, nebo který si počínal tak, že rozvoj a prospěch strany byl ohrožen“.¹⁹³

K podrobnější úpravě organizační komise vypracovala a výkonný výbor schválil „Řád vyloučení příslušníků Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu a současně řád disciplinární“.¹⁹⁴ Definice přestupků byla podle tohoto interního předpisu velmi široká. Kromě hrubého porušení kázně, jednání proti programu nebo proti usnesení organizačních složek strany bylo přestupkem také jakékoliv jednání ohrožující „rozvoj a prospěch strany“ (například nečestné jednání v podnikatelském životě, pohoršující soukromý život, zneužití funkce atd.). Řád umožňoval uložení čtyř druhů trestů – časově omezené zbavení funkce nebo vyloučení ze strany bylo možné uložit za všechny druhy provinění. Vyloučení považoval řád za trest mimořádný. Za méně závažná provinění náležela písemná výstraha nebo důtka.¹⁹⁵

Řád obsahoval také **procesní úpravu disciplinárního řízení**, které členil na vyšetřovací a rozhodovací fázi. Oprávnění k zahájení řízení měly výbory územních organizačních složek strany (místních, okresních a župních organizací), výkonný výbor, jeho předsednictvo a disciplinární komise.¹⁹⁶ O potrestání člena rozhodoval výhradně výkonný výbor. Pravomoc však mohl přenést na disciplinární komise při výkonném výboru nebo na své předsednictvo.¹⁹⁷ Tyto dvě složky pak mohly rozhodování u méně závažných případů dále přenést na územní organizační složky strany. Výkonný výbor pro tyto potřeby zřizoval tři pětičlenné disciplinární komise na zemském půdorysu. Komise měla také náhradníky pro případy vyloučení člena z důvodu podjatosti. Jednání v disciplinárních věcech byla vždy důvěrná a pro přijetí usnesení se vyžadovala kvalifikovaná většina. Tresty vykonávaly územní organizační složky strany nebo předsednictvo. Existovala tedy celá řada možností, jak disciplinární řízení provést.¹⁹⁸

¹⁹³ Organizační řád..., Hlava VI., Výkonný výbor a předsednictvo strany., odst. 18, s. 114.

¹⁹⁴ Řád vyloučení příslušníků Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu a současně řád disciplinární. (In: Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 83–85.)

¹⁹⁵ § 2–§ 4 Řádu vyloučení...

¹⁹⁶ § 5 Řádu vyloučení...

¹⁹⁷ S výjimkou rozhodování o potrestání zástupců strany v parlamentu a dalších významných osob.

¹⁹⁸ § 6, § 8, § 10 Řádu vyloučení...

Vyšetřovací fáze Zahájení disciplinárního řízení	Rozhodovací fáze Rozhodování o potrestání člena	Výkon trestů
<ul style="list-style-type: none"> ○ výkonný výbor ○ předsednictvo ○ disciplinární komise ○ župní organizace ○ okresní organizace ○ místní organizace 	<ul style="list-style-type: none"> ○ výkonný výbor <li style="padding-left: 20px;">možnost přenést na: ○ disciplinární komise ○ předsednictvo <li style="padding-left: 20px;"><i>mohly uložit všechny druhy trestů</i> <li style="padding-left: 20px;">pro méně závažné případy možnost přenést na: ○ župní organizace ○ okresní organizace ○ místní organizace <li style="padding-left: 20px;"><i>mohly uložit jen písemnou výstrahu nebo písemnou důtku</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ předsednictvo <li style="padding-left: 20px;">vykonávalo tresty: <li style="padding-left: 40px;"><i>časově omezené zbavení funkce</i> <li style="padding-left: 40px;"><i>vyloučení ze strany</i> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ○ župní organizace ○ okresní organizace ○ místní organizace <li style="padding-left: 20px;">vykonávaly tresty: <li style="padding-left: 40px;"><i>písemnou výstrahu</i> <li style="padding-left: 40px;"><i>písemnou důtku</i>

Pokud se jednalo o **vzorové řízení** iniciované místní organizací, musel věc nejprve projednat její výbor na zvláštní schůzi. Obviněný měl být vždy vyslechnut nebo měl alespoň předložit písemné vyjádření. Po důkladném vyšetření předložila místní organizace věc s návrhem na potrestání okresní organizaci, která případ ve svém výboru znovu projednala. Výbor okresní organizace mohl doplnit dokazování a poté učinil návrh výkonnému výboru, aniž by byl vázán návrhem místní organizace.¹⁹⁹

Ve věci **vyloučení člena** mohl rozhodovat jen výkonný výbor nebo disciplinární komise, a to nálezem s konečnou platností. Vyloučením ztratil člen veškeré funkce spjaté se stranou. Opatření k zániku funkcí ve veřejné správě (např. členství v obecním zastupitelstvu) činilo předsednictvo strany. Vyloučeného člena bylo možné znovu přijmout jen se souhlasem výkonného výboru.²⁰⁰

Úprava kázeňských přestupků je podle autora důležitou součástí hodnocení kvality vnitrostranické demokracie. V agrární straně byla příslušná interní úprava poměrně propracovaná. Kromě hmotněprávních aspektů obsahovala i podrobně popsané procesní postupy.

¹⁹⁹ § 7 Řádu vyloučení...

²⁰⁰ § 10–§ 12 Řádu vyloučení...

Současně zajišťovala možnost uplatnit práva obviněných, např. povinnost zajistit jejich vyjádření k věci. Rozhodování o věcech bylo centralizováno, nižší organizační složky strany prováděly v závažnějších případech jen vyšetřování. Taková úprava předcházela zneužití institutu vyloučení ze strany. V rozhodování výkonného výboru a disciplinárních komisí se totiž nemohly naplno projevit regionální nebo osobní spory. Řízení o disciplinárních proviněních navíc vždy prováděly kolektivní orgány, což pravděpodobnost jeho řádného uskutečnění dále prohlubovalo. Jako potenciálně problematickou vnímá autor širokou definici kázeňských přestupků, která umožňovala různou interpretaci a mohla být zneužitelná.

Frekvenci a způsob užití těchto mimořádných nástrojů v praxi dnes nelze jednoznačně stanovit vzhledem k nedostatku dobových materiálů. Známé jsou především medializované případy, například vyloučení lídra vnitrostranické opozice Karla Práška v první polovině 20. let. Disciplinárních řízení však pravděpodobně mnoho neprobíhalo. Například pro období mezi roky 1929–1932 zpráva disciplinární komise uvádí: „*Vážnějších případů nebylo třeba řešiti*“.²⁰¹

Dodržování disciplíny platilo ještě více pro **zástupce strany v zákonodárných a dalších veřejných sborech**. Mandát senátora, poslance a členů regionálních a místních zastupitelstev byl vnímán jako vlastnictví strany a ten, kdo jej zastával, se musel straně podřídit. Nekázeň nebyla tolerována. Zástupcům hlasujícím v rozporu s pokyny strany hrozila ztráta mandátu. Dopředu proto prohlašovali, že se vzdají své funkce, jakmile se na tom usnese výkonný výbor nebo regionální a místní výbory strany (obdobné prohlášení jako u zástupců strany v soukromých podnicích).²⁰²

Výše popsaný charakter mandátu považuje autor za důležitý nástroj pro udržování kázně v zastupitelských klubech strany. Vzhledem k tomu, že stejná pravidla platila i pro ostatní politické subjekty za první republiky, nelze jeho význam vztahovat samostatně na vnitrostranickou demokracii v agrární straně. Vázaný mandát totiž ovlivňoval kvalitu demokracie nejen uvnitř všech politických stran, ale především na celostátní úrovni (viz kapitola: Mandát člena parlamentu a volební soud).

2.19. Tisk strany

Významnou součástí stranické organizace byly redakce novin a časopisů. Tisk byl za první republiky hlavním nástrojem politické propagace. Agrární strana proto sama otevřeně vydávala

²⁰¹ Zpráva o činnosti Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé v letech 1929–1932. s. 129.

²⁰² ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 126.

nespočet titulů a diskrétně podporovala některé jí nakloněné novináře.²⁰³ Hlavním stranickým listem se stal deník Venkov. Jednalo se o politický list a kvůli tomuto úzkému zaměření se jej nedařilo šířit masově. Agrární strana proto postupně zakládala další deníky, které měly ambici zaujmout širší spektrum čtenářů. Mezi takové patřil list Večer nebo Lidový deník. Strana podporovala rovněž odborné časopisy, které se věnovaly různým agrárním otázkám. Velký důraz byl kladen i na regionální listy. Jejich produkce byla pod přímým vlivem župních organizací strany. Jednalo se zpravidla o týdeníky, které se soustřeďovaly na politicko-odborné otázky související s charakterem zemědělské výroby v dané oblasti.²⁰⁴ Význam tisku ve straně ale nebyl jen propagační. Neméně podstatnou byla i jeho hospodářská funkce. Přesto se však nedařilo dosáhnout ziskovosti tiskových závodů strany.²⁰⁵

Pro účely regulace tisku vydal výkonný výbor „**Tiskový řád republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu**“.²⁰⁶ Podle řádu byla zřízena tisková komise strany složená ze členů výkonného výboru, ústředních tajemníků, zástupců tiskařských závodů, šéfredaktorů a dalších členů volených tiskovým výborem při výkonném výboru strany. Při volbě měla být zajištěna reprezentace všech zemí a regionů Československa.²⁰⁷

Komise měla za úkol dohlížet nad veškerou činností stranického tisku. Mohla zakládat, rušit nebo spojovat periodika a kontrolovala, aby „*tisk strany účinně propagoval program strany (...) aby směr tisku neuchyloval se od programových zásad strany, aby záležitosti rázu osobního a polemika mezi příslušníky strany, nemístná kritika strany, jejího vedení (...) nebyly v listech otiskovány*“.²⁰⁸ Komise také navrhovala kandidáty na hlavní redaktory stranických periodik, které poté jmenovalo předsednictvo strany. Vydavatelskou činnost kromě komise kontrolovala celá řada dalších organizačních složek (subkomise pro denní tisk, kanceláře krajské žurnalistiky nebo redakční rady).²⁰⁹

Hlavním podnikem strany v oblasti produkce tisku byly od roku 1930 „**Tiskařské a vydavatelské podniky Novina v Praze**“, které se vyvinuly z menších agrárních nakladatelství. Tento koncern vydával na konci 30. let celkem až 64 titulů a postupně se do něj včleňovala

²⁰³ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 135.

²⁰⁴ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 574–578.

²⁰⁵ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 128.

²⁰⁶ Tiskový řád republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu. (In: Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 85–87.)

²⁰⁷ Tiskový řád..., část Tisková komise.

²⁰⁸ Tiskový řád..., část Tisková komise., odst. 13.

²⁰⁹ Tiskový řád..., část Ustanovení rázu všeobecného., odst. 5.

menší stranická nakladatelství a tiskárny. Jeho úkolem nebylo jen vydávání stranických periodik, ale také realizace veškerých propagačních materiálů i vydávání běžné beletrie.²¹⁰

Po celou dobu první republiky byl tisk jedním z nejvýznamnějších informačních nástrojů. Jen pomalu jej doplňovalo rozhlasové vysílání. Tomu odpovídala také pozornost, kterou tisku strana věnovala. Autor je toho názoru, že republikánské straně se podařilo vytvořit efektivní institucionalizovaný systém řízení svých periodik. Dohled nad tiskem byl podobně jako jiné činnosti ve straně silně centralizován. Tisk byl jedním z nejdůležitějších vlivových nástrojů. Kdo jej měl pod kontrolou, mohl aktivně působit na veřejné mínění voličů i členské základny. Vzhledem k tomu, že strana byla masovým hnutím, fungoval tisk také jako interní komunikační nástroj, obzvláště ve vztahu k běžným členům. Úprava tiskového řádu byla proto velmi přísná, pokud se jednalo o odpovědnost redaktorů a tiskových orgánů za porušení stranické kázně (např. zveřejnění článků nesouladných se stanovisky strany). Neuposlechnutí pokynů strany mohlo vést k odvolání redaktora nebo i zrušení celého periodika.²¹¹

Propracovaný tiskový řád měl podle autora také zajistit, aby nad vydáváním periodik nezískala kontrolu některá z frakcí ve straně. I přes aplikaci tohoto předpisu však některé osoby získaly silnější postavení. Především Josefu Vranému se podařilo tisk strany částečně ovládnout a používat ke svým politickým cílům – podpoře pravicovější politiky. To se projevilo zejména v souvislosti s odchodem Švehly z aktivní politiky na konci 20. let, nejvíce v Lidovém deníku a Venkově, které podléhaly přímo Vranému.²¹² Podle autora však vydavatelství zůstávala ve většině případů loajální ke stranickému vedení. Možná i díky tomu utajila strana mnoho problémů před zraky veřejnosti. Této snaze odpovídá i znění tiskového řádu: „*Veřejné projednání vnitřních záležitostí strany tiskem, pokud by mohlo ohrozit prospěch strany, jest nepřipustné*“.²¹³

2.20. Kandidátní listiny

Způsob sestavování kandidátních listin je dalším z důležitých atributů vnitrostranické demokracie. Jeho úprava měla přímý vliv na obsazení funkcí v orgánech samosprávy a v parlamentu. Kandidatura do těchto orgánů byla „vstupenkou“ do vyšší politiky. Kromě samotného zapsání na kandidátní listinu bylo pochopitelně důležité i pořadí kandidáta.²¹⁴ V době první republiky neexistovala možnost preferenčních hlasů nebo panašování. Kandidátní listiny

²¹⁰ MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 574–578.

²¹¹ Tiskový řád..., část Ustanovení rázu všeobecného., odst. 5.

²¹² MALÍŘ, MAREK, Politické strany..., s. 574–578.;

UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 134–135.

²¹³ Tiskový řád..., část Ustanovení rázu všeobecného., odst. 4.

byly přísně vázané, a šance na zvolení tak vycházela především z pozice kandidáta. Zvolení zpravidla bývali jen nejvýše umístění kandidáti. Strana díky tomu měla výsledky hlasování pod kontrolou. Tento systém často vyvolával nespokojenost uvnitř členské základny.²¹⁵

Kandidátní listiny pro **volby do parlamentu** sestavovaly župní organizace. Kompetentním orgánem byl konkrétně župní sbor důvěrníků. Volební kraje však ne vždy odpovídaly hranicím žup (respektive hranicím územní působnosti krajských organizací strany). Pro takové případy měla strana speciální pravidla upravená v samostatném vnitřním předpisu. Kandidátní listiny po přijetí župní organizací definitivně schvaloval výkonný výbor strany, či spíše jeho předsednictvo. Některé zdroje se zmiňují o jakési formě primárních voleb. Proces měl v takovém případě začínat u okresních organizací, které navrhovaly kandidáty, z nichž poté vybírala župní organizace.²¹⁶ Jaká byla v tomto ohledu skutečnost, je však dnes obtížné dohledat. V kontextu parlamentních voleb je zajímavá také praxe změn v kandidátní listině, respektive nové kandidátní listiny, pro potřeby druhého skrutinia (viz kapitola: Volby parlamentní). Tuto problematiku však explicitně organizační řád agrární strany nezmiňuje, a zřejmě tak o ní rozhodovalo nejvyšší vedení strany (pravděpodobně předsednictvo). Právě tímto způsobem bylo možné zajistit mandát veřejně neznámým, ale klíčovým členům administrativního aparátu strany (viz kapitola: Stranické rozpory).

V případě voleb do **župních zastupitelstev** byl postup obdobný jako u voleb parlamentních. Využití tohoto postupu však bylo jen omezené. Župní zastupitelstva byla později nahrazena **zemskými zastupitelstvy**, do kterých kandidátní listiny sestavoval výkonný výbor strany. Představitelé župních (krajských) organizací měli v tomto případě pouze právo „být slyšeni“.

Kandidátní listiny pro volby do **okresních zastupitelstev** navrhoval výbor okresní organizace a schvalovala je valná hromada. Obdobně kandidátní listiny do **místních zastupitelstev** navrhoval výbor místní organizace a schvalovala je (nebo také měnila) valná hromada. V těchto případech organizační řád ingerenci vyšších složek strany nezmiňoval. Autor je však toho názoru, že vzhledem k silné centralizaci strany a efektivnímu řízení nepřicházela kandidatura „nepohodlných“ osob v úvahu. Pokud takové případy nastaly, byly pravděpodobně řešeny neformální cestou podle přání vedení strany. Mezi oficiální proklamovaná kritéria pro

²¹⁴ Způsob sestavování kandidátních listin upravuje Hlava II. Organizačního řádu..., Úkoly celého výboru., odst. 3.; Hlava III. Organizačního řádu..., Výbor okresní organizace., odst. 1.; Hlava IV. Organizačního řádu..., Úkoly župní organizace., odst. 10.; Hlava VI. Organizačního řádu..., Výkonný výbor a předsednictvo strany., odst. 11.; Organizační řád... 1936: čl. 32, 85, 228, 229.

²¹⁵ ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 162.

²¹⁶ DOSTÁL, Agrární strana..., s. 150.

výběr kandidátů každopádně patřily: všeobecná vážnost a důvěra, osobní charakter, láska ke straně a zodpovědný přístup k volené funkci.²¹⁷

Autor na základě výše uvedeného konstatuje, že ačkoliv bylo sestavování kandidátních listin oficiálně decentralizováno, vedení strany si zajistilo svůj podstatný vliv na jejich výslednou podobu. Pro významnější volby do parlamentu a župních zastupitelstev si výkonný výbor ponechával kompetenci jejich finálního schválení. O postupném posilování centralizace strany svědčí později zavedený proces sestavování kandidátních listin do zemských zastupitelstev, který byl již plně pod kontrolou ústředního vedení strany. Okresní a místní zastupitelstva nebyla politicky tak exponovaná, a pravomoci regionálních organizací při sestavování kandidátních listin byly proto méně limitované. Za pozitivní nástroj z hlediska vnitrostranické demokracie považuje autor primární volby, o jejichž existenci se však zmiňuje jen jeden zdroj. Sestavování kandidátek bylo každopádně důležitým momentem vnitrostranické demokracie, které předurčoval politický osud členů strany. Tím více, že volební legislativa neumožňovala ovlivnění pořadí kandidátů voliči.

²¹⁷ Pokyny pro župní organizace Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu. (In: Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925. s. 89.)

2.21. Organizační řád 1936

Za čtrnáct let existence organizačního řádu z roku 1922 byla přijata celá řada změn. Schválení některých úprav se autorovi podařilo časově zařadit k jednotlivým sjezdům strany, ke kterým je k dispozici stenozáznam jednání organizační komise. Přijetí jiných je bohužel časově těžko určitelné. O některých změnách je proto pojednáváno v textu výše, část jich autor zmiňuje teprve v této kapitole. Autor obecně konstatuje, že ačkoliv je většina úprav pouze „kosmetického“ charakteru, mohou dokreslit situaci a změny v agrární straně. Níže jsou uvedeny ty nejzajímavější změny, včetně odkazu na příslušná ustanovení organizačního řádu z roku 1936.²¹⁸

Ustanovení o **místních organizacích** bylo doplněno v tom smyslu, že členem výboru byla nově také důvěrnice žen, čímž narostl základní počet členů na šest (čl. 5). Tato úprava mohla podle autora navazovat na silnější postavení žen ve straně a jejich celkově větší participaci na politickém dění. V této souvislosti je možné zmínit snahy o rozšíření nezávazných pravidel o volbě žen do stranických funkcí, které bylo jedním z témat diskuse organizační komise sjezdu v roce 1929 (viz kapitola: Sjezd ve dnech 7. a 8. května 1929).

Volba některých funkcionářů mohla nově proběhnout nejen lístky (tajným hlasováním), ale také aklamací, pokud s tím souhlasily 2/3 přítomných s hlasovacím právem. Pravidlo se uplatnilo u místních a okresních organizací (čl. 12, 61), (viz kapitola: Místní organizace). Zájemci o funkci museli rovněž splnit podmínku čekací lhůty (čl. 13, 62).

Nově byla zpřesněna úprava **vytváření kandidátek** pro volby do obecního zastupitelstva (čl. 32). Organizační řád z roku 1922 obsahoval v tomto smyslu pouze nekonkrétní ustanovení o „volebních pracích“.

Změna nastala také u **zastoupení místní organizace** na valné hromadě okresní organizace. Nově místní organizaci zastupovali dva virilní členové (předseda a pokladník, dříve také místopředseda) a jeden zástupce volený valnou hromadou místní organizace (čl. 41 a 51). Počet členů místní organizace se rovněž projevil v síle jejího zastoupení v okresní organizaci (čl. 37). Z pohledu autora mohla tato úprava přispět k většímu vlivu běžných členů na zástupce v okresní organizaci, neboť se omezil počet virilních členů ve prospěch jednoho samostatně voleného člena. Stejně tak promítnutí počtu členů místní organizace do velikosti delegace v okresní

²¹⁸ Organizační řád Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu. Schválen říšským sjezdem v lednu 1936.

organizaci považuje autor z hlediska vnitrostranické demokracie za přínosné, neboť směřovalo k větší proporcionalitě zastoupení.

Zcela byly zrušeny okresní sekretariáty, které plně nahradily **sekretariáty obvodové** fungující pro více okresních organizací. Nová úprava zakotvila, že tajemníka obvodového sekretariátu ustavuje a platí výkonný výbor strany, kterému je také ze své funkce odpovědný. Organizačně byl tajemník obvodového sekretariátu podřízen krajskému sekretariátu (čl. 124). Podle původní úpravy byly primárně zřizovány okresní sekretariáty a teprve v místech, kde to organizační podmínky neumožnily, se zakládaly sekretariáty obvodové. Zřejmě se však ukázalo, že není v silách strany vytvořit okresní sekretariáty ve všech oblastech. Bylo proto přistoupeno ke zjednodušení organizační sítě a na celém území Československa nadále existovaly pouze sekretariáty obvodové. Pokud jde o postavení obvodového tajemníka, úprava jeho vztahů s nadřízenými organizačními složkami byla stejná i v původním organizačním řádu. Nově však návrh na obsazení této funkce nepodávala okresní organizace, ale celý proces ustavení tajemníka byl v rukou výkonného výboru. Tento posun podle autora zcela odpovídá prohlubující se centralizaci strany.

Župní organizace byly nahrazeny **krajskými organizacemi**. Jejich územní působnost stanovil organizační řád v návaznosti na volební kraje. Zatímco sídla župních organizací odpovídala sídlům žup podle župního zákona, sídla krajských organizací byla v organizačním řádu explicitně vymezena, neboť nebylo možné odkazovat na již zrušený župní zákon (čl. 125 a násl.). Sídla se proto stala předmětem sporů řešených na některých jednáních organizační komise.

Úprava financování krajských organizací byla v organizačním řádu konkretizována tak, že o jejich finančním zajištění rozhodoval výkonný výbor (čl. 171). Změna nastala i v případě ustanovení upravujících tvorbu kandidátek. Kandidátní listiny do zákonodárných sborů sestavoval krajský sbor důvěrníků a definitivně schvaloval výkonný výbor strany (čl. 172, 174). Byla tak vypuštěna obsoletní úprava týkající se voleb v župě.

Rozšířen byl **výkonný výbor** strany. Počet zástupců „politických“ organizací strany (tedy zejména zástupců regionálních složek) volených delegáty sjezdu vzrostl z 60 na 80 a výbor mohl po svém zvolení kooptovat dalších až 35 členů (původně jen 20; čl. 213 a násl.). Zvýšení počtu členů umožnilo v kontextu zvětšující se členské základny lepší zastoupení organizačních složek strany, na druhou stranu bylo ale spjato se slábnoucím vlivem výkonného výboru. Skutečným rozhodovacím centrem strany se i v důsledku zvětšení výkonného výboru stalo jeho širší a především užší předsednictvo. Výkonný výbor s počtem členů přesahujícím 100 se mohl jen

těžko scházet v krátkých, například týdenních, intervalech. Tomu odpovídala změna frekvence povinných schůzí podle organizačního řádu. Původně se měl výkonný výbor scházet alespoň jednou za dva měsíce (minimálně 6 schůzí za rok), nová úprava vyžadovala jen tři schůze za rok (čl. 245).

Mezi kompetence výkonného výboru se nově zařadila také příprava **kandidátních listin** pro volby do zemských zastupitelstev, které organizační řád původně neupravoval, protože počítal s existencí župního zřízení (čl. 229).

S rozšířením výkonného výboru bylo spojeno i **zvětšení předsednictva**. Kromě 20 volených členů přibyli nově například zástupci strany ve vládě nebo členové předsednictev parlamentních komor (čl. 254 a násl.). Předsednictvo mohlo navíc kooptovat dalších až pět členů. I v tomto případě vyvstala otázka efektivit rozhodování. S tím také souviselo ustavení užšího předsednictva s nižším počtem členů (čl. 267 a násl.).

Užší předsednictvo mělo oficiálně vykonávat usnesení širšího předsednictva a dále rozhodovat o některých neodkladných záležitostech, které na něj delegovalo širší předsednictvo. Určité otázky si naopak mohlo do své kompetence vyhradit širší předsednictvo. Vztah užšího a širšího předsednictva by autor obecně přirovnal ke vztahu mezi výkonným výborem a širším předsednictvem v době před vznikem užšího předsednictva. Vznik užšího předsednictva každopádně ovlivnil význam výkonného výboru a širšího předsednictva, přičemž vedl k zúžení okruhu osob participujících na rozhodování (viz kapitola: Výkonný výbor a předsednictvo).

Nově přibylo také ustanovení o **zastupování strany** navenek. Toto oprávnění mohl vykonávat samostatně předseda nebo společně úřadující místopředseda a ústřední tajemník (čl. 282). Ustanovení mohlo být relevantní zejména pro potřeby jednání ve volebních věcech vůči orgánům státu.

Změna nastala i v **ústředním sekretariátu** strany. Jeho vedením byl nově pověřen jen jeden generální tajemník (čl. 283), což pravděpodobně souviselo se zvolením tajemníka Berana předsedou strany. Při této příležitosti bylo zřejmě rozhodnuto, že jeden ústřední tajemník bude pro výkon svěřených činností stačit. Tuto funkci pak až do konce první republiky zastával Jindřich Žilka.

Ustanovení o **smírčím soudu** a o **disciplinárním řízení** byla z organizačního řádu, kromě odkazu na příslušné řády, zcela vypuštěna, což může ukázat na jejich malé využití (čl. 286).

Financování strany nedoznalo významnějších změn. Pouze byl zvýšen základní členský příspěvek a sloučen volební a tiskový fond, který se nově nazýval Říšský fond (čl. 293 a násl.).

Novou samostatnou kapitolu věnoval organizační řád **tisku strany** (čl. 313 a násl.). Zejména bylo zdůrazněno, že vydavatelství a redaktoři „*stojí ve službách strany a jedině jí odpovídají za obsah, způsob projevu a ducha tisku*“.²¹⁹ Centrálním podnikem pro stranický tisk se staly „Tiskařské a vydavatelské podniky Novina“, jejichž předsedou byl z titulu funkce předseda strany. Celý tisk byl podřízen výkonnému výboru, jehož kompetence vykonávalo předsednictvo. Při výkonném výboru byla zřízena tisková komise, která měla za úkol vydavatelství a redaktory koordinovat a kontrolovat. Bližší podrobnosti byly uvedeny v tiskovém řádu (viz kapitola: Tisk strany).

Menší změnou prošla také úprava **usnášeníschopnosti** některých stranických organizací. Zejména došlo k rozvolnění pravidel pro místní organizace. Ponechána byla podmínka 2/5 členů pro plenární schůze a valné hromady místní organizace. Po uplynutí jedné hodiny od zahájení však již nemusela být přítomna 1/3 členů a schůze mohla proběhnout za přítomnosti jakéhokoliv množství osob (čl. 322). Podle autora to společně s rozvolněním podmínek pro volby do regionálních orgánů (možnost aklamace) ukazovalo na upadající demokratické procesy na nižší organizační úrovni strany.

Nově byla přijata úprava **čekacích lhůt** na stranické funkce. Uplatnila se napříč stranickými orgány od místní úrovně až po výkonný výbor. Pravidly byla podmíněna možnost nabytí stranické funkce. Člen mohl kandidovat až po uplynutí stanovené délky členství (od jednoho do pěti let podle významu funkce). Tato úprava měla podle autora zamezit rychlému postupu nových členů do vysokých stranických funkcí a pravděpodobně reagovala na konkrétní případy z praxe (čl. 341 a násl.). Její vliv ale mohl být z hlediska vnitrostranické demokracie negativní. Úprava totiž významně omezovala kariérní postup mladých politiků, a naopak upevňovala postavení starých kádrů.

²¹⁹ Organizační řád Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu, Schválen říšským sjezdem v lednu 1936. s. 42–43.

3. Vnitrostranická demokracie v kontextu legislativy a judikatury

3.1. Úvodem k legislativě a judikatuře

Politické strany v Československu mezi lety 1918 a 1938 tvořily páteř mladé republiky. Jejich postavení bylo velice silné, a poměry uvnitř stran měly proto přímý vliv na kvalitu demokracie v celostátním měřítku. První republika bývá dnes často prezentována jako vzor demokratického státu, a to zejména v porovnání se sílícími autoritářskými režimy ve 30. letech 20. století. Přesto se však politické strany za první republiky nedočkaly kvalitního legislativního prostředí, které by mimo jiné garantovalo vnitrostranickou demokracii. Právní postavení politických stran bylo nejasné, z čehož vyplývala řada problémů. Kořeny tohoto stavu je nezbytné hledat již za Rakouska-Uherska, jehož právní úpravu přejalo po svém vzniku Československo.

Před rokem 1918 nebyla úprava politických stran vzhledem k většinovému volebnímu systému tolik potřebná. Politické strany fungovaly jako volnější sdružení a aktivita jejich členů se soustřeďovala především okolo jednotlivých politiků. Nedostatky takového právního režimu vyvstaly teprve s přechodem k poměrnému volebnímu systému za první republiky. Reakcí prvorepublikových zákonodárců na nedostatky legislativy bylo přijímání norem upravujících určité aspekty činnosti politických stran. Těmito předpisy byly stranám přiznány některá práva a povinnosti. Nikdy se ale nejednalo o komplexní úpravu jejich postavení, natož pak o úpravu vnitřního fungování stran.

S tímto stavem se musela vyrovnávat také justice. Její zdrženlivý postoj respektoval, že zákonodárce neměl vůli tuto problematiku efektivně regulovat. Judikatura proto opakovaně docházela k závěrům, že politické strany nejsou právem upraveny a že legislativě podléhají jen některé formy jejich činnosti. V souvislosti se sílícím ohrožením Československa německými nacionálně-socialistickými stranami a nutností omezit některé politické subjekty se však judikatura od tohoto názoru tendenčně odklonila, čímž ztratila svoji předchozí konzistenci.

Autor vnímá právní úpravu politických stran za první republiky velmi kriticky, v čemž mu dává za pravdu i tehdejší odborná literatura. Následující kapitoly nepopisují, jak byla vnitrostranická demokracie legislativně upravena. Žádná její přímá úprava totiž neexistovala. Rozebírají ale normy, které na politické strany měly nebo alespoň mohly mít vliv. Uvádí tak podrobnosti o fungování spolků, jež byly z právního hlediska politickým stranám nejbližší. Právě v předpisech upravujících spolky našel autor řadu paralel s politickými stranami. Takové souvislosti se týkaly fungování orgánů nebo řešení sporů, ale i celé řady dalších témat. Nelze

opomenout, že aplikací spolkové legislativy na politické strany byla poprvé za první republiky omezena činnost německých nacionálně-socialistických politických stran.

Autor z těchto důvodů nastiňuje v této části své práce historický vývoj právní úpravy za Rakouska-Uherska a její změny za první republiky. Konkrétně popisuje režim tzv. starého spolkového zákona a pozdějšího zákona o právě spolčovacím, přičemž uvádí skutečný a možný dopad této legislativy na vnitrostranickou demokracii. Věnuje se také dalším zákonům a jejich působení na politické strany. Zejména hodnotí ústavní listinu z roku 1920 a volební zákony. Autor klade rovněž důraz na charakter mandátu člena parlamentu, který měl v době první republiky významný přesah do vnitrostranické demokracie. Kromě toho komentuje jediný předpis výslovně přijatý k úpravě stran – zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. V kapitolách „Některé názory z veřejné debaty a další poznámky“ a „Registrace politických stran a názory z veřejné debaty“ zmiňuje také řadu relevantních příspěvků tehdejší odborné diskuze vedené na téma politických stran. Dále se autor věnuje související judikatuře zejména nejvyššího správního soudu a volebního soudu první republiky, jakož i pozadí fungování volebního soudu.

3.2. Prameny úpravy politických stran za Rakouska-Uherska

Jak uvádí autor výše, specializovaná legislativní úprava politických stran nebyla za Rakouska-Uherska nikdy přijata. Nejbližší právní úpravou byla legislativa spolková. V jejím rámci byly postupně přijaty dva významné právní předpisy. Prvním byl tzv. starý spolkový zákon z roku 1852 (císařský patent č. 253/1852 ř. z.). Druhým byla jeho náhrada – zákon o právě spolčovacím z roku 1867 (zákon č. 106/1867 ř. z.). Ani jeden z těchto právních předpisů v řešení problematiky politických stran neuspěl, pokud se o řešení vůbec pokoušel. Politickou činnost však tyto normy různým způsobem omezovaly nebo jinak upravovaly.

3.3. Starý spolkový zákon

Starý spolkový zákon nabyl účinnosti 26. listopadu 1852 a umožňoval vznik spolků, které spadaly do některé z kategorií, jež výslovně vyjmenovával. Jednu z těchto kategorií tvořily spolky, které byly otevřeny všem zájemcům splňujícím nastavená pravidla (uvedená ve stanovách).²²⁰ Takové spolky podle zákona podléhaly zvláštnímu povolení státní správy (koncesi), bez jehož získání nesměly vzniknout ani vykonávat činnost. Zákon spolky spadající do jeho působnosti blíže konkretizoval v příkladném výčtu. Povolení státní správy tak vyžadovaly například spolky „pro veřejné a obecně užitečné účely“, které „podporovaly vědy

²²⁰ § 1 písm. a) císařského patentu č. 253/1852 ř. z.

a umění“ nebo „povzbuzovaly a oživovaly zemědělství“.²²¹ Pod takové označení by se podle autora některé politické činnosti jistě daly zahrnout. Zakládání spolků, které by se věnovaly „zákonodárství nebo veřejné správě“, však bylo výslovně zakázáno.²²²

Povolení státní správy k založení spolku vydával zemský politický úřad nebo ministerstvo vnitra.²²³ V rámci přísného koncesního řízení bylo založení spolku podmíněno splněním řady pravidel. Například se zkoumalo, zda je spolek zakládán výhradně k povoleným účelům. V této souvislosti se hodnotily také osobní a majetkové poměry zakladatelů. K posouzení se úřadům předkládaly stanovy spolku a případně další dokumenty.²²⁴ Významným nedostatkem úpravy byla absence důvodů, pro které mohl být vznik spolku zakázán. Celý proces tak závisel na volné úvaze orgánů státní správy.²²⁵

Vznik spolku mohla státní správa zakázat nebo podmínit splněním zvláštních požadavků. Kromě toho veškerá spolková činnost podléhala státnímu dohledu. Postiženy mohly být i neformální organizace a shromáždění. Zákaz nebo jiné omezení bylo možné uložit v případě absence koncese nebo při překročení podmínek v ní uvedených.²²⁶

Mohly tedy politické strany existující v období účinnosti starého spolkového zákony podle něj organizovat svoji činnost? Autor se domnívá, že spíše nikoliv. Ačkoliv by teoreticky bylo možné podřadit činnosti politické strany pod některou z výše uvedených kategorií spolků, těžko mohly politické strany dostat podmínce, že se nebudou věnovat zákonodárství nebo veřejné správě. Samotné povolení spolku a následný dohled nad jeho činností navíc představovaly zásadní překážku pro efektivní fungování politické strany. Z těchto důvodů se strany zákonu nepodřídily a existovaly mimo jeho rámec – na neformální bázi. Tento stav byl příslušnými státními orgány zřejmě tolerován.

3.4. Zákon o právě spolčovacím

Zákon o právě spolčovacím nabyl účinnosti 24. listopadu 1867 a jeho účinnost pokračovala za pomoci recepční normy i po roce 1918.²²⁷ V průběhu první republiky doznal určitých

²²¹ § 2 písm. a), b) císařského patentu č. 253/1852 ř. z.

²²² § 3 tamtéž.

²²³ § 4–§ 6 tamtéž.

²²⁴ § 8, § 14 tamtéž.

²²⁵ DUSIL, Václav a KLIMENT, Josef. Spolky, shromáždění a politické strany podle práva československého: zákon spolkový a shromažďovací, předpisy o některých zvláštních spolcích, předpisy upravující činnost spolků (divadla, biografy a. j.), ustanovení dávková, zákon na ochranu republiky a. j. Spolkové a shromažďovací právo na Slovensku a na Podkarp. Rusi. Politické strany ve všech oborech právních. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1936, s. 28.

²²⁶ § 24 císařského patentu č. 253/1852 ř. z.

²²⁷ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého. Účinnost od 28. října 1918.

modifikací, například v souvislosti s přijetím nové ústavy v roce 1920.²²⁸ Některá ustanovení zákona byla ústavou mlčky částečně derogována.

V tomto smyslu lze upozornit například na § 113 ústavy upravující důvody rozpuštění spolku. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „§ 113 ústavní listiny, odvolávající se na zákony, upravující výkon spolčovacího práva, neupravuje sám této materie a nederoguje všeobecně předpisům v ohledu tom vydaným, nezbavuje je působnosti a účinnosti i nadále. Ve znění § 113 ústavní listiny by bylo lze shledávat pouze derogaci částečnou, totiž kdyby předpisy ty připouštěly rozpustiti spolek také z jiných důvodů, než z důvodů v § 113 ústavní listiny uvedených“.²²⁹ Jinými slovy tedy spolková úprava Rakouska-Uherska zůstala jako celek v platnosti, s výjimkou konkrétních ustanovení odporujících nové československé ústavě.

Vzhledem k tomu, že zákon o právu spolčovacím byl základním předpisem regulujícím spolky nejen za Rakouska-Uherska, ale také po celou dobu první republiky, bude o něm autor hovořit přímo v kontextu jeho praxe a související judikatury před rokem i po roce 1918. Rozdělení tématu na vývoj před převratem a po převratu by vzhledem k aplikaci stejného předpisu nebylo praktické.

3.4.1. Působnost zákona

Obecně se zákon o právu spolčovacím vztahoval na zřízení a fungování všech druhů spolků a plně nahradil starý spolkový zákon. Organizace, které naplňovaly definici spolku, se musely pravidlům zákona podříditi.²³⁰ Přesto však zákon definici spolku neobsahoval, a bylo tak nutné vycházet z tehdejší judikatury a odborné literatury. Spolek byl charakterizován například následovně: „Spolkem nazýváme dobrovolné, trvalé spojení se několika osob v organismus, samostatnou osobnost repraesentující, k dosažení některého účelu životního“.²³¹ Určité typy organizací byly z působnosti zákona výslovně vyloučeny (např. společnosti založené za účelem zisku nebo náboženská společenství)²³², přičemž se jednalo zpravidla o případy upravené samostatnou legislativou. Politické strany však z jeho působnosti výslovně vyňaty nebyly.

²²⁸ Ústava Československé republiky ve znění ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Účinnost od 6. března 1920.

²²⁹ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 6. září 1922, č. 9589. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 90.)

²³⁰ § 1 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²³¹ PRAŽÁK, Jirí. Rakouské právo ústavní, Část třetí: Ústava říšská. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902, s. 78.

²³² § 1–§ 3 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

Z povinnosti podřídit se zákonu vyplývalo, že organizace spolkového typu, které nenaplnovaly podmínky zákona a jejichž existence nebyla zakotvena ani v jiném právním předpisu, vyvíjely svou aktivitu protiprávně. S tím souvisely možné negativní následky. Činnost takových organizací mohla být zastavena nebo rozpuštěna.²³³ Tento závěr je významný zejména pro pozdější prvorepublikovou judikaturu o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

3.4.2. Založení spolku

Postup založení spolku byl od původní úpravy odlišný. Zatímco starý spolkový zákon vyžadoval udělení koncese, nová úprava vycházela z principu oznámení. Spolek tak ke svému založení nevyžadoval předchozí výslovné povolení státní správy. Před jeho vznikem však musel být záměr zřízení spolku oznámen zemskému úřadu.²³⁴ Společně s oznámením měli zakladatelé povinnost předložit budoucí statuta (stanovy). V nich zákon vyžadoval přinejmenším úpravu následujících záležitostí spolku: účelu, způsobu financování, postupu založení a obnovování, sídla, práv a povinností členů, řídicích orgánů,²³⁵ procedur rozhodování (usnášení), metod řešení sporů vyplývajících ze členství, zastupování vůči třetím osobám a způsobu ukončení činnosti.²³⁶

Účel spolku a způsob jeho **financování** musely být ve stanovách konkrétně vymezeny. Nestačilo uvést obecné proklamace. Informace měly být kompletní tak, aby mohly příslušné orgány kvalifikovaně posoudit, zda spolek splňuje zákonná kritéria. Náležitostí stanov bylo také uvedení způsobu **založení** spolku. Tím se rozumělo například svolání shromáždění s volbou statutárních orgánů. Termín **obnovování** spolku byl vykládán jako způsob přijímání nových členů nebo postup změny stanov. V rámci vymezení **práv a povinností členů** mohli zakladatelé spolku stanovit různé typy členství s odlišným obsahem. Mezi povinnosti členů patřilo například placení spolkových příspěvků. K právům členů se řadila možnost využívat infrastrukturu spolku nebo aktivní a pasivní volební právo do spolkových orgánů. Zákon o právě spolčovacím vyžadoval také **označení orgánů** spolku. Pravidlem bylo uvedení všech orgánů, jejich složení a přesného vymezení působnosti. Konkrétní názvy orgánů a strukturu spolku však zákon nevymezoval. Pouze politické spolky měly stanovený rámeček počtu členů „představenstva“. Orgány se podle odborné literatury dělily na „usnášející“ (např. sjezd) a „výkonné“ (např. představenstvo, širší a užší výbor). Další náležitostí stanov byl popis procedury **rozhodování**

²³³ § 28 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 16, 96–97.

²³⁴ K vedení řízení o spolcích s aktivitou ve více zemích bylo příslušné ministerstvo vnitřních záležitostí. Pro zjednodušení bude dále v textu uváděn jen zemský úřad.

²³⁵ Z § 12 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím, vyplývá označení řídicího orgánu jako „představenstva“.

²³⁶ § 4 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

(usnášení). Především se jednalo o způsob tvorby a projevu vůle spolku, což zahrnovalo postup při svolání orgánů, stanovení podmínek usnášeníschopnosti a většiny k přijetí rozhodnutí a také označení formy listin vydávaných spolkem (např. povinnost podpisu předsedy). Stanovy musely obsahovat také metodu **řešení sporů** vyplývajících z účasti ve spolku. Této podmínce bylo zpravidla učiněno zadost zřízením smírčího soudu (viz kapitola: Urovnávání sporů ve spolku). Povinně bylo vymezeno rovněž **zastupování** spolku vůči třetím osobám a způsob **zrušení** spolku.²³⁷ Naplnění víceméně všech těchto podmínek bylo podle autora možné spatřovat i ve stanovách politických stran za první republiky, přinejmenším pak v organizačním řádu agrární strany.

Po oznámení záměru založit spolek následovala lhůta čtyř týdnů, v jejíž rámci byl navržený spolek posuzován. V této lhůtě mohl zemský úřad zřízení spolku zakázat, pokud by byl „*dle svého účelu nebo dle svého zřízení proti zákonu nebo právu aneb státu nebezpečný*“.²³⁸ Oproti původní úpravě tak byly definovány konkrétní zákonné důvody, pro které mohl být vznik spolku zakázán. Rozborem tohoto ustanovení lze dojít k závěru, že důvody pro zákaz spolku existovaly dva, tedy rozpor s právním řádem nebo nebezpečnost státu (z hlediska „veřejného zájmu“). Jejich naplnění posuzoval zemský úřad podle účelu spolku a jeho zřízení, jak je vyjadřovaly stanovy.²³⁹

Za Rakouska-Uherska vznikla k výkladu tohoto ustanovení poměrně bohatá judikatura říšského soudu, která blíže interpretovala zejména procesní pravidla posuzování nebezpečnosti státu jako důvodu zákazu spolku. V této souvislosti dospěla mimo jiné k závěru, že nebezpečnost lze hodnotit nejen podle stanov, ale i za pomoci dalších důkazů vyplývajících z procesu ustavení spolku.²⁴⁰

Tuto úpravu později doplnila ústava Československé republiky z roku 1920. V jejím § 113 odst. 2 bylo stanoveno, že „*Spolek může býti rozpuštěn jen, když jeho činností byl porušen trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád*“. Nejvyšší správní soud k tomu dovedl, že pokud bylo možné pro tyto důvody spolek rozpustit, bylo také možné pro jejich naplnění zakázat jeho vznik.²⁴¹

Po uplynutí čtyřtýdenní lhůty k posouzení navrženého spolku státními orgány nastala fikce absence námitek. Její zakotvení svědčí o liberálnějším pojetí, než měl starý spolkový zákon. Pokud zemský úřad spolek ve lhůtě nezakázal (nebo již nebyl zakázán dříve), mohl po jejím

²³⁷ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 29–40.

²³⁸ § 6 zákona č. 106/1867 ř. z., o práve spolčovacím.

²³⁹ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 52, 54.

²⁴⁰ Seznam judikatury viz tamtéž, s. 55–56.

²⁴¹ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 27. června 1923, č. 14842/22, Bohuslav adm. č. 2559/1923.

uplynutí vyvíjet činnost bez dalšího a nemusel vyčkat na jakékoliv další souhlasy nebo jiné úkony státní správy.²⁴²

V případě, že zemský úřad rozhodl o zákazu, muselo být toto rozhodnutí spolku písemně oznámeno a odůvodněno, a to včetně označení konkrétních zákonných důvodů. Důvody měly být vyčerpávající a nemohly být později měněny, což potvrdila judikatura nejvyššího správního soudu. Konkrétně uvedla, že „*musí být proponentům spolku sdělen nejen zákaz jeho utvoření sám, nýbrž i jeho důvody (...) pak je vyloučeno, aby utvoření spolku bylo zakazováno z důvodů, které v oné lhůtě úřadem uplatněny nebyly*“.²⁴³ Proti rozhodnutí o zákazu byla možná obrana v podobě odvolání k ministerstvu vnitřních záležitostí a případně návrhu k nejvyššímu správnímu soudu²⁴⁴, který však obvykle neměl odkladný účinek.²⁴⁵ Tento postup pro založení spolku se přiměřeně uplatňoval i v případě změny jeho stanov nebo založení vedlejších spolků.²⁴⁶

V souvislosti s rozsahem aplikace oznamovacího řízení tak zákon o právě spolčovacím zmiňuje také tzv. vedlejší spolky (pobočné nebo filiálky). Jejich úprava mohla být podle autora použitelná zejména v kontextu přidružených organizací politických stran. Tato poznámka by mohla být relevantní například pro vztah agrární strany a organizace Dorostu.²⁴⁷

Spolek, který nebyl v oznamovacím řízení zakázán, měl nárok na vydání potvrzení o své právní existenci, neboť spolky měly podle zákona o právě spolčovacím právní osobnost podle veřejného i soukromého práva.²⁴⁸

3.4.3. Urovnávání sporů ve spolku

Jak uvádí autor výše, ze zákona o právu spolčovacím vyplývala povinnost řešit problematiku urovnávání sporů v rámci spolku. Mezi náležitosti stanov totiž zákon řadil také zakotvení pravidel „*jak se budou narovnávatí rozepře ze svazku spolkového vzešlé*“.²⁴⁹ Legislativa však blíže neupřesňovala způsob, jakým měla být úprava řešena. Z odborné literatury

²⁴² § 6–§ 7 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁴³ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 23. dubna 1929, č. 8029, Bohuslav adm. č. 7897/1929.

²⁴⁴ § 6, § 8 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁴⁵ Viz § 17 zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě (účinnost od 1. ledna 1876). Tento stav nezměnily ani pozdější novelizace, zejména zákon č. 164/1937 Sb. o nejvyšším správním soudě (účinnost od 3. července 1937).

²⁴⁶ § 10 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 53.

²⁴⁷ Tamtéž, s. 64.

²⁴⁸ § 9 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁴⁹ § 4 písm. g) tamtéž.

vyplývá, že ve většině případů spolky zřizovaly tzv. smírčí soud. Jeho obsazení a způsob jednání byl zakotven ve stanovách a často také ve speciálním jednacím řádu.²⁵⁰

Postavení smírčího soudu bylo velmi silné. Jeho výroky měly povahu soudních rozhodnutí a byly exekučním titulem. Pozice tohoto soudu v právním řádu však byla podle autora poněkud problematická. Ustanovení civilního řádu soudního, která upravovala rozhodčí řízení, nebyla pro smírčí soudy spolků závazná.²⁵¹ Smírčí soud tak nemusel dodržovat procesní pravidla stanovená zákonem ani nebylo možné provést přezkum jeho rozhodčích nálezů obecným soudem (např. pro procesní pochybení v rozhodčím řízení). Rozhodčí nálezy vydávané smírčím soudem spolku, které vznikly bez zákonné garance procesních práv, byly přesto vykonatelné v exekučním řízení.²⁵²

Toto postavení smírčích soudů bylo opakovaně potvrzeno i judikaturou nejvyššího soudu: *„Za exekuční titul podle výpočtu § 1 exekučního řádu jest považovati (...) i výroky rozhodčích soudů dle zákona (o právu spolčovacím, pozn. autora). Těmto neupírá civilní řád soudní platnosti, nýbrž ustanovuje (...), že zřízené rozhodčí soudy dle tohoto zákona k urovnání sporů z poměru spolkového nepodléhají ustanovením (civilního řádu soudního upravujícím rozhodčí řízení, pozn. autora), takže soudy nemají nad nimi kontroly, a tyto rozhodčí soudy nemusí bráti zřetele ani na nejprimitivnější zásady řádného řízení. (...) Smysl ustanovení toho jest jen ten, že netřeba tu zvláštní listiny a dalších formalit, nýbrž rozhodují tu stanovy a civilní soudní řád uznávajíce zřízení těchto rozhodčích soudů, uznává i platnost výroku, stal-li se v rámci stanov a může tak býti exekučním titulem“.*²⁵³

Pokud spory mezi členy spolku a spolkem, nebo členy spolku navzájem nespádaly do působnosti smírčího soudu nebo jiného orgánu spolku, mohly se tyto strany sporu obrátit na civilní soud. Jejich vztahy totiž spadaly do oblasti soukromého práva. Naopak rozhodování sporů orgány státní správy provádějícími dohled nad spolky nepřipadalo ve většině případů v úvahu, protože vztahy spolků a jejich členů (i navzájem) neměly veřejnoprávní charakter.²⁵⁴

²⁵⁰ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 37–38.

²⁵¹ Rozhodčí řízení upravoval § 577–§ 599 zákon č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní). Účinnost od 1. ledna 1898. Ustanovení § 599 civilního řádu soudního stanovilo: *„Rozhodčí soudy, zřízené podle zákona ze dne 15. listopadu 1867, č. 134 ř. z., k odklizení sporů z poměru spolkového, nejsou podrobeny ustanovením tohoto oddílu“.*

²⁵² Exekuční řízení upravoval zákon č. 79/1896 ř. z., o řízení exekučním a zajišťovacím (exekuční řád). Účinnost od 1. ledna 1898. Ustanovení § 1 č. 16 stanovilo: *„Exekuční tituly po rozumu tohoto zákona jsou tyto spisy a listiny, zřízeny v obvodu, kde tento zákon platí: (...) výroky rozhodců a rozhodčích soudů, které nemohou již v odpor brány býti před vyššími rozhodčí stolicí, a smíry před nimi učiněné“.*

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 37–38.

²⁵³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 16. května 1922, R I 482/22, Vážný č. 1668.

²⁵⁴ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 33.

Také tento postup potvrzovala judikatura nejvyššího soudu: „*Rekursní soud správně dovodil, že žalobní nárok jest nárokem soukromoprávním, a že jest o něm rozhodovati řádným soudem. (...) Na soukromoprávní povaze spolkové smlouvy se nemění nic tím, že nebylo zřízení spolku správním úřadem zapověděno (...) Dozorčí právo propůjčené státní správě nad spolky podle spolkového zákona slouží jen k ochraně zájmů veřejných, všechny jiné zájmy musí si členové chrániti sami*“.²⁵⁵

Nejvyšší soud dále poskytl bližší výklad k pravomoci smírčích soudů, jež tak nemohly rozhodovat o sporech, které nevyplývaly ze členství ve spolku. Jeho pravomoc byla naopak dána v případě sporu o platnost vyloučení člena. V neposlední řadě došel nejvyšší soud k závěru, že věc, která spadala do pravomoci smírčího soudu, mohl projednat i civilní soud, pokud žalovaná strana neuplatnila na prvním jednání námitku nepříslušnosti.²⁵⁶

3.4.4. Dohled nad činností spolku

Zákon o právě spolčovacím upravoval také dohled orgánů státní správy nad činností spolku. Příslušnými orgány byly podle sídla spolku místní okresní úřady nebo státní úřady policejní.²⁵⁷ Spolek měl vůči těmto orgánům různé povinnosti. Musel je například informovat o členech svého představenstva (řídícího orgánu), zejména sdělit jejich jména a bydliště, nebo orgánům předávat kopie svých vnitřních dokumentů (zpráv o činnosti a podobných listin).²⁵⁸

Také shromáždění spolků podléhala státnímu dohledu. Spolky musely každé shromáždění s předstihem oznámit. Shromáždění mohla být veřejná, ale jednání se mohli účastnit jen členové spolku a osoby pozvané. Pozvánka přitom musela být vystavena individuálně (na konkrétní jméno). Shromáždění, které by překračovalo tyto podmínky, podléhalo povolení podle zákona č. 135/1867 ř. z., o právě shromažďovacím. Veřejná spolková shromáždění navíc mohla probíhat jen v místnostech, tedy nikoliv mimo budovy.²⁵⁹

Nad pořádkem shromáždění dohlížel podle zákona jeho předsedající. Měl povinnost přijmout opatření proti nezákonnému průběhu (projevům nebo aktivitám přítomných) a případně shromáždění i rozpustit. Shromáždění se kromě toho mohl účastnit zástupce dohledového orgánu, kterému spolek musel poskytovat součinnost. Zástupce měl právo na přidělení vhodného

²⁵⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 17. března 1932, R I 118/32, Vážný č. 11479.

²⁵⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 9. ledna 1923, R I 1497/22, Vážný č. 2146;
Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 21. června 1927, R I 491/27, Vážný č. 7167;
Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 3. června 1925, Rv II 856/24, Vážný č. 4772.

²⁵⁷ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 69.

²⁵⁸ § 12–§ 13 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁵⁹ § 14–§ 16 tamtéž.;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 72–77.

místa, na informace o osobách vystupujících, na sepsání protokolu o probíraných tématech a také mohl shromáždění rozpustit, pokud předsedající efektivně neplnil svoji povinnost dohledu.²⁶⁰

Zákon rovněž limitoval možnosti projevu spolku. Zakázáno bylo vydávání usnesení, která by odporovala trestním předpisům nebo kterými by spolek „sobě osoboval autoritu v některém oddělení zákonodárství nebo exekutivní moci“.²⁶¹ Do takové skupiny patřila podle odborné literatury usnesení, kterými spolek upravoval životní poměry také pro osoby mimo jeho členskou základnu.²⁶²

Orgány státní správy mohly v zákonem vymezených případech shromáždění spolku předem zakázat nebo již započaté shromáždění rozpustit. Dohledový orgán tak mohl zakázat shromáždění, které nebylo řádně ohlášeno (např. bylo ohlášeno neoprávněnými osobami). Již započaté shromáždění mohlo být rozpuštěno, i když bylo řádně ohlášeno, pokud se v jeho průběhu projednávaly otázky nespádající do činnosti spolku (podle stanov) nebo „shromáždění nabývalo povahy veřejnému pořádku nebezpečné“.²⁶³ K rozpuštění shromáždění mohlo být v krajním případě použito i donucovacích prostředků.²⁶⁴

3.4.5. Rozpuštění spolku a jiné sankce

Zákon o právě spolčovacím obsahoval v § 24 úpravu rozpuštění spolku. Uváděl konkrétní důvody, které mohly vést k rozpuštění (např. vykročení z oboru působnosti spolku vyjádřeného ve stanovách). S přijetím nové československé ústavy v roce 1920 však bylo toto ustanovení nahrazeno obecnějším § 113 odst. 2 ústavy. Spolek mohl být podle této nové úpravy rozpuštěn, pokud jeho aktivitami došlo k porušení trestních předpisů nebo „veřejného pokoje a řádu“. O rozpuštění spolku rozhodoval zpravidla zemský úřad. Proti jeho rozhodnutí bylo přípustné odvolání k ministerstvu a poté stížnost k nejvyššímu správnímu soudu.²⁶⁵ Zákonem však nebyl stanoven odkladný účinek těchto způsobů obrany. V případě naplnění podmínek pro rozpuštění podle § 113 odst. 2 ústavy mohla být činnost spolku ihned pozastavena, a to až do konečného rozhodnutí ve věci. Takové rozhodnutí mohl vydat dokonce starosta obce nebo četnictvo.²⁶⁶

²⁶⁰ § 17–§ 19 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.;
DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 79–80.

²⁶¹ § 20 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁶² PRAŽÁK, Rakouské právo ústavní..., s. 94.

²⁶³ § 21 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁶⁴ § 22 tamtéž.;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 82–85.

²⁶⁵ Pokud o rozpuštění spolku rozhodovalo v prvním stupni ministerstvo vnitra, byla proti jeho rozhodnutí možná pouze stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu ČSR.

²⁶⁶ § 25 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 94.

K možnostem rozpuštění spolku je vhodné uvést několik dalších poznámek. Předně je zajímavé, že československou ústavou z roku 1920 došlo k rozšíření důvodů rozpuštění. Jak zmiňuje odborná literatura, zejména pojem „porušení veřejného pokoje a řádu“ byl oproti původním konkrétnějším důvodům pružnější a bylo pod něj možné podřadit celou řadu případů. Judikatura tento pojem vykládala následovně: „*Souhrn oněch norem právních a všech těch norem etických a společenských, jichž zachování podle dočasně panujících obecných názorů je podmínkou klidného a spořádaného společenského soužití, jakož i stav společnosti, uvedeným normám odpovídající, jest onen „veřejný řád“, jež zákonodárce chce chrániti a jehož ochrana (...) tvoří předmět a úkol policejní činnosti veřejné správy.*“ a k tomu dodávala, že pod pojem spadají pouze pravidla, která upravují „*poměr jednotlivce ke společnosti*“, nikoliv však normy upravující „*sféru soukromého života jednotlivce*“.²⁶⁷ Celé toto vysvětlení nicméně podle autora konkrétní důvody rozpuštění spolku příliš nepřibližuje, a ukazuje tak na zmíněnou pružnost zákonné úpravy.

Další poznámka se vztahuje k přičitatelnosti jednání spolku. Aby mohl být spolek rozpuštěn, bylo zapotřebí vyhodnotit, za které jednání odpovídá. V tomto smyslu došla judikatura k závěru, že přičitatelným jednáním jsou například projevy a činy pozvaných řečníků nebo členů v průběhu spolkových shromáždění, proti kterým předsedající nezasáhl nebo jej ostatní členové schvalovali.²⁶⁸ Spolku bylo přičitatelné také jednání jeho funkcionářů, kteří vystupovali ve jménu spolku.²⁶⁹

Poslední poznámka se týká rozporu mezi tvrzenou a skutečnou povahou spolku. Soudy vyhodnotily, že nedodržování stanov ve smyslu vychýlení se ze stanoveného oboru činnosti spolku bylo důvodem k jeho rozpuštění. Obdobně mohl být dohledovými orgány rozpuštěn spolek nepolitický, který však vyvíjel politickou činnost (viz kapitola: Spolky politické a vztah k politickým stranám). Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „*Jestliže v projevech svého spolkového života na venek vystupuje jménem (...), a tedy jako spolek rázu podstatně odlišného, opouští půdu danou mu jeho stanovami a ocitá se bez právního podkladu. Tato diskrepance mezi stavem určeným stanovami a stavem skutečným je způsobila zmásti veřejnost co do povahy a tendencí spolku a ztížití úřadům kontrolu spolkové činnosti, která jest jim spolkovým zákonem uložena*“.²⁷⁰

²⁶⁷ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 24. června 1924, č. 1508, Bohuslav adm. č. 3803/1924.

²⁶⁸ Nálezy říšského soudu, Hye 476/1890 a 509/1891. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 89.)

²⁶⁹ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 15. června 1923, č. 10298, Bohuslav adm. č. 2496.

²⁷⁰ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 24. června 1924, č. 1508, Bohuslav adm. č. 3803/1924.

Kromě rozpuštění nebo zastavení činnosti, které se dotýkalo zejména spolku jako právnické osoby, bylo možné za porušení pravidel spolčovacího zákona sankcionovat jednotlivé členy spolku jako osoby fyzické. Pachateli mohl být za spáchání přestupku proti pravidlům zákona uložen peněžitý trest nebo i vězení. Závažnější případy byly postihovány v režimu trestního práva jako tajné spolčování. Do roku 1923 bylo trestné každé tajné spolčování, později pouze takové, které směřovalo proti republikánsko-demokratickým základům státu.²⁷¹

3.4.6. Spolky politické a vztah k politickým stranám

Speciální režim se podle zákona o právě spolčovacím týkal tzv. spolků politických. Zákon nicméně jejich definici neobsahoval. O zařazení do této kategorie vždy rozhodoval příslušný orgán státní správy (zemský úřad nebo ministerstvo vnitřních záležitostí). Celá úprava politických spolků byla poněkud nejasná. Přesto však i v době první republiky zůstávala platnou a účinnou součástí právního řádu a spolky s politickou náplní měly oficiálně povinnost se jí podřídit.

Odborná literatura definovala politické spolky jako organizace, které „*vytýkají sobě účely spadající v obor zákonodárství nebo správy veřejné*“.²⁷² Současně ale dodávala, že „*nikoliv každé úsilí o změnu některých ustanovení zákona neb nějakých institucí správních nečiní spolek politickým, nýbrž že rozhodujícím momentem tu patrně bude, čelí-li spolek přímo k tomu, aby vykonával jakýsi vliv v oboru zákonodárství nebo veřejné správy*“.²⁷³ Z toho lze podle autora dovodit, že politické strany do skupiny politických spolků podle svého zaměření spadaly.

Tento závěr byl potvrzován i dalšími autory: „*Tam (v zákoně o právě spolčovacím, pozn. autora) není především žádná legální definice pojmu „spolek“ a ani z výluk (...) nepodává se nijak, že by na politické strany spolkový zákon nemohl býti aplikován. (...) Dále dlužno upozorniti na zvláštní formu „politických spolků“, která není ve spolkovém zákoně z r. 1867 výslovně definována (...), ale právě proto by nevyklučovala nijak subsumpci politické strany*“.²⁷⁴

Čistě na základě jazykového výkladu zákonných ustanovení bylo možné dojít k závěru, že politické strany měly být organizovány jako politické spolky. Jaký byl v tomto ohledu záměr rakousko-uherského zákonodárce však není zřejmé. Politické strany se každopádně touto úpravou v realitě neřídily.

²⁷¹ § 36 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 107–110.

²⁷² PRAŽÁK, Rakouské právo ústavní..., s. 80.

²⁷³ Tamtéž.

²⁷⁴ WEYER, František. Politické strany. (In: Emil et al. Slovník veřejného práva československého. Brno: Polygrafia, 1934, sv. 3, s. 180–181.)

Judikatura v praxi dovozovala platnost regulace politických spolků na organizace, jejichž aktivita zahrnovala některé aspekty činnosti politických stran. Vztahu politických stran k této regulaci se však přinejmenším za trvání Rakouska-Uherska nevěnovala. Podle říšského soudu byly politickými spolky například subjekty, které organizovaly politické diskuze a demonstrace, vydávaly a rozšiřovaly politické časopisy nebo se věnovaly tématům s politickým nábojem (podpoře samostatnosti obcí nebo rozluky církve od státu).²⁷⁵

K ukončení debat o uplatnění právní regulace politických spolků na politické strany mělo vést teprve rozhodnutí československého nejvyššího soudu ze dne 3. března 1928, které se věnovalo trestní věci, tzv. soukromé obžalobě pro přečin proti bezpečnosti cti, podané krajskou organizací Československé strany lidové.

Soud v rozhodnutí výslovně stanovil, že „*dlužno však přece předeslati, že politická strana a případně její pobočky, nižší organizační oddíly, nejsou spolky ve smyslu zákona spolkového (...) Nelze tedy o organizačním řádu politické strany říci, že se rovná stanovám spolku (...), a jimž se dostává příslušným úředním schválením již ex lege platnosti a uznání*“ a k tomu dodal: „*Sluší dokonce připustiti, že organisace politických stran nejsou vůbec zákonem upraveny a že tu jde vlastně o útvar, vzniknuvší za čilého politického rozvoje posledního desetiletí mimo zákon, jehož jsoucnost a význam pro politický život popírati nelze*“.²⁷⁶

Ani toto rozhodnutí však nevedlo k vyřešení otázky postavení politických stran. Rozhodnutí soudu jen reagovalo na skutečný stav věcí. Tedy že politické strany se spolčovacím zákonu ani jiné podobné legislativě nepodřizovaly. Soud podle autora nechtěl v rámci svého konzervativního přístupu způsobit radikální obrát v nahlížení na danou problematiku. Tím spíše, že otázka politických stran byla v této trestní věci vedlejší záležitostí. Postavení politických stran a všechny záležitosti s tím spojené (např. povaha organizačních řádů) proto nadále zůstávaly nevyjasněné.

Takový stav nemusel za Rakouska-Uherska představovat významnější problém vzhledem k tehdejšímu většinovému volebnímu systému.²⁷⁷ Odborná literatura k tomu uvádí: „*Netřeba dokazovati, že dřívější režim je (politické strany, pozn. autora) neupravoval proto, že si jich nepřál a na nich ani zdaleka nebudoval (volby byly majoritní a tehdejší politické strany byly*

²⁷⁵ Nálezy říšského soudu, Hye-Hugelmann 682/1895, 893/1898, 930/1899, 1611/1908 a další. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 100–101.)

²⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. března 1928, Zm I 644/27, Vážný tr. č. 3105/1928.

²⁷⁷ MIKULE, Vladimír. K vývoji právní subjektivitě politických stran. (In: Časopis pro právní vědu a praxi. 1997, roč. 5, č. 3, s. 371. ISSN 1210-9126.)

většinou jen volná sdružení ku podpoře důvěryhodných kandidátů“.²⁷⁸ Po převratu v roce 1918 a související změně volebního systému na poměrný se však začala více projevovat potřeba funkčního právního ukotvení politických stran.

Další československá judikatura se nicméně k problému stavěla poněkud alibisticky, a především se snažila zachovat status quo politických stran. To možná souviselo s určitou setrvačností s Rakouskem-Uherskem. V souvislosti s potřebou ochrany republiky a nutností zastavení činnosti a rozpuštění některých republiky nebezpečných politických subjektů však později došlo k obratu v judikatuře, což autor popisuje níže.

Pokud jde o vlastní úpravu politických spolků, dopadala na ně nejen obecná ustanovení společovacího zákona, ale také některá speciální pravidla.

Politickým spolkům bylo například zakázáno přijímat za členy nezletilé osoby, cizince a ženy. Regulace členství žen byla nicméně později derogována s přijetím nové volební legislativy. Tento závěr potvrdilo ministerstvo vnitra ve svém výnosu ze dne 5. prosince 1919. V něm uvedlo, že *„ustanovení toto vylučuje ženy ze členství ve spolcích politických, dlužno pokládati za derogované tím, že ženy jsou nyní ohledně práv politických (...) na roveň postaveny mužům*“.²⁷⁹

Zákon o právě společvacím stanovil také limity počtu členů představenstva politického spolku, kterých mohlo být minimálně pět a maximálně deset. Toto pravidlo podléhalo podobně jako další omezení kritice v odborné literatuře: *„Účelem (...) bylo patrně zabrániti, aby se vytvořily mocné organisace politické, opírající se o hustou síť spolků politických. Měli-li tvůrcové norem (...) takovýto úmysl, pak jej provedli dokonale, nikoliv však na prospěch právního řádu. Mohutné strany politické se utvořily a tvoří mimo zákon, jejich činnost nemá – mimo nepatrné výjimky – základu právního*“.²⁸⁰

Politické spolky měly rovněž povinnost informovat příslušné orgány státní správy o všech členech spolku, a to průběžně, vždy nejpozději do tří dnů od vzniku členství. Dále nesměly zřizovat spolky vedlejší (tzv. pobočné, filiálky) nebo komunikovat s dalšími spolky. Členové představenstev politických spolků nemohli tuto funkci současně vykonávat v jiném politickém

²⁷⁸ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 154.

²⁷⁹ § 30 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě společvacím.;

Výnos ministerstva vnitra ze dne 5. prosince 1919, č. 53697/6 (Věstník z roku 1919, s. 329), o účastenství žen a cizinců ve spolcích politických. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 102.)

²⁸⁰ § 31 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě společvacím.;

DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 103.

spolku. Zakázáno bylo rovněž nošení spolkového znaku.²⁸¹ Celkově byla úprava velmi přísná a její skutečné uplatnění na politické strany by vedlo k významnému omezení jejich činnosti.²⁸²

3.4.7. Obrat v judikatuře

V souvislosti se zhoršením vnitrostátní bezpečnosti kvůli aktivitě německých nacionálně-socialistických politických stran napojených na Německou říši rozhodla vláda Československa dne 4. října 1933 o rozpuštění dvou německých politických stran – Deutsche Nationalpartei (DNP) a Deutsche nationalsozialistische Arbeiterpartei (DNSAP). Rozpuštění stran bylo provedeno za pomoci aplikace zákona o právě spolčovacím, konkrétně jeho ustanoveními o rozpuštění spolků. Vláda v této souvislosti odkázala také na zákon o organizaci politické správy.²⁸³ Podle čl. 2 tohoto zákona platilo, že „*Ministerstvo vnitra a politické úřady jemu podřízené jsou povinny (...) bdíti nad veřejným – pořádkem, klidem, bezpečností a veřejnou mravností a odvracet v tomto směru všeliká nebezpečství i odstraňovati nastalé poruchy*“. Jako důvod rozpuštění byly využity všechny alternativy uvedené ve spolčovacím zákoně (respektive ustanovení § 113 odst. 2 ústavy, které jej modifikovalo), tedy porušení trestního zákona a veřejného pokoje a řádu. K naplnění těchto skutkových podstat mělo dojít snahou o územní sjednocení všech Němců.²⁸⁴ Rozhodnutí o rozpuštění stran následně přezkoumal v několika rozhodnutích nejvyšší správní soud.²⁸⁵

Celá právní situace byla každopádně velmi problematická. K rozpuštění DNP a DNSAP totiž došlo na základě spolkové legislativy. Jen několik dní poté však vešel v účinnost zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.²⁸⁶ Na obě zmíněné rozpuštěné strany se následně pohlíželo, jako by byla zastavena jejich činnost podle tohoto nového zákona. Takový právní závěr umožnilo ustanovení § 22 odst. 2 zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, které retroaktivně vztahovalo následky zastavení činnosti politické strany podle tohoto zákona i na strany rozpuštěné podle předpisů účinných před jeho přijetím (tedy i na strany rozpuštěné podle zákona o právě spolčovacím, případně zákona o organizaci politické správy).

Stěžejním rozhodnutím ve věci rozpuštění politické strany podle spolkového zákona byl nálezn nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 1935, ve kterém je uvedeno: „*Podle běžných*

²⁸¹ § 32–§ 34 zákona č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

²⁸² ROZTOČIL, Aleš. Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice. s. 21. (In: Jurisprudence. 2009, roč. 18, č. 7, s. 21–28.)

²⁸³ Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Účinnost od 1. července 1928.

²⁸⁴ Nález nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18603/1935, Bohuslav adm. č. 12094/1935.

²⁸⁵ ROZTOČIL, Legislativa a judikatura..., s. 24.

²⁸⁶ Zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Účinnost od 31. října 1933.

definice – zák. č. 134/1867 ř. z. definice nemá – rozumí se spolkem dobrovolné, trvalé spojení několika osob v organismus, samostatnou osobnost reprezentující, k dosažení některého účelu životního. Všechny tyto pojmové znaky má útvar, který se označuje názvem „politická strana“, a vztahují se proto i na ni předpisy uvedeného zák. spol., kdyžtě mezi výlukami uvedenými v §§ 2 a 3 tohoto zák. politické strany uvedeny nejsou a ani v jiném zákonném předpisu není stanoveno, že předpisům spolkového zákona nepodléhají. (...) Zmíněné faktum, že totiž politické strany podle spol. zák. zpravidla organisovány nejsou, nemůže nic změnit na platném stavu zákonném. Nss, uvažuje o věci jen z hlediska zák., nemohl nalézt nezákonnost v tom, že žal. úřad potvrdil zákaz vydaný před účinností zák. č. 201/1933 Sb. na základě § 28 spol. zák., podle jehož druhého odstavce mohou sdružení, jež se utvoří nešetřice předpisů spolkového zákona, býti zakázána“.²⁸⁷

Nejvyšší správní soud došel ke zcela opačnému závěru, než který dříve vyslovil nejvyšší soud ve svém rozhodnutí o trestní věci ze dne 3. března 1928 (viz kapitola: Spolky politické a vztah k politickým stranám). Potvrdil tím závěry, které do tehdy zmiňovala jen odborná literatura. Proč takový právní názor soud nevyslovil již dříve, je možné si domyslet. Uplatnění spolkové úpravy na politické strany bylo totiž pro československé soudy významným obratem spojeným s řadou rizik. Žádná relevantní politická strana v Československu nebyla organizována na základě zákona o právě spolčovacím. Nález nejvyššího správního soudu proto mohl teoreticky vést k rozpuštění všech politických stran, což by vedlo k rozpadu celého politického systému.

Ačkoliv si nejvyšší správní soud byl vědom, že nález je významnou změnou dosavadního přístupu k politickým stranám, tuto změnu bagatelizoval a tvrdil, že nález je zcela v souladu s prejudikaturou: „Názor, k němuž nss v tomto směru dospěl, je na jedné linii se stanoviskem zastávaným v dosavadní judikatuře (Boh. A 6684/27, 8726/30), podle které politické strany existují dosud jen fakticky, tedy nikoliv jako útvary právní. Má-li takový faktický útvar všechny pojmové znaky spolku podle zákona č. 134/1867 ř. z., dopadá i na něj ustanovení druhého odstavce § 28 tohoto zák. Zda předpisu § 28 spol. zák. lze použít na politickou stranu i za účinnosti zákona č. 201/1933 Sb., v tomto případě řešiti není třeba“.²⁸⁸

Nejvyšší správní soud se tak podle názoru autora zachoval jako „chytrá horákyně“. Na jednu stranu uvedl, že zůstává při názoru předchozí judikatury, totiž, že politické strany se zpravidla podle zákona o právě spolčovacím nesdružují. Na druhou stranu ale konstatoval, že pokud politická strana splňuje definici spolku, může na ni být tento předpis uplatněn. Tím zřejmě

²⁸⁷ Nález nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18603/1935, Bohuslav adm. č. 12094/1935.

²⁸⁸ Tamtéž.

naznačil, že u každé strany by mělo být posouzení individuální. Každá standardní politická strana by však definici spolku velmi pravděpodobně naplňovala. Nález soudu je kromě toho zřejmě tendenční a snaží se řešit aktuální problém s německými nacionálně-socialistickými stranami způsobem, který vzbuzuje pochybnosti o jeho oprávněnosti.

3.4.8. Možný vliv na vnitrostranickou demokracii

Z výše uvedeného nálezu nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 1935 vyplývá, že spolková legislativa se uplatnila i na politické strany, které měly charakter spolku. Ačkoliv se strany zákonu o právě spolčovacím nepodřizovaly, a to dokonce ani po přijetí zmíněného nálezu, považuje autor za vhodné uvést možné dopady spolkové legislativy na vnitrostranickou demokracii, pokud by se jí strany skutečně řídily. V následujícím textu tak autor vychází z předpokladu, že se politické strany zákonem o právě spolčovacím řídily.

Prvním významným momentem pro vnitrostranickou demokracii mohl být postup **založení politické strany**. Podle zákona o právě spolčovacím byl zaveden oznamovací režim, v jehož rámci by politická strana předkládala své stanovy k posouzení orgánům státní správy. Povinnost upravit ve stanovách celou řadu záležitostí by měla podle autora pozitivní vliv na případnou vnější kontrolu politické strany. Pokud by strana svá pravidla uvedená ve stanovách nerespektovala, mohl by v některých případech zasáhnout dohledový orgán. Stejně tak by se svých práv mohli efektivněji domáhat členové, jejichž práva a povinnosti plynoucí ze členství by byla jasně zakotvena.

Stanovy politické strany by musely podle zákona obsahovat celou řadu konkrétních záležitostí, některé z nich by mohly mít význam pro vnitrostranickou demokracii. V tomto smyslu by stanovy musely zahrnovat například informace o způsobu financování, což autor považuje za velmi přínosné. Především by mohlo být upraveno, zda budou jádrem financování členské příspěvky, nebo například dary od fyzických a právnických osob, popřípadě jaký bude jejich původ. Takové informace by bezesporu pomáhaly k transparentnosti a mohly by mít také bezpečnostní přesah (např. u prostředků získávaných ze zahraničí).

Dále by stanovy obsahovaly úpravu obnovování politické strany, tedy způsobu přijetí nových členů. Zapouzdřená politická strana, která nepřijímá nové členy nebo klade na přijetí nepřiměřené požadavky, jen těžko dostojí demokratickým standardům. Otevření členské základny veřejnosti je podle autora důležitým aspektem vnitrostranické demokracie.

Neméně významné by bylo zakotvení práv a povinností členů ve stanovách. Mohlo by se jednat o povinnost platit členské příspěvky nebo dodržovat stranickou kázeň, tedy například

plnit usnesení stranických orgánů. V této souvislosti by mohly být upraveny i sankce za nedodržování stanov, například v podobě omezení členských práv nebo vyloučení ze strany. Členům by mohly stanovy naopak garantovat některá práva, kupříkladu aktivní a pasivní volební právo do orgánů strany nebo právo na přezkoumání rozhodnutí strany postihujícího člena.

Z hlediska vnitrostranické demokracie by byla důležitá také povinnost úpravy stranických orgánů, jejich počtu, označení, obsazení, pravomocí a vzájemných vztahů. V této souvislosti by stanovy obsahovaly také způsob rozhodování těchto orgánů. I tyto záležitosti mají podle autora přímý vliv na kvalitu vnitrostranické demokracie. V tomto smyslu může zásadně oslabit demokratické procesy ve straně koncentrace významných rozhodovacích pravomocí do orgánu nedostatečně reprezentujícího členskou základnu.

Ačkoliv je podle autora pozitivní, že politické strany by byly povinny všechny výše uvedené záležitosti ve stanovách upravit, zákon o právě spolčovacím nijak nedefinoval, jakým způsobem se tak má stát. Neobsahoval tedy **žádné konkrétní požadavky** a záleželo by výhradně na vůli stran. Stejně tak se zákon nijak nezmiňoval o demokratických hodnotách. Pravým záměrem zákona byl podle autora státní dohled nad činností organizací spadajících do jeho působnosti a zejména pak omezení aktivit, které mohly být v době Rakouska-Uherska „nepohodlné“ pro tehdejší vládu, a nikoliv vytvoření zdravého demokratického prostředí.

Zákon nicméně určité limity úpravy výše uvedených záležitostí ve stanovách přece jen vymezil. Stanovy nemohly obsahovat úpravu, která by byla v rozporu s právním řádem nebo by byla nebezpečná státu. Později byly vlivem československé ústavy z roku 1920 doplněny dva nové limity, a to porušení trestního zákona (což lze vztáhnout pod podmínku rozporu s právním řádem) a porušení veřejného pokoje a řádu.

Splnění těchto pravidel by u politických stran, v případě že by se na ně aplikovala spolková legislativa, **kontrolovaly orgány** státní správy provádějící kontrolu stanov spolku v rámci oznamovacího řízení. Pokud by nebyla zákonná pravidla dodržena, mohl by být vznik politické strany zakázán. Z hlediska veřejného dohledu nad vnitřním prostředím politických stran tak tento moment mohl být obzvlášť významný. Teoreticky totiž umožňoval posouzení stanov z hlediska naplňování demokratických hodnot. Pod neurčitými právními pojmy „nebezpečnost státu“ popřípadě „veřejný pokoj a řád“ by při troše představivosti bylo možné spatřovat i povinnost dodržování demokratických pravidel. Stejně tak podmínku souladu s právním řádem by bylo

možné posoudit jako povinnost dodržovat demokratická pravidla (viz např. § 2 ústavy z roku 1920).²⁸⁹

Proti rozhodnutí příslušných orgánů státní správy by byla možná poměrně efektivní **obrana**. V první řadě odvolání k nadřízeným orgánům, poté návrh k nejvyššímu správnímu soudu. Tím by byla zajištěna také zákonnost postupu státních orgánů, pokud by došlo k zákazu strany z důvodů tvrzených nedemokratických pravidel ve stanovách. Způsob zajištění demokratických kvalit v rámci politických stran by se navíc příliš nelišil od současného systému v České republice, ve kterém nově vzniklé politické strany předkládají v rámci své registrace stanovy ministerstvu vnitra.²⁹⁰

Vnitrostranickou demokracii by ovlivňovala také úprava **urovnávání sporů**. V tomto bodě není jasné, zda tato skutečně nebyla v politických stranách využívána. Spolky totiž zpravidla zřizovaly smírčí soudy, a obdobně tak činily i politické strany. Zda byla rozhodnutí stranických smírčích soudů respektována stejně jako v případě spolků, ovšem není autorovi známo. Pokud by tomu tak bylo, nelze opomenout některé problematické záležitosti spojené s touto úpravou. Zejména pak, že rozhodčí řízení před smírčími soudy politických stran by nebylo vázáno žádnými procesními pravidly vyplývajícími ze zákona, ani by jej nebylo možné přezkoumávat civilním soudem, a přesto by byla rozhodnutí smírčích soudů politických stran exekučními tituly. Vždy by záleželo jen na znění stanov nebo jednacího řádu soudu. V takovém případě by kontrola stanov v procesu oznámení politické strany nabývala na významu.

Aplikace spolkové legislativy na politické strany by se dotkla i jejich běžného fungování, podléhaly by totiž **dohledu orgánů** státní správy. Aktivity strany by omezovaly zejména povinnosti související s jejími shromážděními. Každé shromáždění by strana musela dopředu ohlásit orgánům státní správy a nad jeho průběhem by mohl dohlížet zástupce takového orgánu. Tato úprava by z hlediska vnitrostranické demokracie žádný přínos neměla. Je zřejmé, že jejím cílem byl dohled nad tím, zda organizace neprovádějí aktivity, které byly státnímu režimu Rakouska-Uherska „nepohodlné“.

Pokud jde o případný vliv úpravy **politických spolků** na vnitrostranickou demokracii, musí autor konstatovat stejný závěr jako v případě státního dohledu. Účelem této úpravy totiž nebylo zajištění demokratického fungování spolku či strany, ale naopak potlačení a omezení jejich aktivit.

²⁸⁹ § 2 ústavy Československé republiky ve znění ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky: „*Stát československý jest demokratická republika...*“.

²⁹⁰ Viz zejména § 4 písm. b) a § 8 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Poslední relevantní úpravou zákona o právé spolčovacím byla pravidla **rozpuštění spolku**, která byla na politické strany v realitě aplikována. Pokud by pro politické strany opravdu platily všechny normy spolkového zákona, pak i úprava rozpuštění by mohla být pro vnitrostranickou demokracii relevantní. Například si lze představit rozpuštění strany pro porušení veřejného pokoje a řádu tím, že nerespektuje demokratické procesy zakotvené v jejích stanovách. Ve skutečnosti k takovému využití úpravy nedošlo a rozpuštění německých nacionálně-socialistických stran DNP a DNSAP bylo reakcí výhradně na jejich separatistické a protistátní tendence úzce propojené se zájmy Německé říše.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že právní úprava spolků mohla mít alespoň částečný vliv na vnitrostranickou demokracii, pokud by na ně byla jako celek aplikována. K takovému stavu ale nikdy nedošlo. Užita byla pouze ustanovení o rozpuštění spolku, a to navíc účelově, v rozporu s předcházející konstantní judikaturou. Jak uvádí autor výše, cílem zákona o právé spolčovacím byl s ohledem na dobu jeho přijetí spíše státní dohled a omezení činnosti organizací spolkového typu než zajištění standardů jejich vnitřního fungování.

3.5. Skutečné právní postavení politických stran za první republiky

Nález nejvyššího správního soudu, kterým rozhodl o aplikaci spolkové úpravy na politické strany, považuje autor za ojedinělé a tendenční rozhodnutí neodpovídající soudobému přístupu. Z tohoto důvodu je dále rozebráno postavení politických stran a jejich vnitrostranická demokracie za první republiky bez ohledu na uvedený nález.

Právní úprava stran byla podle autora nedostatečná. Zákonodárce postupně přijímal řadu norem, které upravovaly jen určité záležitosti postavení politických stran. Těmito normami jim byla přiznávána práva, a dokonce ukládány povinnosti. Nikdy však nebyla schválena komplexní úprava jejich postavení ani bezpodmínečně přiznána právní subjektivita.

Tento nevyhovující stav se pochopitelně mohl podepisovat i na kvalitě vnitrostranické demokracie. Tím, že politické strany nepodléhaly efektivní regulaci, která by garantovala alespoň základní pravidla jejich fungování, záleželo při úpravě vnitřních poměrů především na samotných stranách a jejich vedení. Určité aspekty právní regulace měly na vnitrostranickou demokracii přesto přímý vliv. V tomto smyslu lze zmínit například pravidla uvedená ve volebních zákonech a související judikaturu.

Právní postavení politických stran se i kvůli řadě nejasností stalo předmětem odborné debaty. Její závěry měly poměrně velký rozptyl. Někteří odborníci usuzovali, že politické strany se již staly právními osobami, například v podobě tzv. dovolených společností nebo volných

sdružení.²⁹¹ Profesor právních dějin Miloslav Stieber ze zákona o volení do poslanecké sněmovny²⁹² po jeho novele v roce 1925 dovozoval: „*Strany politické jsou již volebním řádem uznány pro volební řízení jako právnícké útvary. § 22 uznává nyní také jejich ústřední výkonný výbor jako jejich právoplatný orgán. Strany politické byly sice již dříve právními útvary, které i mimo zákon právní život vytvořil. Nyní dostává se jim právního uznání i zákonem. (...) A tu nerozpakuji se přiznati jim docela vlastnosti právníckých osob. Denně vidíme, že jsou subjekty práv i závazků*“.²⁹³

Naopak jiná část odborné veřejnosti podporovaná judikaturou se k problematice stavěla zdrženlivěji a dospěla k závěru, že politické strany se doposud právníckými osobami nestaly. Tento názor vycházel z užšího výkladu právního řádu, který právní osobnost přiznával pouze právníckým osobám ustaveným ve formě předepsané zákonem. Pokud se tedy politická strana neustavila například v podobě politického spolku, právní osobnost jí podle tohoto přístupu přiznána nebyla. Ani jednotlivá práva a povinnosti postupně udělené stranám v konkrétních případech neznamenal podle těchto závěrů, že by politické strany získaly právní subjektivitu.

Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „*dnešní zákonodárství směřuje sice k tomu, aby politickým stranám přiznán byl charakter právníckých osob sui generis. Přes to však nss neshledal, že vývoj tento dospěl již tak daleko, aby politickým stranám na základě předpisů dosavadních charakter ten již dnes v plném rozsahu mohl býti přiznán. (...) Předpisy dosavadních zákonů dlužno vykládati jen tak, jak znějí, t. j., že se politickým stranám jako útvarům existujícím v zásadě jen fakticky, přiznávají jen ony práva a ukládají jen ony závazky, jež zákon sám stanoví, takže ve všech ostatních relacích zůstávají i nadále nezpůsobilými státi se subjekty práv a závazků*“.²⁹⁴

Postavení politických stran jako právníckých osob tedy nebylo za první republiky vyjasněno. Vzhledem k názoru soudů, který je z praktického pohledu významnější než pohledy některých představitelů právní vědy, je však nutné hovořit spíše o přiznání jednotlivých práv a povinností subjektu existujícímu pouze fakticky než o komplexní právní osobnosti. V následujících kapitolách autor přibližuje jednotlivé právní normy, které dopadaly na politické strany, a popisuje, jaký byl jejich vliv na vnitrostranickou demokracii.

²⁹¹ Např. Dr. Paul Hartmann nebo prof. JUDr. Miloslav Stieber.

²⁹² Zákon č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny. Účinnost od 6. března 1920.

²⁹³ STIEBER, Miloslav. Politické a volební strany. (In: Sborník věd právních a státních. Praha: Bursík a Kohout, 1926, 26(1-2), s. 139–140. ISSN 1802-2383.)

²⁹⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 28. června 1927, č. 18055/1926, Bohuslav adm. č. 6684/1927.

3.6. Ústava Československé republiky

Československý stát měl po převratu v roce 1918 několik významných norem, které tvořily jeho ústavní základy. Jednalo se především o tzv. recepční normu, zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého,²⁹⁵ a zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.²⁹⁶ Státotvorné snažení vyvrcholilo přijetím definitivní ústavy Československa v roce 1920, která byla vyhlášena v podobě **zákona č. 121/1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.**^{297, 298}

Ani jeden z těchto právních předpisů se úpravě politických stran nevěnoval. Dokonce ani ústava z roku 1920 postavení politických stran přímo neupravovala. Jedinou zmínku o stranách uvedla v § 54, který se zabýval 24členným výborem parlamentu (tzv. stálým výborem, jenž mohl vykonávat funkci parlamentu například v době rozpuštění některé z jeho komor).²⁹⁹ Pro vnitrostranickou demokracii tak mohly být relevantní zejména některé obecné proklamace o charakteru státu. V tomto smyslu je možné upozornit na preambuli ústavy v jejím uvozovacím zákoně, která hovoří o československém národě mj. jako o „demokratickém“, a dále na ustanovení § 2 ústavy, které popisuje československý stát jako „demokratickou republiku“. Další úpravu politických stran je nutné hledat v běžných zákonech. Pro vnitrostranickou demokracii je ovšem významný také § 22 ústavy, jenž se věnuje problematice volného mandátu člena parlamentu (viz kapitola: Mandát člena parlamentu a volební soud).

3.7. Volební zákony

Volební legislativa Československa byla jedním z nejobsáhlejších zdrojů právní úpravy politických stran. Tento stav vycházel z logické provázanosti volebních procesů do zastupitelských sborů a politických stran. Vzhledem k nejasnému postavení stran vytvořil zákonodárce pro potřeby volebních procesů speciální subjekt označovaný jako „volební strana“ nebo „volební skupina“. Právě tomuto subjektu v rámci voleb přiznával práva a ukládal povinnosti.

Vztah mezi volební skupinou a politickou stranou mohl být různý. Jednou variantou byla úplná totožnost, tedy že politická strana samostatně tvořila volební skupinu, přičemž označení politické strany a volební skupiny bylo stejné. Další možností bylo vytvoření volební skupiny z více politických stran nebo jiných subjektů. Poslední alternativou byla volební skupina bez

²⁹⁵ Účinnost od 28. října 1918.

²⁹⁶ Účinnost od 14. listopadu 1918.

²⁹⁷ Účinnost od 6. března 1920.

²⁹⁸ MALÝ, Dějiny českého a československého práva..., s. 319–324, 335–346.

²⁹⁹ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 203.

účasti politické strany, a to jako soubor nezávislých kandidátů. Zpravidla se ale uplatňovala první uvedená varianta, kdy byla „volební skupina pouhým pomocným orgánem politické strany, která jej ad hoc k volbám zřizuje“.³⁰⁰

Vzhledem k tomu, že volební skupina byla samostatným subjektem, upravil zákonodárce také způsob jejího zastupování. Jednat jejím jménem mohl speciální zmocněnec. Jeho postavení však bylo pro politické strany kandidující ve vlastní volební skupině poněkud problematické. Konkrétní osobu zastávající pozici zmocněnce totiž nebylo možné dodatečně měnit.³⁰¹ V případě pozdějšího rozkolu mezi zmocněncem a politickou stranou tak strana neměla žádný vliv na jeho jednání. Zákon totiž nadále uznával pouze volební skupinu a jejího zmocněnce, nikoliv však politickou stranu, která volební skupinu vytvořila. Tento stav byl až později změněn novelizací.

3.7.1. Voličské seznamy

Přesto, že zákonodárce pracoval zpravidla s termínem volební skupina, v některých normách se postupně začal objevovat také pojem „strana“. Tento termín byl použit například v § 5 **zákona č. 663/1919 Sb., o stálých seznamech voličských**,³⁰² který upravoval sestavení volebních komisí a účast politických stran na tomto procesu. Vzhledem k tomu, že volební komise se sestavovaly před odevzdáním kandidátních listin, volební skupina v té chvíli ještě nemusela existovat. Právě proto použil zákonodárce termínu „strana“, čímž měl na mysli politickou stranu v pravém slova smyslu. Tím, že zákon přiznal určitá práva a povinnosti skutečné politické straně, mlčky také „uznal pro tuto relaci i vnitřní normy strany o tom, jakým způsobem se tvoří její vůle a kdo jest oprávněn ji zastupovati“.³⁰³ Organizační řády politických stran se staly vodítkem pro aplikaci zákonné úpravy, a byly tím vtaženy do volebního procesu, čímž se staly právně relevantními.

3.7.2. Volby obecní

Dalším předpisem, v němž se objevil termín „strana“, byl **zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé**.³⁰⁴ Jeho úprava počítala sice primárně s existencí volebních skupin, novelizace zákona však postupně vedly i k zapojení samotných stran bez prostředníka v podobě volební skupiny. V tomto smyslu byla významná novelizace, kterou došlo k zakotvení vázanosti mandátu v obecním zastupitelstvu na členství

³⁰⁰ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 210.

³⁰¹ Tamtéž.

³⁰² Účinnost od 29. prosince 1919.

³⁰³ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 205–206.

³⁰⁴ Účinnost od 18. února 1919.

v politické straně.³⁰⁵ Podle této úpravy platilo, že pokud členovi obecního zastupitelstva zaniklo členství v politické straně, za jejíž volební skupinu kandidoval, zanikl také jeho mandát člena zastupitelstva. Požadavek na zánik mandátu musel být uplatněn u dohlédacího orgánu (politický úřad), proti jehož rozhodnutí byla možná stížnost k nadřízenému orgánu.³⁰⁶ Následně byl umožněn přezkum před nejvyšším správním soudem.³⁰⁷

V těchto souvislostech vyvstala otázka, kdo může **zastupovat politickou stranu** v procesu zániku mandátu bývalého člena. Judikatura trvala na názoru, že pouze zvláštní zmocněnec volební skupiny. Pro politické strany byl tento postup nepohodlný, protože zmocněnec volební skupiny mohl stranické pokyny odmítnout. Strany by se pak nemohly domoci zániku mandátu svého bývalého člena. Zákonodárce proto předpis znovu novelizoval s tím, že strana mohla být nově reprezentována také jiným zástupcem a nemusela se spoléhat na zmocněnce volební skupiny.³⁰⁸ Strana tím tak byla sama, bez ohledu na volební skupinu, vtažena do řízení podle volebního zákona.³⁰⁹

Celá úprava vedla, podobně jako zákon o voličských seznamech, k určitému uznání politických stran a v případě organizačních řádů k získání **právní relevance**. Pro aplikaci zákonné úpravy bylo totiž nutné využít pravidla organizačních řádů o zastupování strany navenek (vůči dohledovému orgánu rozhodujícímu o zániku mandátu) a také pravidla o zániku členství ve straně.

K problematice se opakovaně vyjadřoval nejvyšší správní soud. Ve své judikatuře upozorňoval na **rozlišení mezi politickou stranou a volební skupinou**. K tomu uvedl, že pravidla o ztrátě mandátu je možné použít jedině v případech, kdy politická strana kandidovala prostřednictvím volební skupiny znějící na její jméno a současně člen zastupitelstva pozbyl členství ve straně (bez ohledu na členství ve volební skupině): *„Tento předpis (volební zákon, pozn. autora), rozeznává mezi stranou a volební skupinou předpokládá případ, když při volbě volební strana (skupina) přihlásí kandidátní listinu znějící na jméno strany. Tomu nelze jinak rozumět, nežli že stranou jest tu míněna buď strana politická anebo jiná, ale organisovaná strana na rozdíl od skupiny (strany) volební. (...) Podmínkou pro ztrátu mandátu jest pak nikoliv pouhé vyloučení nebo vystoupení zvoleného ze strany volební, nýbrž vystoupení nebo vyloučení*

³⁰⁵ Zákon č. 253/1922 Sb., kterým se mění řád volení v obcích. Účinnost od 26. srpna 1922.

³⁰⁶ § 69 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé; Čl. II. k § 10 zákona č. 253/1922 Sb., kterým se mění řád volení v obcích.

³⁰⁷ Podle zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, a zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

³⁰⁸ Zákon č. 122/1933 Sb., o změnách řádu volení v obcích. Účinnost od 19. července 1933.

³⁰⁹ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 209–213.

ze širší strany politické nebo zájmové, na jejíž jméno zněla volební skupina a ovšem také kandidátní listina skupinou touto předložená“.³¹⁰

Vzhledem k používání termínu „strana“ podal nejvyšší správní soud také bližší výklad k jeho významu. Konkrétně uvedl, že „zákon předpokládá stranu organisovanou, tj. stranu, jež má nějaký organizační řád, z něhož dá se poznati, jak se členství ve straně nabývá a pozbývá, a které orgány jsou oprávněny za stranu jednati, zejména členy vylučovati, neboť jinak nebylo by možno posouditi, zda v konkrétním případě skutečně vystoupení nebo vyloučení ze strany nastalo“.³¹¹ Z toho vyplývá, že aplikace ustanovení o zániku mandátu v obecním zastupitelstvu byla možná jen v případech, kdy politická strana měla takovou úroveň vnitřní organizace upravené organizačním řádem, že bylo možné přezkoumat její relevantní vnitřní procesy.

Nejvyšší správní soud pak vydal řadu nálezů věnujících se **přezkumu zániku členství** ve straně. Tato rozhodnutí považovala organizační řády politických stran za právně relevantní jen částečně. Konkrétně mezi právně relevantní patřila ustanovení o způsobu přijetí do strany a ukončení členství ve straně, včetně možných opravných prostředků proti vyloučení.

K otázce přezkumu přijetí do strany se nejvyšší správní soud vyjádřil následovně: „Jeť samozřejmo, že vyloučen ze strany může býti jen ten, kdo k ní jako příslušník patří. Jak se příslušenství takového nabývá, zda k tomu je snad třeba určitého formálního aktu (příhlášky nebo přijetí), nebo zda se tak státi může již přijetím kandidatury volební skupiny, znějící na jméno strany – to posouditi lze podle organisačních pravidel dotčené strany“.³¹²

Nejvyšší správní soud se věnoval také přezkumu vyloučení ze strany: „Rozhodno jest tedy jen, zdali akt vylučovací platně byl vydán, nezáleží však na tom, z kterého důvodu k vyloučení příslušníka ze strany došlo, ani na tom, zdali snad řízení vylučovací trpí nějakými formálními vadami (...) Zkoumaje vyloučení příslušníka ze strany s tohoto hlediska, musí rozhodující úřad (...) především zjistiti, vyšel-li vylučovací akt od onoho orgánu strany, který podle řádu, jež si tato pro svůj vnitřní život dala, je k vyloučení příslušníka ze strany povolán. Je-li v řádu strany připouštěn proti vylučovacímu aktu opravný prostředek s účinkem odkladným (...) je mimo to třeba zjistiti, zdali a jak bylo o tomto opravném prostředku orgánem strany k tomu povolaným rozhodnuto (...) Vše ostatní, co se ve vylučovacím procesu uvnitř strany odehrává a co existence vylučovacího aktu se nedotýká, vymyká se z kognice úřadu, o ztrátě mandátu rozhodujícího“.³¹³

³¹⁰ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. června 1925, č. 12890, Bohuslav adm. č. 4839/1925.

³¹¹ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 8. září 1930, č. 20707/1928, Bohuslav adm. č. 8726/1930.

³¹² Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 29. října 1925, č. 18234, Bohuslav adm. č. 5066/1925.

³¹³ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 3. dubna 1929, č. 6659, Bohuslav adm. č. 7849/1929.

Judikatura nejvyššího správního soudu poskytla rovněž výklad k postavení organizačních řádů politických stran: „Zákon předpokládá, že jsou tu určitá pravidla, podle nichž jest posuzovati, zda a koho sluší pokládati za člena strany, jakož i pravidla o tom, jakým způsobem děje se vyloučení ze strany. Tato pravidla lze nalézt v organizačních řádech stran, na něž zákon přímo poukazuje. V mezích tohoto poukazu sluší proto v předpisech organizačních řádů spatřovati normy, které zákon za právně významné uznává, neboť jinak nebylo by ani možno zkoumati, zdali vyloučení ze strany se uskutečnilo“.³¹⁴

Z pravidel zániku mandátu v obecním zastupitelstvu vyplynulo podle autora několik **závěrů pro vnitrostranickou demokracii**. Už samotné zavedení takového pravidla posílilo postavení politických stran, neboť jim umožnilo legálně odstranit ze zastupitelstev své bývalé členy, nad kterými strana ztratila kontrolu pro jejich vystoupení nebo vyloučení.

Právní konstrukce zániku mandátu však vedla k řadě problémů. Zánik mandátu totiž zákonodárce vztáhl na členství v politické straně. Ve všech ostatních záležitostech volebního řízení ale pracoval s volební skupinou. V rámci řízení o zániku mandátu proto musely orgány státní správy zkoumat, zda došlo k zániku členství v organizacích, které nebyly legislativně upraveny, podle judikatury neměly právní osobnost a existovaly pouze fakticky. V řízení o zániku mandátu byla interpretována a hodnocena vnitřní pravidla stran z hlediska naplnění konkrétních postupů při ukončení členství. Vnitřní předpisy ovšem také nebyly zákonem výslovně uznány. Judikatura pro překlenutí takové nedokonalosti dovodila, že některá pravidla organizačních řádů zákon považuje za právně relevantní.

Tímto způsobem byla za právně relevantní považována pravidla o příslušnosti stranických orgánů k rozhodování o vyloučení a pravidla o odvolání nebo jiném opravném prostředku proti takovému rozhodnutí. Naopak pravidla o řádném obsazení těchto stranických orgánů, o právu na poučení, o dodržování lhůt a jakákoliv jiná pravidla nepovažovala judikatura za relevantní a při soudním přezkumu vyloučení ze strany je zcela ignorovala. Justice neobjasnila, proč byly za relevantní uznány jen některé normy vnitrostranických předpisů. Takový stav byl podle autora zcela nelogický a vedl k vysoké míře právní nejistoty.

Obdobná situace nastala v případě zastoupení strany. Po novelizaci volebního zákona, která umožnila zastoupení politických stran i jinak než zmocněncem volební skupiny, začaly soudy považovat za právně relevantní rovněž pravidla organizačních řádů upravující zastoupení stran navenek.

³¹⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 13. května 1931, č. 7371, Bohuslav adm. č. 9262/1931.

Z hlediska vnitrostranické demokracie je zajímavá judikatura, která vymezila některé podmínky pro zánik mandátu v obecním zastupitelstvu. Aby mohl být bývalý člen politické strany zbaven mandátu, musel podle judikatury organizační řád příslušné strany upravovat pravidla vzniku a zániku členství. V opačném případě by nebylo možné posoudit, zda došlo k naplnění zákonné podmínky pro zánik mandátu – ukončení členství v politické straně. Soudy tím nepřímou stanovily nezbytné náležitosti obsahu organizačních řádů. Každá strana měla pochopitelně zájem uplatňovat úpravu, která jí umožňovala zbavit se „odpadlíků“ ze svých řad, a ve svých organizačních řádech proto pravidla vzniku a zániku členství zakotvila. To mohlo mít alespoň minimální pozitivní dopad na vnitrostranickou demokracii, protože politické strany byly motivovány k upravení pravidel členství. Organizační řády nicméně tyto normy obsahovaly již dříve, takže skutečné přínosy pro vnitrostranickou demokracii byly velmi malé.

Celá úprava měla pro politické strany a jejich členy i „preventivní“ charakter. Každý zvolený zastupitel si byl vědom možnosti zániku svého mandátu při ukončení členství ve straně. Nepřímou tím legislativa upevňovala stranickou kázeň a disciplínu. Pro vnitrostranickou demokracii z toho vyplývalo zvýšení jejího významu. Pokud strana měla svého zástupce v zastupitelstvu pod plnou kontrolou, o to důležitější byly demokratické pojistky uvnitř strany. Zákonná úprava totiž stranám žádnou překážku v ovládnutí jejich zástupců v zastupitelstvu netvořila. Naopak k nim byla velice vstřícná. Záleželo tak výhradně na stranách, jakým způsobem si nastavily pravidla pro ukončení členství. Soudy navíc neměly zájem organizační řády stran zkoumat ve své komplexnosti. Posuzovaly tak naplnění jen zcela základních pravidel (zda rozhodoval oprávněný orgán a zda bylo rozhodnuto o oprávněném prostředku), což ovšem nevedlo k zajištění plné škály práv vylučovaných členů, a to dokonce ani těch garantovaných organizačními řády. Tyto závěry jsou obdobné i v případě voleb parlamentních (viz kapitola: Mandát člena parlamentu a volební soud).

Právní řád i justice selhaly v přezkumu způsobu vylučování členů stran, přičemž takové vyloučení mělo významné následky pro daného jedince – zánik mandátu. Tento přístup proto vedl k posílení politických stran a přispěl k vytvoření tzv. „státu stran“. Naopak pro vnitrostranickou demokracii neznamenal přínos, snad s výjimkou alespoň částečného uznání právní relevance organizačních řádů a motivace stran k úpravě některých základních aspektů členství.

Zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, a navazující judikatura se věnovaly i některým dalším otázkám souvisejícím s vnitrostranickou

demokracií. Upravovaly tak například **obsah a pravidla podávání kandidátních listin**.³¹⁵ Nejvyšší správní soud v jednom ze svých nálezů přezkoumával způsob sestavení kandidátní listiny. Stěžovatelé v řízení vznesli námitku, že „*kandidátní listina, ze které byli kandidáti bez volby za zvolené prohlášení (což tehdejší legislativa umožňovala, pozn. autora), byla sestavena zástupcem strany domovinářů, který k tomu pověřen nebyl, bez vědomí a svolení stěžovatelů*“.³¹⁶ K tomu nejvyšší správní soud uvedl: „*Dlužno proto (...) odvoditi závěr, že okolnosti týkající se vzniku a sestavení kandidátní listiny vymykají se úřednímu přezkoumávání a že musí i v opravném řízení volebním zůstat bez povšimnutí*“.³¹⁷ Soud tedy námitce stěžovatelů nevyhověl a vnitřní postupy politické strany při sestavování kandidátky z přezkumu vyloučil. Tento přístup navázal na uznávání převážné většiny výsledků vnitrostranických procesů jako faktů, které nebylo možné přezkoumat.

Pokud ovšem interní **rozhodnutí stran zasahovala do zákonem garantovaných práv** členů zastupitelstva, postavil se v některých situacích soud proti nim. To se projevilo ve věci, ve které nejvyšší správní soud řešil případ volby obecního starosty, v jejímž průběhu se některé politické strany v zastupitelstvu sdružily jako menšina uplatňující nárok na druhého náměstka starosty.³¹⁸ Dva členové této menšiny později svůj souhlas se sdružením v menšině vzali zpět. Soud poté posuzoval, zda bylo takové zpětvzetí možné a zda vůbec volební komise mohla dodatečně zkoumat vůli jednotlivých členů sdružených v menšině. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: „*Stížnost uvádí, že Isak W. (člen zastupitelstva, pozn. autora) nemohl platně odvolati svůj písemný souhlas, poněvadž jako člen strany musí poslouchati, nebo ze strany vystoupiti (...) Názoru tomu však nemohl nss přisvědčiti. Jestliže snad disciplína stranická zapovídá členu strany takovýto počín, nezakazuje mu jej ob. řád volební, který naopak chrání jeho voličskou svobodu proti jakýmkoliv nátlakům z vnějška*“.³¹⁹

Obdobně se nejvyšší správní soud vyjádřil i v dalším nálezu, ve kterém posuzoval realizaci pravidel **tajnosti a svobody volby** při volbě obecní rady. Konkrétně řešil otázku, zda se mohou členové politických stran v zájmu stranické disciplíny vzájemně kontrolovat, že volí kandidáty předem vybrané stranou. Soud se proti takové praxi postavil a uvedl, že „*přes základní zásadu tajnosti a svobody volby mají politické strany privilegium tuto základní zásadu ze stranických důvodů a z ohledu na zachování stranické disciplíny v řadách svých členů porušiti, ba úplně*

³¹⁵ § 20 a násl. zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé.

³¹⁶ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 12. března 1925, č. 4851, Bohuslav adm. č. 4507/1925.

³¹⁷ Tamtéž.

³¹⁸ Upraveno v § 62 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé.

³¹⁹ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 20. září 1926, č. 18846, Bohuslav adm. č. 5880/1926.

*zmařiti, a že tedy zásadně stranické disciplíny musí ustoupiti základní zásada tajnosti a svobody volby (...) názor tento je v rozporu se zákonem“.*³²⁰

Nejvyšší správní soud tedy stanovil limity uplatnění vnitrostranické kázně při výkonu mandátu obecního zastupitele. Uvedenými nálezy se přiklonil ke garanci individuálních práv zastupitelů na úkor více či méně kolektivních rozhodnutí strany. V přístupu soudu tak lze spatřovat určité náznaky ochrany svobody mandátu. Další judikatura volebního soudu však směřovala opačným směrem – k zachování stranické disciplíny.

3.7.3. Volby parlamentní

Politické strany upravoval také **zákon č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny**. Tento zákon pracoval podobně jako další zmíněné předpisy převážně s alter egem politické strany – „volební stranou“. Konkrétně strany zmiňoval v souvislosti s obsazením volebních komisí,³²¹ registrací kandidátních listin,³²² průběhem voleb³²³ nebo jejich přezkumem.³²⁴

Z hlediska právního postavení politických stran a jejich vnitrostranické demokracie stojí za zmínku jen několik poznámek. První se týká **zastoupení strany ve volebním řízení**. Stejně jako v případě obecních voleb byla volební strana zastoupena zvláštním zmocněncem. Výjimkou z tohoto pravidla bylo zastoupení v řízení před volebním soudem podle § 22 volebního zákona. Novelizace zákonem č. 205/1925 Sb., kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny,³²⁵ zavedla v tomto případě zastoupení volební strany výhradně zástupcem ústředního výboru politické strany. Jednalo se tak o další z úprav, které dávaly právní relevanci vnitřním organizačním předpisům stran. Zákon navíc zjevně počítal s politickými stranami jako dlouhodobě existujícími subjekty, nikoliv jen ad hoc skupinami vzniklými pro účely voleb.

Pravidlo však naráželo na své limity. Pokud pod jednou volební stranou kandidovalo více politických subjektů, muselo i takové sdružení pro potřeby zastoupení před volebním soudem vytvářet společný ústřední výbor, což představovalo organizační komplikace.

Druhá poznámka se týká **právní subjektivity politických stran**. Podle § 29 volebního zákona měly politické strany složit zálohu na náklady tisku kandidátních listin a v případě neúspěchu ve volbách uhradit i celou zbývající část nákladů. Právě z této povinnosti byla

³²⁰ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 9. dubna 1930, č. 5847, Bohuslav adm. č. 8542/1930.

³²¹ § 9–§ 14 zákona č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny.

³²² § 21–§ 26 tamtéž.

³²³ § 40–§ 56 tamtéž.

³²⁴ § 57 tamtéž.

³²⁵ Účinnost od 16. října 1925.

mnohdy dovozována subjektivita politických stran. Uvedená povinnost byla ovšem formulována tak, že nakonec vždy tížila konkrétní fyzické osoby (kandidáty nebo voliče podepsané pod kandidátní listinou), což závěr o právní subjektivitě zpochybňovalo.³²⁶

Třetí poznámka se týká **volebního systému** pro parlamentní volby v Československu. Ačkoliv se autor této problematice v práci primárně nevěnuje, některé její aspekty mohou mít vliv na vnitrostranickou demokracii. Kromě obecného působení poměrného systému a vázaných kandidátních listin na charakter politické strany tak, jak o něm mluví například Maurice Duverger, zaujal autora v kontextu první republiky způsob rozdělení mandátů v druhém skrutiniu parlamentních voleb.

Pro účely druhého skrutinia totiž československé politické strany sestavovaly samostatnou kandidátní listinu, a to zřejmě až po volbách. Strany tak mohly prakticky libovolně obsazovat již získané mandáty, přičemž volič neměl na rozhodování stran žádný vliv. Toto ustanovení bylo o to významnější, že použitá Harova metoda pro výpočet volebního čísla přenechávala větší počet mandátů pro rozdělení právě druhému skrutiniu.³²⁷ Podle autora se tak jednalo o další způsob, jak posílit roli stran a zároveň voliči omezit jeho svobodnou volbu. Dopad mělo ustanovení také uvnitř strany, kde posilovalo stranickou disciplínu. Získání mandátu totiž v mnoha případech záviselo na dodatečném (povolebním) rozhodnutí vedení strany.

3.7.4. Mandát člena parlamentu a volební soud

Samostatnou problematiku představuje z hlediska vnitrostranické demokracie charakter mandátu člena parlamentu. Tato záležitost patřila za první republiky mezi nejvíce rezonující témata související s politickými stranami, a autor mu proto věnuje samostatnou kapitolu.

Právní věda obecně rozlišuje dva **typy mandátů** členů parlamentu. Jedná se o mandát volný a mandát vázaný. Podstatou volného mandátu je, že člen parlamentu není při jeho výkonu svázán jakýmkoliv pokyny jiných subjektů (politických stran, parlamentních klubů nebo voličů). Člen parlamentu tak hlasuje výhradně podle svého uvážení, aniž by mu za to hrozila sankce například v podobě ztráty mandátu. Volný mandát v poměrném volebním systému však nemůže být z podstaty věci zcela volný. Členové parlamentu jsou do jisté míry závislí na politické straně, která je uvedla na svou kandidátní listinu, a stranická disciplína zajišťuje, aby hlasování probíhala podle pokynů strany. Naopak v případě vázaného (imperativního) mandátu je jeho

³²⁶ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 246–248, 252–254.

³²⁷ BROKLOVÁ, Eva. Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992, s. 80–81. ISBN 80-901059-6-3.

trvání přímo závislé na poslušnosti člena parlamentu vůči politické straně nebo jinému subjektu.³²⁸

Podle ústavy první československé republiky z roku 1920 měli poslanci a senátoři národního shromáždění mandát volný. Vyplývalo to především z § 22 ústavy, podle nějž: „Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímati příkazů“. Závěr o volném charakteru mandátu podporovalo také znění slibu poslanců a senátorů: „Slibuji, že budu (...) mandát svůj zastávati podle svého nejlepšího vědomí a svědomí“.³²⁹ Koncept volného mandátu však nebyl v realitě dodržován. Zásadním způsobem k tomu přispěla praxe volebního soudu při rozhodování o ztrátě mandátu. **Zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě**, (ve znění účinném od 9. března 1920) totiž v § 13 stanovil, že člen parlamentu „*pozbyvá mandátu proto, že (...) přestal býti z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen*“.³³⁰ Aplikací tohoto ustanovení překonaly politické strany zábrany volného mandátu a za podpory volebního soudu se jim dařilo efektivně zbavovat svých „odpadlíků“.³³¹

Jedním z prvních rozhodnutí, které se věnovalo ztrátě mandátu pro zánik členství ve straně z nízkých a nečestných důvodů, byl **nález volebního soudu č. 185 ze dne 17. prosince 1921**. Volební soud v něm vyslovil zánik mandátu poslance Československé strany socialistické Vladimíra Drobného. Při této příležitosti se soud věnoval interpretaci § 13 zákona o volebním soudě. Došel k závěru, že zásadní je zkoumání pojmu „nečestnosti“, neboť ten v sobě obsahuje i pojem „nízkosti“. Mezi nečestné jednání zařadil „*porušení slova, daného ve věci discipliny a zájmu strany nebo zneužití poslaneckého mandátu k docílení výhod (...) nebo předestírání skutečností nepravdivých, k tomu účelu, aby veřejné úřady byly pohnuty vydati nějaké úřední vyřízení*“.³³² Jako nečestnou dále označil snahu, „*kteřá, porušujíc družnou solidaritu a nutnou disciplinu politického klubu, v skrytu pracuje proti vlastní politické straně k tomu cíli, by zachráněn byl poslanecký mandát, vlastní vinou nositele ohrožený*“.³³³ Toto pojetí nečestnosti tedy vyžadovalo k zániku mandátu určité zlomyslné, podvodné nebo záludné jednání člena

³²⁸ SYLLOVÁ, Jindřiška a KYSELA, Jan. Parlament České republiky. 3. přepracované a aktualizované vydání Praha: Leges, 2013, s. 113. ISBN 978-80-87576-95-3.

³²⁹ § 22 ústavy Československé republiky ve znění ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

³³⁰ Novela v podobě zákona č. 145/1924 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon o volebním soudě, s účinností od 4. července 1924, změnila ustanovení mj. tak, že spojku „a“ nahradila spojkou „nebo“, čímž možnosti pro zbavení mandátů rozšířila, neboť již nebyly vyžadovány obě podmínky – nízkost i nečestnost. Na skutečném rozhodování soudu však tato změna již neměla v důsledku předchozí judikatury významný vliv.

³³¹ KUDRNA, Jan. Volný mandát člena parlamentu v ústavním vývoji Československa a České republiky. (In: Právněhistorické studie. 2021, roč. 2021, č. 51, s. 91–94.)

³³² Nález Volebního soudu ČSR ze dne 17. prosince 1921, č. 185, Kosch. díl II. č. 72.

³³³ Tamtéž.

parlamentu. Z pohledu autora se jednalo alespoň o částečné zachování režimu volného mandátu. Později však volební soud aprobováním praxe tzv. reversů režim volného mandátu zcela opustil, viz dále.

Politické strany chtěly mít své zástupce v parlamentu a dalších veřejných funkcích pod kontrolou. Před nástupem do funkce nebo zapsáním na kandidátní listinu proto museli zástupci stran podepisovat **listinu (revers)**, kterou se zavazovali k rezignaci nebo složení mandátu, pokud by je k tomu strana vyzvala. Pro zánik mandátu podle reversu tedy nebylo nutné naplnění podmínky nízkých a nečestných důvodů, ale postačovalo pouhé ukončení členství ve straně. Podepsání reversu kladly strany jako nezbytnou podmínku pro nabytí příslušné funkce (jak vyplývá např. z organizačního řádu agrární strany). Prakticky každý zájemce o funkci tak musel revers podepsat. Již na první pohled byl proto princip reversu rozporný s volným charakterem parlamentního mandátu, jak ho definovala československá ústava. Reversy by ovšem samy o sobě nedokázaly zbavit člena parlamentu jeho mandátu, pokud by jejich platnost neuznal volební soud.

Pro praxi reversů byl přelomový **nález volebního soudu č. 383 ze dne 22. června 1923** vydaný ve věci čtyř poslanců Československé strany socialistické, kteří nehlasovali při schvalování zákona na ochranu republiky podle pokynů strany. Na základě této neposlušnosti podala strana k volebnímu soudu návrh, aby soud konstatoval zánik jejich mandátů.³³⁴ Jako důvod uvedla uplatnění poslaneckého reversu a alternativně, v případě jeho neplatnosti, důvody nízké a nečestné. Strana tak sama pochybovala o právní relevanci reversů.

Volební soud vycházel z úvahy, že revers má jako „*norma smluvená mezi smlouvajícími se stranami stejnou právní sílu a účinnost jako sám zákonný předpis*“.³³⁵ Následně dovodil, že jediné omezení takové dohody může být stanoveno kogentními pravidly zákona, v tomto případě § 13 zákona o volebním soudě. Došel přitom k závěru, že toto ustanovení je částečně kogentní a nelze se od něj odchýlit ve prospěch volnosti poslanců. Podle soudu bylo záměrem § 13 zákona o volebním soudě zabraňovat politickému přeběhlictví. Zákon podle soudu nicméně uznává, že ne každá změna politického přesvědčení nutně naplňuje motivy nízké a nečestné. Zákon podle něj v zájmu „politické a parlamentní morálky“ postihuje jen ty největší excesy přeběhlictví naplňující nízké a nečestné důvody. Soud by z tohoto důvodu neumožnil například dohodu poslance a strany, podle níž by ani při opuštění strany z důvodů nečestných nemohla strana žádat zbavení mandátu. Soud naopak aproboval odchýlení se od § 13 zákona o volebním soudě

³³⁴ Bohuslav Vrbenský, Theodor Bartošek, Václav Draxl a Luisa Landová-Štychová.

³³⁵ Nález Volebního soudu ČSR ze dne 22. června 1923, č. 383, Kosch. díl III. č. 127.

v neprospěch volnosti poslanců. Taková dohoda šla podle soudu nad rámec minimálních požadavků zákona a byla jí dotčena pouze ona „výhoda“, že poslanec může být zbaven mandátu jedině při naplnění podmínky nízkých a nečestných důvodů.

Své závěry soud dále podpořil **rozborem volebního systému**. Voliči podle něj ve volbách neodevzdávali hlasy konkrétním kandidátům, ale vázaným kandidátním listinám volebních stran. Mandát tak vznikal volební straně a z její vůle jej získala konkrétní osoba. Také při úmrtí člena parlamentu nebo vzdání se mandátu nastupoval náhradník z téže kandidátní listiny, tedy mandát se i v tomto případě znovu vracel volební straně. Revers proto volební soud považoval za možnou modifikaci § 13 zákona o volebním soudě a rozhodl se mu přiznat právní účinky. Na námitky odůvodněné principem volnosti mandátu pak odpověděl, že se týkají pouze zákazu přijímání příkazů v průběhu trvání mandátu, neomezují však „dobrovolné“ vzdání se mandátu, byť založené na předchozí dohodě.

Autor je toho názoru, že volební soud zcela ve své argumentaci pominul (možná i záměrně) skutečnou praxi politických stran. Ta totiž vůbec neumožnila kandidovat osobám, které by revers nepodepsaly. Pravidla o reversech byla v tomto smyslu i součástí organizačních řádů. Dobrovolná dohoda o zániku mandátu tak de facto nebyla dobrovolná. Volební soud proto zcela **nehodně interpretoval § 13** zákona o volebním soudě. Toto ustanovení by bylo možné vykládat i jinak – opačně. Tedy že ztráta mandátu je možná výlučně v případě, že člen byl vyloučen z důvodů nízkých a nečestných. Člen parlamentu by byl v takovém případě postihován jen za zavrženíhodné jednání vůči vlastní politické straně, což by sice také narušovalo volný charakter mandátu, ale přinejmenším by to částečně omezovalo bezbřehou moc stran. Pokud navíc volební soud přiznal § 13 kogentní charakter, neměl umožnit odchylku v žádném směru, tedy ani v neprospěch členů parlamentu. Takový výklad by podle autora odpovídal i zakotvení volného mandátu v československé ústavě. Revers by pak nemohl mít žádnou právní relevanci, protože by byl v rozporu s kogentním ustanovením zákona, a volební soud by jej těžko mohl považovat za relevantní právní dokument.

Volební soud i přes kritiku na svém právním stanovisku setrval, potvrdil jej v řadě dalších rozhodnutích a v některých ohledech dokonce reversy postupně ještě více posílil. Například v **nálezu č. 144 ze dne 17. listopadu 1928** se věnoval nutnosti zkoumání motivů k vyloučení ze strany: *„Motivy, které vedly k rozvázání poměru mezi členem Národního shromáždění a stranou, mohou míti význam, jde-li o odnětí mandátu v případě § 13 lit. b) zákona o volebním soudě (...) Uplatňuje-li však strana volební svůj nárok z ujednání se svým příslušníkem uzavřeného (...) nezáleží nic na motivech, které ho pohnuly, aby poměr svůj ke straně rozvázal,*

ledaže by v ujednání samém bylo jinak ustanoveno“.³³⁶ Tím podle některých autorů volební soud prakticky „uzákonil zcela nový důvod ztráty mandátu“.³³⁷ Pochybné uvažování soudu bylo o to viditelnější, když v uvedeném nálezu zkoumal případ, ve kterém vyloučený člen namítal, že jej strana vyloučila, protože odmítal vykonat protiprávní aktivity na základě pokynů strany. Pokud by se taková tvrzení potvrdila, byla by rozhodovací praxe volebního soudu ještě kontroverznější.³³⁸

Autor uvádí, že charakter mandátu člena parlamentu měl podle něj za první republiky **vliv na vnitrostranickou demokracii**. Volný mandát podporoval určitou míru decentralizace uvnitř strany. Kluby zákonodárců mohly být díky tomu relativně samostatnou jednotkou, která byla pro stranu navíc nesmírně důležitá. Zajišťovala totiž realizaci volebního programu v parlamentu. Judikatura volebního soudu ovšem volný mandát nerespektovala, a zasáhla tím i do vnitřního fungování stran. Podle autora podpořil volební soud prosazením vázaného mandátu centralizační tendence stran. Konkrétně upevnil postavení stranických vedení a sekretariátů na úkor samostatnosti členů parlamentu. Strany pak nemusely vynakládat prostředky a úsilí na udržení kázně v parlamentních klubech. Pro její zajištění postačila možná hrozba vyloučením, která vedla za existence reversu ke ztrátě mandátu.

Přechod k de facto vázanému mandátu kladl také větší požadavky na vnitrostranickou demokracii. Pokud byl totiž mandát poslance a senátora vázán na členství ve straně, měly strany zajistit alespoň minimální pojistky například proti svévolnému vylučování členů. Žádné takové pojistky (např. povinnost existence interního přezkumného řízení před smířčím soudem) však stranám za první republiky neukládal zákon ani jiný právní předpis. Jak autor uvedl v kontextu ztráty mandátu v obecním zastupitelstvu, soud uznával rozhodnutí stran jako fakt a přezkoumával jej jen v naprosto základních aspektech (zda rozhodoval příslušný orgán a zda vůbec bylo rozhodnuto o případném odvolání). Po stranách přitom soud nepožadoval dokonce ani dodržení jejich vlastních procesních pravidel upravených v organizačních řádech. Tento stav jistě vnitrostranické demokracii neprospíval.

3.7.5. Kontext rozhodování volebního soudu

Jelikož rozhodování volebního soudu ve věcech parlamentního mandátu nebylo jen výsledkem prosté aplikace právních norem, považuje autor za přínosné osvětlit některé možné souvislosti a důvody, proč volební soud rozhodoval ve prospěch politických stran.

³³⁶ Nález Volebního soudu ČSR ze dne 17. listopadu 1928, č. 144, Kosch. díl V. č. 253.

³³⁷ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 267.

³³⁸ Tamtéž.

Judikaturu volebního soudu mohl ovlivnit již **způsob jeho ustavení a fungování**. Volební soud byl speciální institucí úzce navázanou na nejvyšší správní soud. Podle § 1 zákona o volebním soudě tvořil soud jeho prezident, 12 přísedících (od roku 1924 také 12 náhradníků) a stálí referenti. Prezidentem volebního soudu byl prezident nejvyššího správního soudu. Také referenti byli přidělováni z řad zaměstnanců nejvyššího správního soudu. Přísedící a náhradníky podle § 2 zákona o volebním soudě volila poslanecká sněmovna na 10 let. Po novele z roku 1924³³⁹ bylo volební období přísedících provázáno s volebním obdobím poslanců. Mandát většiny soudců, s výjimkou prezidenta, tak přímo podléhal rozhodování poslanecké sněmovny ovládané politickými stranami. Pochopitelným důsledkem takového režimu bylo podle autora to, že politické strany zastoupené ve sněmovně obsazovaly soud podle své libosti tak, aby hájil jejich zájmy. Tento závěr potvrzuje i profesor správního práva Jiří Hoetzel, který uvedl, že „*veliká naděje se vkládala do ustanovení, že soud volební se skládá z 12 přísedících. Čekalo se, že stranické rozpory mezi nimi nakonec zajistí objektivní nalézání práva. Nečekalo se, že určitý stranický zájem všechny přísedící stmelí v jeden celek*“.³⁴⁰ Pozitivně autor hodnotí alespoň inkompatibilitu funkce přísedícího se členem parlamentu nebo župního zastupitelstva, která vyplývala z § 3 zákona o volebním soudě. Ta však sama o sobě vlivu politických stran na soud nemohla zabránit.

Výše zmíněná novela zákona o volebním soudě z roku 1924 do jeho § 5 také doplnila postup pro změnu soudem dříve vysloveného právního názoru. Pro přijetí takového rozhodnutí se zjednodušeně řečeno vyžadoval vyšší počet soudců, než jakým bylo schváleno překonávané rozhodnutí.³⁴¹ Tento režim podle Hoetzla způsobil „*prakticky skoro znemožnění změny judikatury, protože strany mohou odkomandovati své přísedící, aby nebylo dosaženo žádoucího kvora*“.³⁴² Ani další vývoj legislativy upravující volební soud tak nevedl k oslabení vlivu politických stran na jeho fungování.

Na judikaturu volebního soudu mohly mít vliv i další skutečnosti. Zajímavá může být například **interpretace § 22 ústavní listiny**, který do československého ústavního systému zavedl princip volného mandátu. Je totiž otázkou, jaký význam lze tomuto ustanovení

³³⁹ Zákon č. 145/1924 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon o volebním soudě. Účinnost od 4. července 1924.

³⁴⁰ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. 2. přepracované vydání Praha: Melantrich, 1937, s. 472. (Via: HEJTMÁNEK, Jan. Volební soud a jeho judikatura. Diplomová práce, vedoucí práce Jaromír Tauchen. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017.)

³⁴¹ Novelizovaná část § 5 zákona o volebním soudě zní: „*Má-li se učiniti usnesení, které se odchyluje od právního názoru vysloveného v dřívějším usnesení volebního soudu, jest třeba, aby bylo přítomno alespoň o jednoho přísedícího (náhradníka) více, než bylo přítomno při tomto usnesení dřívějším - leč že bylo přítomno všech dvanáct přísedících (náhradníků) - a aby pro nové usnesení odevzdáno bylo alespoň o jeden hlas více, nežli pro usnesení dřívější, vždy však alespoň tři pětiny hlasů všech přítomných*“.

³⁴² HOETZEL, Československé správní právo, s. 474. (Via: HEJTMÁNEK, Volební soud...)

prisuzovat, respektive jaký význam mu přikládal československý ústavodárce. V důvodové zprávě ústavněprávního výboru se k § 22 uvádí, že ustanovení „*má zabrániti jednak zneužívání mandátu k neospravedlněnému nátlaku na státní úřady, jednak stálému obtěžování členů Národního o shromáždění žádostmi za protekci*“.³⁴³ Z toho lze dovozovat, že primárním cílem komentovaného ustanovení nebylo ochránit nezávislost členů parlamentu před jejich politickými stranami, nýbrž zabránit klientelismu a intervencím.

Zavedení volného mandátu tak možná nebylo přímým záměrem ústavodárce. O tom svědčí i absentující podrobná debata na téma charakteru mandátu při přípravě ústavní listiny. Například příspěvek Pavla Maršálka a Jana Kuklíka „Příběh československé ústavy 1920“ podrobně mapující okolnosti vzniku československé ústavy zmiňuje zejména debaty o počtu parlamentních komor nebo o postavení prezidenta republiky, nikoliv však o volném a vázaném mandátu.³⁴⁴ Podobně ani příspěvek Bohumila Baxy „Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav“, který pojednává o srovnání československé ústavy se zahraničními vzory, vůbec nezmiňuje charakter mandátu člena parlamentu.³⁴⁵ Zavedení volného mandátu mohlo být touto optikou nechtěným následkem přijetí textu § 22 v podobě, která umožňovala různé interpretace. Politické strany tuto pro ně nevýhodnou situaci vyřešily za pomoci volebního soudu, nad jehož obsazením měly téměř plnou kontrolu.

Rozhodování volebního soudu mohlo být podle autora ovlivněno i některými dobovými právními přístupy. V tomto ohledu by chtěl autor zmínit především myšlenky právního sociologa Eugena Ehrlicha, školy volného práva, teorie zájmové jurisprudence nebo právního normativismu.

Eugen Ehrlich (1862–1922)³⁴⁶ je toho názoru, že koncept pozitivního práva vyjádřený prostřednictvím právních předpisů nedostatečně reflektuje skutečný lidský život a změny ve společnosti. Lidé se podle něj ve svém životě řídí spíše nepsanými sociálními pravidly než zákonem. Z toho dovozuje, že existují dva typy práva – právo živé, tedy pravidla přirozeně přijatá společností, a právo zákonné, které vyplývá z psaných právních předpisů. Ehrlich uvádí, že právníci při své práci užívají zákonné právo jen jako jakési vodítko a nástroj a ve skutečnosti

³⁴³ Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacního řádu. Tisk č. 2421. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=15152>. [cit. 19 prosince 2023].

³⁴⁴ MARŠÁLEK, Pavel a KUKLÍK, Jan. Příběh československé ústavy 1920. I. díl: Příprava a přijetí ústavní listiny. (In: Právněhistorické studie. 2020, roč. 50, č. 3, s. 184–186. ISSN 0079-4929.)

³⁴⁵ BAXA, Bohumil. Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. (In: Sborník věd právních a státních. Praha: Bursík a Kohout. roč. 21, č. 1–2. ISSN 1802-2383.)

³⁴⁶ Pro přehlednost a historické zařazení uvádí autor u zástupců teoretických koncepcí jejich údaje o narození a úmrtí.

realizují právo živé. Ehrlich je označován za kritika právní vědy zaměřené na teoretické pojmy (normativismus) a za zakladatele školy volného práva, jež považuje za zásadní realizaci práva v praxi.³⁴⁷

Jedním z hlavních představitelů **školy volného práva** se stal advokát **Ernst Fuchs** (1859–1929). Jeho cílem, stejně jako dalších zastánců volné teorie, bylo popsat a prokázat, že užívané právní teorie nenacházejí svůj odraz v realitě a jen zastírají skutečný stav věcí. Škola volného práva vychází v tomto smyslu z úvahy, že právníci a zejména soudci rozhodují podle svého vnitřního přesvědčení, tedy hledají řešení, které považují za nejlepší pro společnost. Pro své závěry pak dodatečně hledají odůvodnění v právních předpisech. Oficiálně však svůj názor prezentují jako výsledek interpretace právní normy. Tento postup považuje Fuchs a další představitelé školy volného práva za zcela neupřímný. Nabízí proto řešení, které podle nich odpovídá skutečnému stavu věcí. Tedy že právník má nejdříve nalézt podle svého právního citu morálně spravedlivé řešení, a pak teprve hledat právní normy odůvodňující jeho závěr. Pokud takové normy neexistují, jedná se o mezeru v zákoně, kterou je třeba vyplnit. Podle zástupců školy volného práva jsou přitom zákony absolutně děravé, což vytváří soudci velký prostor pro volnou tvorbu práva. V rámci tohoto přístupu se tedy významně oslabuje vázanost soudce zákonem.³⁴⁸

Škola volného práva z toho dovozuje, že kromě práva formálního existuje právo volné, které v praxi užívá právní veřejnost. Jeho obsah tvoří podle právního teoretika Tomáše Sobka „*představy o tom, co je rozumné, přiměřené a spravedlivé, co je v rozporu s dobrými mravy, jaký je účel určitého právního institutu, odvětví nebo práva jako celku, ale i emočně podbarvené preference*“.³⁴⁹ Jedná se tedy o obdobu živého práva, jak o něm hovoří Eugen Ehrlich. V kontextu školy volného práva jsou zajímavé i názory **Oskara von Bülowa** (1837-1907). Ten považuje právní moc soudního rozhodnutí za významnější než účinnost zákona. Právě soudní rozhodnutí je podle něj finálním a nejkonkrétnějším výsledkem právní vůle státu, navíc je platné nezávisle na tom, zda je v souladu se zákonem (platí totiž fikce jeho správnosti).³⁵⁰

Mezi další teorie kritizující právní normativismus, podobně jako škola volného práva, se řadí teorie **zájmové jurisprudence**. Jejím cílem bylo vnímat právo v kontextu lidského života a jeho potřeb a zájmů. Ústředním tématem této teorie jsou vzájemně protichůdné zájmy

³⁴⁷ PŘIBÁŇ, Jiří. Sociologie práva: systémově teoretický přístup k modernímu právu. Praha: Slon, 1996, s. 80–87. ISBN 80-85850-18-4.

³⁴⁸ SOBEK, Tomáš. Škola volného práva I. Jiné právo. 3. srpna 2010. Dostupné online: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/08/tomas-sobek-skola-volneho-prava-i.html> [citace 23. prosince 2023].

³⁴⁹ Tamtéž.

³⁵⁰ Tamtéž.

a v konkrétních případech jejich ochrana nebo omezení. Soudce by podle zájmové jurisprudence sice měl rozhodovat podle zákona, ale nikoliv jen podle jeho textu, nýbrž podle zájmu, který sledoval zákonodárce při jeho přijetí. Soudce musí chránit tento zájem při zohlednění společenského vývoje, a text právní normy, který již tomuto vývoji neodpovídá, proto nemůže být pro soudce rozhodující. Soudce se tedy podle zájmové jurisprudence podílí na tvorbě právních norem, pokud jde o jejich přizpůsobení novým podmínkám. O tom, který zájem má být chráněn nebo omezen, však má rozhodovat výhradně zákonodárce. Na rozdíl od školy volného práva tak zastánci zájmové teorie zcela neopouští zákon a prostor pro volnou úvahu soudce více limitují.³⁵¹

Aplikaci teorie volného práva spatřuje autor v tom, že volební soud zjevně nepovažoval volný mandát za vhodný pro tehdejší stav společnosti. Z tohoto důvodu zvolil interpretaci ústavy i zákona o volebním soudě v neprospěch volného mandátu. Vzhledem k poměrně jasnému znění ústavy přitom musel své odůvodnění založit na relativně volné úvaze o významu volebního systému. Pokud bychom chtěli na postup volebního soudu aplikovat teorii zájmové jurisprudence, bylo by možné střet zájmů, který je podstatou této teorie, shledat kupříkladu v rozporu svobody členů parlamentu jako demokratické hodnoty na straně jedné a stabilizace porevolučních poměrů za pomoci silné pozice politických stran na straně druhé. Touto optikou mohl volební soud vyhodnotit, že primárním cílem zákonodárce byl druhý uvedený zájem.

Škola volného práva ani teorie zájmové jurisprudence nebyly ani zdaleka jedinými přístupy k právu v období první republiky. Velký vliv měly také teorie zcela opačné, zejména brněnská **normativní škola** reprezentovaná Františkem Weyrem a jeho následovníky.³⁵² Myšlenky normativistů mohly soudce volebního soudu ovlivnit co do jejich přístupu k závaznosti soukromoprávních ujednání, v tomto případě reversů. Na tehdejší přístup normativistů dnes upozorňuje například právní teoretik Karel Beran.³⁵³ Konkrétně odkazuje na Weyra, který ve svém díle „Teorie práva“ uvedl, že „*i soukromá smlouva, která v daném právě příkladě vyvolává podmiňující skutkovou podstatu, jeví se nesporně jako norma. Normotvůrci jsou tu smluvní strany, jako při rozsudku je normotvůrcem soudce a při zákonu zákonodárce (parlament, panovník atd.)*“.³⁵⁴ Beran k tomu dodává: „*Normativisté (...) tvrdili, že i v případě právního jednání se jedná o normu, nikoliv však normu obecnou, nýbrž individuální*

³⁵¹ SOBEK, Tomáš. Nemorální morálka. Jiné právo. 27. července 2010. Dostupné online: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/07/tomas-sobek-nemoralni-moralka.html> [citace 23. prosince 2023].

³⁵² VEČEŘA, Miloš. František Weyr a brněnská normativní škola. (In: Právník. 2019, roč. 158, č. 1.)

³⁵³ BERAN, Karel. Výklad právních jednání a interpretace soukromoprávních předpisů: co mají společného, čím se liší a jaký to má význam? Online. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2019, roč. 2019, č. 2, s. 118. ISSN 0323-0619. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2019.20>. [cit. 2024-01-30].

³⁵⁴ WEYR, František. Teorie práva. Brno: Orbis, 1936, s. 129–130.

a svým obsahem konkrétní. Pojmově se však jedná o normu, která je vynutitelná, neboť vychází z jednoho normového ohniska (...) Smluvní povinnosti jsou vynutitelné, neboť vznikají na základě zákona...“.³⁵⁵ Tato argumentace tak podle autora jasně podporuje závaznost reversů za předpokladu, že jsou v souladu se zákony, což volební soud opakovaně potvrzoval.

Přístup volebního soudu k soukromoprávním jednáním v podobě reversu (zejména v druhém výše uvedeném přelomovém nálezu – č. 383 ze dne 22. června 1923) mohl být dále inspirován i některými zahraničními vzory. V tomto ohledu považuje autor za relevantní rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ve věci **Lochner vs. New York** ze dne 17. dubna 1905.³⁵⁶ Nejvyšší soud se v této věci věnoval sporu mezi provozovatelem pekařství Josefem Lochnerem, který překračoval maximální pracovní dobu svých zaměstnanců stanovenou tzv. Bakeshop Act z roku 1895 a přitom odvolával na smluvní svobodu garantovanou čtrnáctým dodatkem ústavy USA, a státem New York, který svůj zákon považoval za přiměřené omezení smluvní svobody v rámci tzv. policejních pravomocí.

Soud rozhodl těsnou většinou (5 pro, 4 proti) ve prospěch pekaře Lochnera. Při svém posuzování soud zvažoval dvě kolidující práva. Na straně jedné šlo o právo jednotlivce být zaměstnáván po dobu, jakou sám uzná za vhodnou, a na straně druhé o právo státu regulovat maximální délku pracovní doby. Nejvyšší soud v rozhodnutí odkazoval i na svou dřívější judikaturu, která se věnovala omezení pracovní doby v případě horníků nebo slévačů a v níž omezení pracovní doby podpořil. V těchto zaměstnáních nicméně shledal konkrétní zdravotní rizika, která v případě pekařů neidentifikoval. Omezení pracovní doby pekařů by podle něj vyžadovalo více než jen zanedbatelnou možnost, že výkon této činnosti může mít zdravotní dopady.

Nejvyšší soud došel k závěru, že legislativa nesledovala ochranu zdraví, ale jiný cíl – omezení pracovní doby. Podle soudu nebylo možné takový cíl zařadit pod spravedlivý, přiměřený a vhodný výkon policejní pravomoci státu, neboť dlouhá pracovní doba nebyla podle něj nebezpečná z hlediska morálky ani zdraví zaměstnanců. Rozhodnutí Lochner vs. New York bylo překonáno teprve ve věci West Coast Hotel Co. v. Parrish ze dne 29. března 1937³⁵⁷ a více než 30 let reprezentovalo přístup Nejvyššího soudu USA upřednostňující soukromoprávní ujednání před legislativní regulací.

³⁵⁵ BERAN, Výklad právních jednání..., s. 118.

³⁵⁶ Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905) Dostupné online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/45/> [citace 26. prosince 2023].

³⁵⁷ West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937) Dostupné online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/#top> [citace 26. prosince 2023].

Argumentace volebního soudu první republiky o platnosti reversů obsahovala některá stanoviska, která předtím použil Nejvyšší soud USA ve věci *Lochner vs. New York*. Obě soudní instituce zejména konstatovaly, že ujednání mezi smluvními stranami může být významnější než legislativa. Obě také vycházely z předpokladu, že smluvní strany činí své dohody zcela svobodně. Podle autora však zcela opominuly, že u pekaře Lochnera byli jeho zaměstnanci slabší smluvní stranou, která své pracovní podmínky nemohla za současného zachování pracovního poměru příliš ovlivnit, a že i zájemci o kandidaturu do československého parlamentu byli slabší smluvní stranou, která nemohla bez následků odmítnout podepsání reversu. Nesouhlas se smluvními podmínkami by pravděpodobně vedl jak u zaměstnanců, tak u zájemců o kandidaturu, k nepříznivým následkům. Smluvní svoboda proto byla u těchto subjektů omezena jejich postavením a legislativa jej naopak mohla posílit. Oba případy jistě nejsou zcela srovnatelné, což vyplývá z jejich velmi odlišného zaměření. Podle autora však mohou jejich podobnosti ukázat na některé relevantní dobové přístupy.

Uvedené teorie a zahraniční judikatura se mohly rozhodování prvorepublikového volebního soudu jistě promítnout. Podle autora však výsledky jeho činnosti vycházejí spíše z faktického ovlivnění politickými stranami než z promyšlené aplikace teoretických koncepcí a inspirace v zahraničí.

3.7.6. Volby župní, zemské a okresní

Právní postavení politických stran bylo v případě voleb do župních zastupitelstev (později zemských zastupitelstev) a okresních výborů (později okresních zastupitelstev) v zásadě stejné jako v případě voleb parlamentních. Toto téma proto komplexně zpracovávají předcházející kapitoly. Autor však pro zpřehlednění uvádí i zde jednu z významných otázek týkajících se politických stran, a to pravidla zániku mandátu v návaznosti na ukončení členství ve straně.

Úpravu územně samosprávných celků lze časově rozdělit do dvou období. V prvním období platil zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.³⁵⁸ Tento předpis zakotvil zánik členství v župním zastupitelstvu a okresním výboru v návaznosti na ukončení členství ve straně (na jejíž kandidátní listině byl dotyčný zvolen) z důvodů nízkých a nečestných. Pro zánik mandátu se vyžadovalo rozhodnutí volebního soudu.³⁵⁹ Tato úprava tedy odpovídala dikci § 13 zákona o volebním soudě.

³⁵⁸ Účinnost od 11. března 1920.

³⁵⁹ § 15, § 71 zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

Ke změně právní úpravy došlo přijetím zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy,³⁶⁰ kterým byla provedena komplexní správní reforma. V jejím rámci bylo zrušeno župní zřízení, které nahradila organizace zemská. S tím souvisel vznik zemských zastupitelstev, a naopak zánik zastupitelstev župních. Okresní výbory pak byly, kromě dalších změn, přejmenovány na okresní zastupitelstva. Při této příležitosti byla přijata i na první pohled nepatrná změna v úpravě zániku mandátu pro ukončení členství ve straně. Zákonodárce vypustil podmínku nízkých a nečestných důvodů a pro zánik mandátu již nevyžadoval rozhodnutí volebního soudu. K zániku mandátu tak docházelo již samotným aktem politické strany.³⁶¹ Tento proces tím byl rovněž zcela vyloučen z jakéhokoliv soudního přezkumu. Zákonodárce tak podle autora zrušil jediné kontrolní mechanismy mimo stranické struktury, které bylo možné při obraně proti zániku mandátu uplatnit.

3.8. Některé názory z veřejné debaty a další poznámky

Autor považuje za přínosné představit některé názory zaznívající ve veřejné debatě, která za první republiky probíhala ohledně právního postavení politických stran. Největší část diskuzí byla věnována otázce volného mandátu člena parlamentu, a to ve světle rozhodovací praxe volebního soudu. Tato kapitola dokresluje rozdělení veřejnosti v otázkách politických stran na dva tábory. Na jedné straně byli kritici všemocného postavení stran a obhájci volného mandátu a na straně druhé zastánci politických stran, kteří, byť žádali jejich právní zakotvení, souhlasili s jejich výjimečným postavením v československé demokracii. Níže jsou uvedeny názory Alfreda Fuchse, Františka Weyra, Josefa Klimenta a Bohumila Baxy. Výčet právníků, novinářů a dalších odborníků, kteří se k politickým stranám vyjadřovali, samozřejmě není vyčerpávající. Cílem autora není poskytnout úplný přehled dobových názorů, nýbrž ukázat různé pohledy, jejichž některé aspekty jsou zajímavé i z hlediska vnitrostranické demokracie. Mezi další odborníky, jejichž názory autor v této kapitole neuvádí, patřili například Jiří Hoetzel, František Vavřínek nebo Václav Joachim.³⁶²

Poměrně rozsáhlý článek věnoval problematice politických stran publicista **Alfred Fuchs**.³⁶³ Konstatoval v něm, že ačkoliv legislativa ani judikatura doposud neuznaly plnou právní existenci stran, má pro ně volební soud „větší porozumění a bere na ně ohledy“.

³⁶⁰ Účinnost od 1. července 1928.

³⁶¹ K § 15, § 64 zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.; MALÝ, Dějiny českého a československého práva..., s. 377–384.; DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 271–276.

³⁶² Tamtéž, s. 266.

³⁶³ FUCHS, Alfred. Politické strany a právní řád. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 18. dubna 1929, 6(15), s. 225–228. ISSN 1805-2924.)

Tato náklonost volebního soudu se podle něj projevila uznáním politických stran jako „majitelů mandátů v zákonodárném sboru“. K uznání reversů volebním soudem konkrétně uvedl, že soud neměl pro takový závěr žádné zákonné zmocnění. Pochyboval o možnosti politické strany, běžně vnímané jako subjekt bez právní osobnosti, uzavírat platné smlouvy, které navíc byly vymahatelné před soudem.

Dále upozorňoval na stále sílící postavení stran „vrcholicím přímo v jejich zbožnění“. Jako příklad takového přístupu zmínil zprávu imunitního výboru senátu ze dne 9. května 1923. Ta se věnovala čtyřem poslancům Československé strany socialistické, o ztrátě jejichž mandátů později rozhodoval volební soud a jejichž případ autor popisuje výše. Tito čtyři poslanci se vyloučení ze strany pokoušeli nepřímo bránit soukromou žalobou za urážku na cti ve smyslu § 488 a § 491 trestního zákoníku³⁶⁴ podanou proti senátorům, kteří se podíleli na přijetí rozhodnutí strany o jejich vyloučení. Imunitní výbor senátu proto rozhodoval o vydání těchto senátorů k trestnímu stíhání.

Výbor nakonec rozhodl o nevydání senátorů, přičemž přijal obšírné stanovisko k otázce stranické disciplíny. Zejména uvedl, že „v republice naši jsou poslanci (senátoři) jen držitelé mandátů, jichž vlastníky jsou politické strany. Poslanec (senátor) jedná a hlasuje za stranu a jejím jménem, a nikoliv jménem vlastním“.³⁶⁵

Výbor dále dovozoval, že pokud poslanec nesouhlasí s pokynem strany, může „hlasovat v intencích klubu a nečiní tím svému svědomí žádného násilí, poněvadž nehlasuje ze své vůle a dle svého vědomí a svědomí, nýbrž z vůle, z usnesení a ze svědomí svého klubu, své strany“.³⁶⁶

Zpráva imunitního výboru pak dospěla k závěru, že: „Tento poměr nestojí nijak v odporu s předpisem § 22 ústav. listiny, dle něhož členové Národního shromáždění nesmějí od nikoho přijímati příkazy, neboť (...) nelze tento předpis jinak vykládati než tak, že vyloučen jest z vlivu na poslance každý příkaz, jenž vychází z venčí sněmovny, se strany osob třetích a mimo klub se nalézajících, aneb se strany vlády“.³⁶⁷

Všechny tyto závěry podrobil Alfred Fuchs kritice. Především upozornil na účelovou interpretaci § 22 československé ústavy. Její znění totiž výslovně uvádělo, že členovi parlamentu nesmí dávat příkazy nikdo. Imunitní výbor však podle Fuchse dovodil, že „nikdo jest přece někdo“, což se podle něj „příčilo veškeré logice“. Fuchs dále uvádí, že by bylo vhodné

³⁶⁴ Zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích. Účinnost od 1. září 1852.

³⁶⁵ Zpráva imunitního výboru senátu, tisk č. 1641, I. vol. obd., 7. zasedání, 1923. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1641_00.htm [citace 28. prosince 2023].

³⁶⁶ Tamtéž.

³⁶⁷ Tamtéž.

se přiklonit buď k vázanému nebo volnému mandátu, nikoliv ale praxí, nýbrž v ústavě. Vyjadřuje se také k různým návrhům na změny fungování volebního práva.

Za zmínku stojí především návrh, který by oficiálně uzákonil ztrátu mandátu člena parlamentu v případě vyloučení ze strany, tedy závěr, ke kterému ve své judikatuře dospěl volební soud. Tento návrh byl parlamentu předložen jako novelizace řádu volení do poslanecké sněmovny. Úprava se týkala mimo jiné § 56, podle jehož nového znění měl mandát poslance zaniknout „*vystoupením nebo vyloučením ze strany, na jejíž kandidátní listinu člen Národního shromáždění byl zvolen*“.³⁶⁸ Jednalo by se tak o obdobnou úpravu jako v případě sborů místní samosprávy.

Zvláštní část důvodové zprávy k zákonu pak k této věci uvedla: „*Zde jde o samozřejmý důsledek našeho volebního systému. Jak volební soud v několika případech již prohlásil, vyžaduje tento volební systém s nutnou logickou důsledností, aby každé opuštění volební strany (...) bylo provázeno již po zákonu ztrátou tohoto mandátu a vrácením jeho dotyčné straně. To odpovídá konečně všeobecnému a přirozenému zvyku, že každý, kdo převezme od strany jako její příslušník jakoukoli funkci, vrátí ji straně, jakmile přestane býti jejím příslušníkem*“.³⁶⁹

Návrh nového znění § 56, ač směřoval k zákonnému ukotvení již dosaženého právního stavu, však překvapivě ústavněprávní výbor vyškrtl, a to bez odůvodnění.³⁷⁰ Vyškrtnutí pak Fuchs vysvětloval jednak faktickou nadbytečností tohoto ustanovení (když již existovalo rozhodnutí volebního soudu se stejnými účinky) a jednak tím, že zákonodárce nechtěl „otevřeně přiznat svrchovanost stran“.

Fuchs ve svém článku zmiňuje také některé snahy o uzákonění komplexní právní úpravy politických stran. Upozorňuje na interpelaci poslance Augusta Koberga na ministra vnitra ze dne 20. ledna 1928. Poslanec tehdy ministrovi vytýkal omezení agitace opozičních stran za pomoci argumentace o absenci jejich právní subjektivity a tázal se ho mimo jiné: „*Proč dodnes, ač již*

³⁶⁸ Vládní návrh zákona, kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny ze dne 29. února 1920, č. 123 Sb. z. a n., tisk č. 5272, I. vol. obd., 11. zasedání, 1925. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t5272_01.htm [citace 28. prosince 2023].

³⁶⁹ Tamtéž.

³⁷⁰ Zpráva ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny o vládním návrhu (tisk č. 5272) zákona, kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny ze dne 29. února 1920, č. 123 Sb. z. a n., tisk č. 5291, I. vol. obd., 11. zasedání, 1925. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t5291_01.htm [citace 28. prosince 2023].

*jsme v desátém roce od vzniku republiky, nebyl podán návrh zákona, který by náležitě upravil právní postavení politických stran? (překlad, pozn. autora)*³⁷¹

Na interpelaci ministr odpověděl, že snaha regulovat politické strany naráží na překážky, a dodal: *„Ve státech, jež pokoušely se o zákonnou úpravu právního postavení politických stran, narazil návrh na odpor politických stran samých, neboť politické strany vítaly sice práva, jež jim zákonem měla být zaručena, ohražovaly se však proti podmínkám a povinnostem, jež jim tímž zákonem měly být uloženy. Proto dokud nebude mezi stranami ve věci docíleno dohody, musí se omeziti ministerstvo vnitra v oboru svém jen na úpravu toliko v otázkách, kde úpravu tu žádá v první řadě státní zájem, jako je tomu v rádech volebních“*.³⁷²

Fuchse tato odpověď ministra vnitra zřejmě natolik rozlítla, že další významnou část svého článku věnoval velmi výstižné a komplexní kritice politických stran. Autor této práce se s jeho závěry ve velké míře ztotožňuje, a dovoluje si proto citovat následující pasáž článku: *„Z této vsutku upřímné odpovědi (ministra vnitra, pozn. autora) nejkřiklavěji snad vysvítá, na jak právně imaginárních veličinách jest založeno naše ústavní zřízení. Jsou-li strany skutečně majitelkami mandátů do zákonodárných sborů, jsou-li skutečně organismy, jimiž suverénní lid provádí a uplatňuje svoji vůli a moc, a jsou-li to organismy jen faktické, existující mimo zákon, působící někdy i proti zákonu, pak trpí tím bezpečnost a jistota ústavního zřízení a života nebyvalou měrou. Vždyť taková faktická organizace, jejíž vůle rozhoduje o zákonodárství a politice, jest naprosto neodpovědná za své jednání, řídí se normami, které si sama dává, sama mění a volně porušuje, žije v přítmí, bez kontroly veřejnosti a z finančních zdrojů naprosto neznámých“*.³⁷³

Fuchs se, aniž by to přímo zmínil, svými závěry dotýká také vnitrostranické demokracie. Politické strany totiž kritizuje i z důvodu, že selhávají ve svém poslání, a to výchově nových státníků. Strany podle něj *„pěstují t. zv. kázeň, která ubíjí individualitu, nedá vzniku novým myšlenkám a názorům odchylným od názorů t. zv. vedení (...) To není kázeň, to je pruský armádní dril nebo církevní hyperdisciplina“*.³⁷⁴

³⁷¹ Interpelace poslance dra. Koberga a druhů min. vnitra o úpravě právního postavení politických stran., č. 1433/VI, ze dne 20. ledna 1928. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1568_01.htm [citace 28. prosince 2023].

³⁷² Odpověď ministra vnitra na interpelaci poslance dra. Koberga a druhů o úpravě právního postavení politických stran (tisk č. 1433/VI), č. 1568/XIV., ze dne 25. dubna 1928. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1568_01.htm [citace 28. prosince 2023].

³⁷³ FUCHS, Alfred. Politické strany a právní řád. s. 227. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 18. dubna 1929, 6(15), s. 225–228. ISSN 1805-2924.)

³⁷⁴ Tamtéž.

Svůj článek uzavírá konstatováním, že politické strany nemohou stát nad státem. V tomto kontextu žádá, aby politiku řídili členové parlamentu, které k tomu lid zvolil, a nikoliv neprůhledné stranické sekretariáty, jež poslance a senátory ovládají jako své loutky.

Opačný názor na postavení politických stran zastával ústavní právník **František Weyr**. V jeho pojetí měly politické strany v poměrném volebním systému představovat zásadní instituci demokratického státu. Obsazení parlamentu pak mělo být především v jejich kompetenci. Hájil proto imperativní mandát a individuální ochranu zákonodárce vůči straně považoval za omyl. Zastával proto také jiný pohled na judikaturu volebního soudu. Své názory na tuto problematiku představil mimo jiné v sérii tří článků z roku 1923.

V článku z července 1923 se Weyr vyjadřuje k nálezu volebního soudu, kterým byla posvěcena praxe reversů.³⁷⁵ Dochází v něm k závěru, že volební soud sice ve věci rozhodl správně a že i on sám by poslance mandátů zbavil, nicméně že způsob, jakým k takovému výsledku soud došel (tedy odůvodnění rozhodnutí), je nesprávný. Předně uvedl, že nesouhlasí se závěrem volebního soudu o dispozitivnosti (byť jen částečné, pozn. autora) ustanovení zákona o volebním soudě, které umožňuje zbavení mandátu člena parlamentu pro vyloučení ze strany z důvodů nízkých a nečestných. Konstatoval, že pravidlem je kogentní charakter normy a že zákonodárce v tomto případě dispozitivnost nestanovil. K tomu dodává, že revers je navíc v rozporu s kogentním ustanovením § 22 československé ústavy upravující zákaz přijímání rozkazů pro členy parlamentu.

Dalším argumentem je podle Weyra také omezená působnost volebního soudu. Ten totiž smí rozhodovat o ztrátě mandátu jen v případech, ve kterých mu to stanoví zákon. Zbavení mandátu z důvodu porušení reversu však zákon vůbec nezmiňuje. Volební soud tak podle Weyra vůbec nemohl o věci rozhodovat pro nedostatek kompetence. Weyr zastává názor, že § 22 ústavní listiny je pochybením zákonodárce a že je nutné jej nikoliv vykládat dispozitivně, jak to udělal volební soud, ale přímo jej ignorovat. Stejnou optikou je podle něj nutné ignorovat nízké a nečestné důvody vyloučení ze strany, a tím dovodit, že ztráta mandátů je možná i z dalších důvodů včetně reversu.³⁷⁶ Podle Weyra je tedy nutné ústavu a volební zákonodárství vykládat ve světle jeho představ o charakteru mandátu. Ty jsou blíže představeny v dalším z jeho článků.

³⁷⁵ WEYR, František. Volební soud o ztrátě mandátů. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 23. července 1923, 31(363, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

³⁷⁶ Tamtéž.

V listopadu 1923 publikoval Weyr v Lidových novinách článek, ve kterém kritizoval zakotvení volného mandátu poslance a senátora v § 22 ústavy.³⁷⁷ Uvedl, že vhodnější alternativou pro československý právní řád je mandát imperativní. V rámci historického exkurzu zmínil, že imperativní mandát dobře fungoval v době stran stavovských, kdy člen parlamentu zastupoval konkrétní skupinu obyvatel, které byl odpovědný. Dalším vývojovým stadiem byl podle něj „jednotný stát s jednotným obyvatelstvem“, v němž zákonodárci volení většinovým systémem zastupovali nikoliv konkrétní občany, ale jednotnou vůli státu. Následným rozvojem politických stran ale podle Weyra tato fikce zanikla a členové parlamentu opět začali zastupovat konkrétní skupiny voličů, tentokrát organizované v politických stranách. Stav tak byly nahrazeny stranami. Volný mandát za takového stavu podle Weyra nejenže pozbyl smyslu, ale dokonce se stal škodlivým.

Dále Weyr uvádí, že členové parlamentu jsou na politických stranách zcela závislí a že by bez nich mandát vůbec nemohli získat. Podivuje se proto nad tím, že by politické strany nemohly těmto svým zástupcům dávat žádné příkazy. Na závěr dovozuje, že tento stav může vést k oligarchii (zřejmě členů parlamentu, pozn. autora), protože ti by měli jednak zastupovat jednotnou vůli státu, současně jsou ale v realitě svázáni s politickými stranami, před kterými jsou ovšem zároveň chráněni.

V posledním článku, rovněž z listopadu 1923, rozebírá Weyr blíže „vyloučení ze strany z důvodů nízkých a nečestných“ jako podkladu pro zbavení mandátu člena parlamentu.³⁷⁸ V návaznosti na své dříve vyslovené názory Weyr zmiňuje, že podmínka nízkého a nečestného jednání je nadbytečná a nesouladná se zbytkem právního řádu. Uvádí, že zákonodárce v novější úpravě (novelizaci) voleb do místních zastupitelstev zmínku o nízkých a nečestných důvodech vypustil a pro zbavení mandátu vyžaduje již jen vyloučení ze strany. Původní zmínka je podle něj tak jen pochybením zákonodárce, který „nedomyslel důsledky takového ustanovení“. Weyr následně ustupuje ze svého dřívějšího názoru, že podmínku nízkých a nečestných důvodů je třeba zcela ignorovat, a jako nové nabízí řešení v podobě aplikace „politické morálky“. Tato morálka je podle něj „jemnější než morálka povšechná“ a podle ní je za nízké a nečestné jednání nutné považovat každé jednání člena parlamentu, kterým porušuje disciplínu své strany.³⁷⁹

³⁷⁷ WEYR, František. Imperativní mandát. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 2. listopadu 1923, 31(549, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

³⁷⁸ WEYR, František. Důvody nízké a nečestné. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 21. listopadu 1923, 31(584, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

³⁷⁹ Tamtéž.

Dalším významným přispěvatelem do debaty o právním postavení politických stran byl ústavní právník **Bohumil Baxa**. V jednom ze svých pojednání o politických stranách uvádí, že strany jsou „svobodná sdružení jednotlivců“, která ve svobodném státu nelze právním řádem upravovat.³⁸⁰ Konstatuje, že v zastupitelské demokracii hrají politické strany zásadní roli. Tato role je o to větší v případě vázaných kandidátních listin. V takových situacích „*ve skutečnosti kandiduje politická strana a kandidát vděčí svou kandidaturu i své zvolení politické straně*“.³⁸¹ Baxa se dále věnuje poměru poslance a senátora k politické straně, za niž byl zvolen. Uvádí, že ačkoliv de iure platí v Československu mandát volný, jedná se de facto o mandát imperativní. V tomto vychází mimo jiné z možnosti politické strany zbavit poslance mandátu v případě jeho neposlušnosti. Poměr člena parlamentu k politickým stranám má podle Baxy „účinky v celém životě veřejném“, a zejména pak v parlamentu. Projevuje se i v případě koaličního způsobu vlády, ve kterém je stranická disciplína nezbytným předpokladem „stability vládní politiky“. Baxa uzavírá, že „*Stát jest v držení politických stran a politické strany jsou osou a střediskem veškerého veřejného života*“, tedy že se jedná o „stát stran“, který má řadu problémů, nicméně „*zůstává státem demokratickým*“.³⁸² Dnešní autoři pak popisují Baxu jako příznivce rozhodnutí volebního soudu.³⁸³

Dalším odborníkem na otázky politických stran byl historik právních dějin **Josef Kliment**. V jedné ze svých politických přednášek se věnoval vztahu člena parlamentu a politické strany.³⁸⁴ Zastával názor, že československá ústava vychází z principu volného mandátu, přičemž odkazoval na její § 22. Zmínil, že tato zásada úzce souvisí s absencí právní úpravy politických stran. Strany podle něj nemají žádný právní základ a ve volbách se projevují jen v podobě volebních skupin. Význam těchto skupin pak pomine dokončením voleb. Zvolení zákonodárci již podle Klimenta mají být nezávislými zástupci lidu.

Praxi volebního soudu i novelizace volebních zákonů, které vázaly mandát na členství ve straně, považoval za protiústavní. Uznáním platnosti reversů nastala podle Klimenta „*na místo ústavní éry volných poslanců doba nevolných delegátů politických stran*“.³⁸⁵ Tímto způsobem byl podle něj „neústavní cestou nastolen stát stran“. Československo se tak stalo korporáčním státem, který ovšem „spočíval na korporacích žijících mimo zákon“. Důsledkem

³⁸⁰ ŠÍMA, Jaroslav a BAXA, Bohumil. *Politika a věda: sborník k desátému výročí založení Svobodné školy politických nauk*. Praha: Svobodná škola politických nauk, 1938, s. 18–21.

³⁸¹ Tamtéž.

³⁸² Tamtéž.

³⁸³ KUDRNA, Volný mandát člena parlamentu..., s. 93.

³⁸⁴ KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran: (otisk přednášky z politického semináře)*. Praha: Josef Kliment, 1933.

³⁸⁵ Tamtéž.

takového stavu bylo podle Klimenta vyprázdnění funkce parlamentu, který byl v takovém státě „jen aprobantem věcí předem hotových“.

Jako řešení nastalé situace nabízel buď návrat k volnému mandátu, nebo cestu státu stran, který by ke svému funkčnímu provedení ale vyžadoval zákonné zakotvení stran. Sám byl příznivcem návratu k volnému mandátu. K tomu uvedl, že „*osou politického dění má být (...) politik, jemuž má býti strana resonanční deskou*“.³⁸⁶ Došel také k závěru, že důsledná aplikace volného mandátu povede ke zlepšení kvality členů parlamentu, zlepšení transparentnosti rozhodování a předejde stavu, ve kterém „*svaluje odpovědnost strana na poslance a poslanec na stranu*“.³⁸⁷

Autor se z uvedených názorů a při současném pohledu na věc přiklání na stranu obhájců volného mandátu. Souhlasí proto zejména s názory A. Fuchse a J. Klimenta, které však za první republiky byly přinejmenším v rámci volebního soudu v menšině. V tomto ohledu považuje za důležitý jednak argument o nemožnosti politické strany jako non-subjektu uzavírat platné smlouvy (reversy) a také o nedispozitivnosti ustanovení § 22 ústavní listiny (v tomto případě tedy souhlasí i s F. Weyrem). Autor vnímá rozpor mezi právními normami z počátku první republiky a jejich pozdějším soudním výkladem a novelizacemi, které vedly k úplnému upuštění od volného mandátu. Řešení této situace pak nevidí jako F. Weyr v ignorování pravidel omezujících imperativní mandát nebo v jejich účelovém výkladu ve prospěch politických stran. Autor se stejně jako J. Kliment domnívá, že prvorepublikový zákonodárce a v návaznosti na něj i právní řád se měli ubírat jedním nebo druhým směrem (volným nebo vázaným mandátem). Variantu zakotvení volného mandátu při současné praxi mandátu imperativního považuje autor za zcela nesystematickou a vzbuzující pochybnosti o charakteru demokratického systému Československa.

Autor dále souhlasí s názorem A. Fuchse, že popsaný stav zřejmě vyhovoval politickým stranám. Ty totiž byly skutečnými „pány“ celého systému, ačkoliv se za pomoci právního řádu navenek tvářily, že volný mandát je garantován. Strany pak nic nenutilo tento stav měnit, protože jim jednoduše vyhovoval. Tomu odpovídá i nepřijetí návrhu změny volebního řádu, kterou by byla praxe volebního soudu aprobována, stejně tak jako zmíněná laxnost ministra vnitra ve snaze strany právně regulovat. Strany proto mohly zůstat v přítmí a současně být hlavními hybateli celé politiky.

³⁸⁶ KLIMENT, Josef. Demokracie a stát stran: (otisk přednášky z politického semináře). Praha: Josef Kliment, 1933.

³⁸⁷ Tamtéž.

Charakter mandátu v parlamentu se projevoval i na vnitrostranické demokracii, k jejíž kvalitě nepřispíval. Politické strany imperativní mandát posiloval. Současně stranám ale právní řád nekladl jakékoliv mantinely. Strany tak pohltily parlament a ten se stal jejich nástrojem, kterým jen legitimovaly svá dřívější rozhodnutí. Celé jádro rozhodovací činnosti ve státu se přeneslo do stranických orgánů. Nad těmito však neměl občan – volič jakékoliv kontroly. Poslanec či senátor s volným mandátem, který by mohl být oponentem stranické linie, byl zcela umlčen. V tomto kontextu byla demokracie na úrovni státu postupně nahrazována demokracií v politických stranách, což vlastně odpovídalo představám F. Weyra (viz kapitola: Registrace politických stran a názory z veřejné debaty). Vnitrostranické procesy však neměly žádné zákonné zakotvení a jejich demokratický charakter záležel pouze na vůli samotných stran.

3.9. Zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran

V průběhu existence první republiky byl přijat jediný zákon specializovaný přímo na politické strany. Jednalo se o zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran (účinnost od 31. října 1933). Jeho přijetí nebylo završením procesu ukotvení stran v právním řádu, ale především reakcí na akutní nebezpečí představované německými nacionálně-socialistickými stranami. Zákon navazoval na sadu právních předpisů, které měly zajistit bezpečnost Československa, tedy zejména na zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky (účinnost od 1. května 1923) nebo na zákon č. 300/1920 Sb., o mimořádných opatřeních (účinnost od 6. května 1920).³⁸⁸

Zákon neměnil vnímání politických stran tehdejší judikaturou, a vycházel tak z názoru, že se jednalo o právně neupravené a pouze fakticky existující subjekty.³⁸⁹ Aby proto mohl činnost politických stran skutečně efektivně postihovat, musel obsírně popsat, které konkrétní činnosti stran mohou být postiženy. Tím byla v legislativě poprvé komplexně vymezena velká část jejich aktivit. Vzhledem k charakteru stran však jejich postižení probíhalo vždy jen nepřímou. Regulace se tedy dotkla jen fyzických a právnických osob, u kterých bylo možné identifikovat podle kritérií zákona spojení se stranou.

³⁸⁸ Zpráva ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny, tisk č. 2358, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online na: <https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/> [citace 28. prosince 2023].: „Vládní návrh zákona č. t. 2355 o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran jest dalším článkem v řadě opatření na ochranu bezpečnosti republiky a jejího obyvatelstva. K zákonům čís. 124 Sb. z. a n., kterým se doplňuje zákon na ochranu republiky, čís. 125, jímž se mění zákon o mimořádných opatřeních, čís. 126 (...) připojuje se návrh o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran“.

³⁸⁹ Tamtéž.: „Politická praxe v naší republice učinila z politických stran nositele veškeré politiky, státní i samosprávné, i v zájmových korporacích. V důsledku toho množily se hlasy, které volaly po tom, aby politické strany, existující jako organizace volné, bez základu spolkového, byly právním řádem uznány a vzaty jím nejen fakticky, ale i oficiálně právně na vědomí, aby se staly veřejnoprávními korporacemi s právní osobností, staly se právním subjektem nejen práv a povinností veřejných, ale i práv a závazků soukromých“.

Právě kvůli aplikaci tohoto přístupu musel zákon vymezit i pojmy politická strana a člen politické strany. Podle § 20 zákona se politickou stranou rozuměla „*nejen politická strana řádně organisovaná, nýbrž i jakákoliv politická skupina, sdružení nebo hnutí*“.³⁹⁰ Z této definice je zjevná snaha vztáhnout působnost zákona na jakkoliv organizované subjekty. Za člena strany pak byl považován každý, kdo v posledních 6 měsících před rozhodnutím o postizení strany byl jejím organizovaným členem, podporoval stranu nebo schvaloval její cíle, či kdo za ni kandidoval.³⁹¹ Obě tyto definice byly skutečně široké. Podle autora tak mohl být za člena považován i ten, kdo třeba jen jednou vystoupil na veřejném shromáždění strany a vyjádřil podporu jejímu programu.

Pro pochopení smyslu zákona a jeho možných souvislostí s vnitrostranickou demokracií je vhodné nahlédnout do jeho vládní důvodové zprávy, podobně jak to učinili jiní autoři dříve.³⁹² Potřebu přijetí zákona zdůvodňuje vláda následovně: „*Československá republika (...) chovala se od svého vzniku nanejvýš liberálně ke všem politickým proudům. Svobody této však bylo některými stranami hrubě zneužito. Jsou to strany, jež vyvíjely činnost směřující proti samotným ústavním základům republiky Československé, ohrožující zvýšenou měrou svojí činností samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánskou formu a bezpečnost našeho státu. (...) Došly-li věci tak daleko, nemůže vláda déle váhati a musí splniti svoji první a naléhavou povinnost, postarati se o ochranu ústavních základů státu. (...) Proto předkládá vláda (...) návrh na zákonnou úpravu potřebnou k účinné obraně proti stranám podvracejícím základy státu*“.³⁹³

Z výše uvedeného vyplývá cíl zákona, kterým bylo omezení činnosti politických stran ohrožujících ústavní základy republiky. Základní nástroj k dosažení tohoto cíle byl definován v § 1 zákona. Vládě umožňoval rozpustit nebo zastavit činnost strany, byla-li její aktivitou „*zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky československé*“.³⁹⁴ Hodnoty vyjmenované v tomto ustanovení vycházely podle vládní důvodové zprávy k zákonu z ustanovení zajišťujících některé aspekty bezpečnosti státu (§ 113, odst. 3 ústavy a § 13 ústavního zákona č. 293/1920 Sb.,

³⁹⁰ § 20 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

³⁹¹ Tamtéž.

³⁹² Např. ROZTOČIL, *Legislativa a judikatura...*, s. 23.

³⁹³ Vládní návrh zákona a důvodová zpráva, tisk č. 2355, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2355_00.htm [citace 28. prosince 2023].

³⁹⁴ § 1 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního) a podle důvodové zprávy se mělo jednat o vůbec nejdůležitější právní statky.³⁹⁵

Zákon tak, podobně jako další předpisy, nevěnoval vnitrostranické demokracii přílišnou pozornost. Mezi hodnoty, které zákon chránil a jež mohly současně souviset s vnitřními poměry politických stran, mohla patřit jediné „demokraticko-republikánská forma státu“. Tento pojem je však podle názoru autora potřeba vykládat spíše ve vztahu k celému politickému systému než k internímu uspořádání jeho jednotlivých aktérů. Je samozřejmě možné dovozovat, že podmínkou demokratické formy státu jsou demokratické politické strany, nicméně k takovým úvahám zákonodárce spíše nemířil. Koneckonců přijetí zákona nebylo vedeno snahou narovnat poměry uvnitř stran, ale pouze reagovat na hrozbu reprezentovanou německými nacionálně-socialistickými stranami.

Ačkoliv zákon nesměřuje primárně k úpravě vnitrostranické demokracie, považuje autor za zajímavé stručně představit některé jeho postupy. Zákon totiž významně zasáhl do řady základních práv garantovaných československou ústavou a dokázal velmi efektivně zasáhnout postižené politické strany, respektive jejich členy a přívržence.³⁹⁶ Tím se mimo jiné ukázalo, že zákonodárce si byl dobře vědom rozsahu stranické činnosti. Zřejmě však neměl zájem legislativně upravit každodenní fungování politických stran. Jinak by totiž přijímání zákona přímo specializovaného na politické strany, byť jen na omezení jejich činnosti, bylo příhodným okamžikem k zakotvení jejich komplexní úpravy.

3.9.1. Postižení politické strany

Podle zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran bylo možné proti stranám postupovat dvojím způsobem. První variantou bylo zastavení činnosti strany, druhá možnost spočívala v jejím rozpuštění. Asi největším rozdílem byla ztráta mandátů v zákonodárném sboru v případě rozpouštění strany, zatímco při zastavení činnosti zůstávaly tyto mandáty nedotčeny.³⁹⁷

³⁹⁵ § 113 odst. 3 ústavy Československé republiky ve znění ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky: „*Tímto způsobem může se stanoviti, jakým omezením podléhají zásady předcházejících odstavců za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek*“;

§ 13 ústavního zákona č. 293/1920 Sb., o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního: „*Pouze zákonem může býti stanoveno, jakým omezením podléhají ustanovení §§ 2 až 9 a 11 tohoto zákona a § 113 ústavní listiny za války nebo tehdy, nastanou-li uvnitř státu nebo na jeho hranicích události ohrožující zvýšenou měrou celistvost státu, jeho republikánskou formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek*“.

³⁹⁶ MALÝ, Dějiny českého a československého práva..., s. 359.

³⁹⁷ § 1 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.; Vládní návrh zákona a důvodová zpráva, tisk č. 2355, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2355_00.htm [citace 28. prosince 2023].

Zákon také počítal s možností, že se jej strany pokusí obejít za pomoci založení nové strany. Zavedl proto institut tzv. náhradní strany, která se vyznačovala stejným programem, názvem, či personálním obsazením. Taková strana mohla být postižena stejně jako strana původní.³⁹⁸

Pokud jde o rozhodování podle zákona, příslušným orgánem byla vláda. Rozhodnutí o zastavení činnosti nebo rozpuštění strany bylo přijímáno jako usnesení vlády a mělo povahu správního aktu. Proti takovému usnesení byla možná obrana stížností k nejvyššímu správnímu soudu³⁹⁹, která však neměla podle zákona automatický odkladný účinek, jenž ovšem mohl být přiznán.⁴⁰⁰

Zastavením činnosti nebo rozpuštěním politické strany byla podle § 2 zákona zakázána její činnost. Toto ustanovení obsahovalo příkladný výčet aktivit, které nesměly být vykonávány. Jednalo se například o zákaz používání symbolů strany nebo zákaz organizovat stranická shromáždění. Podle § 3 bylo možné postihnout právnické osoby podporující stranu. Činnost takových osob mohla být podrobena doзору, zastavena, nebo mohly být rozpuštěny (při rozpuštění strany). Omezit bylo možné také stranický tisk a komunikace. Na základě § 5 a § 6 zákona bylo možné zakázat vydávání a šíření tiskopisů, včetně periodik. Další omezení přímo dopadala na příslušníky strany. Ti nemohli podle § 4 zákona po dobu 3 let od rozhodnutí o zastavení činnosti nebo rozpuštění strany pořádat žádná shromáždění bez povolení okresního úřadu. Dle § 7 zákona mohl uložit příslušníkům strany okresní úřad také celou řadu dalších omezení. Například se jednalo o zabavování a otevírání dopisů, cenzuru telegramů nebo vypovězení z určitého území. Ustanovení § 12 dále umožnilo zabavování majetku, který byl užíván ve prospěch strany nebo pro její potřeby.

Zákon tím umožnil legální zásah do celé řady individuálních občanských práv, a to pro početné skupiny osob. Takové zásahy navíc probíhaly bez přímé ingerence soudu. Někteří dnešní autoři právě z těchto důvodů považují zákon za velmi problematický.⁴⁰¹

³⁹⁸ Vládní návrh zákona a důvodová zpráva, tisk č. 2355, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2355_00.htm [citace 28. prosince 2023].

³⁹⁹ Zpráva ústavně-právního výboru senátu, tisk č. 1127, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/tisky/t1127_00.htm [citace 28. prosince 2023].: „Není třeba obávati se zneužití plných mocí navrhovaným zákonem vládě daných, neboť rozhodnutí její na základě tohoto zákona budou akty správními, které podléhají ku podané stížnosti přezkoumání nejvyššího správního soudu“.

⁴⁰⁰ Viz § 17 zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě (účinnost od 1. ledna 1876). Tento stav nezměnily ani pozdější novelizace, zejména zákon č. 164/1937 Sb. o nejvyšším správním soudě (účinnost od 3. července 1937).

⁴⁰¹ MALÝ, Dějiny českého a československého práva..., s. 359.

Možná vůbec nejvýznamnějším následkem zastavení činnosti a rozpuštění strany bylo postižení mandátů strany v zastupitelských sborech. V případě místní a zájmové samosprávy postačilo ke ztrátě mandátu zastavení činnosti strany. Rozhodnutí o ztrátě mandátu vydávaly příslušné orgány státní správy (např. o členech zemského zastupitelstva rozhodovalo ministerstvo vnitra).⁴⁰² Členové parlamentu ztráceli mandát teprve rozpuštěním strany. O ztrátě jejich mandátů rozhodoval na základě podnětu vlády zvláštní senát nejvyššího správního soudu.⁴⁰³ Řízení před soudem nicméně neposkytovalo reálné možnosti zvrácení vládního rozhodnutí. Soud k tomu ve svém nálezu ze dne 25. listopadu 1933 uvedl, že „*přísluší mandátovému senátu toliko zjistiti, které osoby byly zvoleny jako kandidáti volební strany, jejíž kandidátní listina zněla na jméno rozpuštěné strany, a vysloviti, že u nich ztráta mandátu nastala*“.⁴⁰⁴ Zbývá dodat, že osoby, které takto mandát pozbyly, byly rovněž vyloučeny z práva znovu ho nabýt po dobu dalších 3 let.⁴⁰⁵

Právě tato ustanovení jsou z celé úpravy asi nejvíce kontroverzní. Rozhodnutí vlády mohlo zcela zásadně ovlivnit složení zastupitelských sborů, ale i mnoha dalších funkcí v zájmové a místní samosprávě. Taková úprava v sobě nesla velké riziko zneužití. Zpochybňována byla v této souvislosti ústavnost zákona. Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi této otázce kulantně vyhnul, když s takovými námitkami vždy odkázal na ústavní soud, který ovšem v době přijetí zákona již nefungoval.⁴⁰⁶

3.9.2. Vztah zákona ke spolkové úpravě

Mezi spolkovou legislativou a zákonem o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran existovalo úzké spojení. Ještě před jeho přijetím totiž vláda rozpustila dvě politické strany – Deutsche Nationalpartei (DNP) a Deutsche nationalsozialistische Arbeiterpartei (DNSAP). Obě strany byly rozpuštěny na základě aplikace ustanovení o rozpouštění spolku v zákoně o právě spolčovacím a v československé ústavě (viz kapitola: Obrat v judikatuře). Ukázalo se tak, že postihnout politické strany bylo možné ještě před přijetím nového zákona, i když užití spolkové úpravy pro tyto potřeby bylo přinejmenším sporné.

Nakonec tuto možnost uznal i nový zákon, když v § 22 uvedl: „*Zákazy činnosti strany, vydané podle rozhodnutí vlády před účinností tohoto zákona mají stejné následky jako zastavení*

⁴⁰² § 10 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

⁴⁰³ § 16, § 17 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

⁴⁰⁴ Nález mandátového senátu Nejvyššího správního soudu ČSR ze 25. listopadu 1933, č. 8, Bohuslav adm. 1/III/1933. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 154.)

⁴⁰⁵ § 18 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

⁴⁰⁶ ROZTOČIL, Legislativa a judikatura..., s. 26 a poznámka č. 12.;

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18602/35, Bohuslav adm. č. 12093/1935.

činnosti strany podle tohoto zákona“.⁴⁰⁷ Zavedl tedy retroaktivní pravidlo, kterým následky zastavení činnosti strany podle nového zákona uplatnil bez dalšího i na strany, jejichž činnost byla blíže neurčenými způsoby zakázána před jeho účinností.

Stejně jako bylo sporné postižení politických stran spolkovou legislativou, tak bylo podle autora pochybné i propojení tohoto postupu s novým zákonem. Rozhodnutí o zákazu činnosti stran vydaná před účinností nového zákona získala § 22 zcela nový obsah. To vedlo k zásadnímu porušení právní jistoty pro dříve zakázané (rozpuštěné) politické strany.

Jaký vliv tedy mělo přijetí nového zákona na možnost postihnout strany podle spolkové legislativy? Podle názoru některých autorů spočívala hlavní změna v omezení důvodů pro zastavení a rozpuštění strany. Zatímco zákon o právě společným a československá ústava zakotvily poměrně široké důvody, kvůli kterým mohla být strana (spolek) postižena, od přijetí nového zákona bylo možné stranu postihnout jen z důvodů uvedených v jeho § 1, které byly výrazně užší. Další změna nastala u pravomocí pro postižení stran. Podle spolkové úpravy mohl například činnost strany pro svůj obvod zastavit i obecní starosta. Nový zákon zakotvil pro všechny případy pravomoc vlády.⁴⁰⁸

Zmocnění zastavovat činnost a rozpouštět politické strany bylo zákonem o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran časově omezeno do 1. ledna 1935. Následně bylo prodlouženo zákonem č. 269/1934 Sb. do 1. ledna 1936.⁴⁰⁹ Další prodloužení však nenastalo, a tak uplynutím tohoto data pozbyla významná část ustanovení nového zákona účinnosti. Tím došlo k opětovné aktivaci možnosti postihovat strany výhradně v režimu spolkové úpravy. Zmocnění podle nového zákona bylo znovu obnoveno až od 23. května 1936 zákonem č. 132/1936 Sb., ale jen pro rozpouštění stran, nikoliv pro zastavování jejich činnosti.⁴¹⁰ V případě zastavování činnosti stran bylo tedy nutné i po tomto datu použít spolkovou legislativu.⁴¹¹ Podle autora nelze než tento přístup nazvat právním zmatkem, který dobře ilustruje chaotické počínání prvorepublikových zákonodárců v záležitostech politických stran.

3.9.3. Aplikace zákona

Zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran byl za celou dobu své účinnosti aplikován jen v jednom případě. Konkrétně byla na jeho základě rozpuštěna strana

⁴⁰⁷ § 22 zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

⁴⁰⁸ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 169–170.

⁴⁰⁹ Zákon č. 269/1934 Sb., jímž se mění některá ustanovení zákona ze dne 25. října 1933, č. 201 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Účinnost od 1. ledna 1935.

⁴¹⁰ Zákon č. 132/1936 Sb., jímž se obnovuje zmocnění vlády rozpouštění politické strany a strany náhradní. Účinnost od 23. května 1935.

⁴¹¹ DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 169–170.

Deutsche nationalsozialistische Arbeiterpartei (DNSAP). Aplikace zákona právě na tuto stranu byla poněkud kuriózní. Strana se totiž nejprve sama rozpustila a následně byla ještě rozpuštěna podle spolkové úpravy v říjnu 1933 (viz kapitola: Obrat v judikatuře). Důvodem, proč vláda tuto stranu rozpustila napotřetí, byla snaha dosáhnout zániku mandátů jejích představitelů v parlamentu.⁴¹²

Svým usnesením ze dne 11. listopadu 1933 tak vláda definitivně rozhodla o rozpuštění DNSAP. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že strana ohrožovala svojí činností celistvost a bezpečnost československé republiky. Podkladem rozhodnutí pak byl „výsledek soudního řízení, vedeného pro zločin přípravy úkladů o republiku ve smyslu § 2 zákona na ochranu republiky proti členům býv. spolku „Volkssport“, okrajové to složky strany“.⁴¹³ Rozhodnutí bylo následně přezkoumáno nejvyšším správním soudem, který jeho platnost potvrdil.

Námítky rozpuštěné strany obsažené ve stížnosti proti rozhodnutí směřovaly mimo jiné k nenaplnění podmínek ohrožení celistvosti a bezpečnosti Československa, jak je vyžadoval zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. K tomu soud uvedl, že naplnění podmínek může přezkoumávat jen omezeně. V tomto případě se totiž nejednalo o „hodnocení právní, neboť není zákonných měřítek, podle nichž by se toto hodnocení mělo dít. Jde o t. zv. hodnocení skutkové, jež (...) může proto býti zkoumáno nss-em jen potud, zda jde o závěry lidského myšlení vůbec možné, čili jinak vyjádřeno, zda jde ještě o hodnocení či jen pouhé tvrzení bez podkladu“.⁴¹⁴ Soud tak rozsah svého přezkumu naplnění důvodů pro rozpuštění omezil na zjištění, zda mohl závěr vlády o ohrožení celistvosti a bezpečnosti z dostupných důkazů logicky vyplývat. Zamítnutí stížnosti v tomto smyslu soud odůvodnil: „Není-li však příčiny uznati skutkové hodnocení žal. úřadu za logicky nemožné, není možno skutkovou podstatu nař. aktu uznati za formálně vadnou“.⁴¹⁵

Praktická aplikace zákona probíhala bez problémů. Podle jeho ustanovení byly rozpuštěny přidružené organizace DNSAP a členové parlamentu zvolení za DNSAP byly zbaveni svých mandátů. K uplatnění zákona na další politické strany však již nedošlo. Ani strany, které by podmínky pro zastavení činnosti nebo rozpuštění pravděpodobně také splňovaly, jím nebyly postiženy (např. Sudetendeutsche Heimatsfront později působící pod názvem Sudetendeutsche Partei).⁴¹⁶

⁴¹² ROZTOČIL, Legislativa a judikatura..., s. 25.

⁴¹³ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18602/35, Bohuslav adm. č. 12093/1935.

⁴¹⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18602/35, Bohuslav adm. č. 12093/1935.

⁴¹⁵ Tamtéž.

⁴¹⁶ ROZTOČIL, Legislativa a judikatura..., s. 25.

3.9.4. Registrace politických stran a názory z veřejné debaty

Přijetí zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran bylo podle autora promarněnou příležitostí k zakotvení komplexní úpravy politických stran. Zákonodárce nevyužil tento okamžik ani k nejjednodušší změně postavení stran v podobě jejich povinné registrace. Takový návrh by přitom pro strany podle autora neznamenal zásadní omezení. Téma registrace stran se každopádně za první republiky objevovalo opakovaně.⁴¹⁷ Ve veřejném prostoru se k této věci vyjádřili například ústavní právníci František Weyr, Zdeněk Peška nebo Zdeněk Neubauer. V této části práce autor volně navazuje na kapitolu „Některé názory z veřejné debaty a další poznámky“, ve které popsal pohledy dobových autorů zejména na praxi volebního soudu a její dopad na mandát člena parlamentu.

Již zmíněným představitelem právní vědy, který se dlouhodobě věnoval otázce politických stran, byl ústavní právník **František Weyr**. Kritizoval nejasné postavení politických stran stojících mimo zákon a dlouhodobě prosazoval vydání předpisů, které by ho důsledně upravily. V jeho vidění byly politické strany nejsilnějším aspektem demokratického státu, a zprvu tak uvažoval dokonce o náhradě (parlamentních) voleb s vázanými kandidátními listinami registrací voličů k jednotlivým stranám v podobě veřejných seznamů.⁴¹⁸

Tento návrh prezentoval například ve svém článku v Lidových novinách z července 1922.⁴¹⁹ Popsal v něm myšlenku, že volby do zákonodárných sborů by měly být nahrazeny registrací voličů do jednotlivých politických stran. V jejich rámci by se konala soutěž mezi jednotlivými politiky, která podle Weyra neměla v poměrném systému probíhat v parlamentních volbách. Parlament by se pak vytvářel už okamžikem přiřazení jednotlivých voličů k politickým stranám. Volby do parlamentu by tak de facto přestaly existovat a voliči by si podle Weyra byli vědomi, že *„nejsou voliči do veřejných zastupitelských sborů (...) nýbrž do orgánů strany, kterou si svobodně zvolili. Přihláškou do ní (...) vyčerpají již své volební právo“*.⁴²⁰

Tento závěr odůvodnil volebním systémem poměrného zastoupení: *„Platí-li zásada poměrného zastoupení (...) znamená to tolik, že právní řád chce, aby volba nebyla bojem mezi kandidujícími osobami, nýbrž aby prostě zastupitelský sbor (...) hověl pokud možná politickému*

⁴¹⁷ Vývoj debaty přehledně popisuje např. PEHR, Michal. Zákon na ochranu republiky a doprovodné zákony v meziválečné éře. (In: Časopis Národního muzea. Řada historická, roč. 2015, č. 184 3–4, Praha: Národní muzeum, 2015, s. 31–60. ISSN 1214-0627.)

⁴¹⁸ PEŠKA, Zdeněk. Registrování politických stran. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 22. srpna 1934, 11(34), s. 534–545. ISSN 1805-2924.)

⁴¹⁹ WEYR, František. Matriky voličů. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 28. července 1922, 30(373, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

⁴²⁰ Tamtéž.

*smýšlení a složení (...) politicky svéprávného občanstva. (...) tuto věc nemožno jinak provést než pomocí jistých organizací občanstvem utvořených. To jsou právě politické strany*⁴²¹ Voličům, kteří by nechtěli své politické přesvědčení realizovat v rámci nebo prostřednictvím politických stran pak dokonce upíral jejich právo podílet se na ustavení zákonodárského sboru. Registraci voličů ke stranám, kterou nazval „matrikou voličů“, považoval za zcela přirozený důsledek zásady poměrného zastoupení a kritizoval hlasy volající po svobodě voliče. Jako jedinou alternativu si dokázal představit čistý většinový systém, „škrtání“ v kandidátních listinách jako hybrid mezi poměrným a většinovým systémem zcela odmítal.

Weyr svůj názor obhajoval i v dalších článcích. V srpnu 1922 tak v Lidových novinách publikoval příspěvek, ve kterém kritizoval většinový volební systém.⁴²² Uvedl, že v takovém systému získávali mandáty především „křiklouni, agitátoři a tlachalové“, kteří sice umně zvládali oslovit své voliče, skutečnou zákonodárnou práci ale nezvládali vůbec. V tomto směru konstatoval, že *„kvalita zákonodárského sboru je tím horší, čím demokratičtější je volební řád“*.⁴²³ Zavedení poměrného volebního systému považoval za dobrý krok ke zlepšení kvality kandidátů do parlamentu. Tehdejší stav však považoval za nedostatečný, což podle něj způsobilo, že strany i nadále dávaly přednost „mluvkům“ před kvalitními pracovníky. Řešení pak shledával právě v „oddělení akvisice hlasů pro stranu a pro jednotlivé osoby“. V souladu s výše uvedeným názorem tedy požadoval, aby volby osob probíhaly jen v rámci stran a volič se mohl rozhodovat jen o příslušnosti ke straně. Jednalo by se tedy o přenesení celého výběru jednotlivých kandidátů na stranickou úroveň. Weyr usuzoval, že když strany budou mít své mandáty „zajištěné“, nebudou se obávat je obsadit i méně výraznými, o to více však pracovitými a schopnými politiky.⁴²⁴ Svou tezi však podle autora částečně již sám vyvrátil, když uznal, že politické strany i za poměrného volebního systému vysílají do parlamentu ony zmiňované „mluvky“.

Weyrovy návrhy stran registrace voličů se však neseťkaly s pochopením a byly kritizovány zejména pro narušení tajnosti hlasování. Následně se proto Weyr zaměřil na méně kontroverzní návrhy a požadoval alespoň registraci politických stran. Taková registrace měla podmínit účast strany ve volbách a sloužit k plnému uznání strany jako právnické osoby. Tento návrh

⁴²¹ WEYR, František. Matriky voličů. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 28. července 1922, 30(373, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

⁴²² WEYR, František. Politické strany a jejich orgány. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 6. srpna 1922, 30(390, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

⁴²³ Tamtéž.

⁴²⁴ Tamtéž.

se skutečně stal předmětem úvah nejen právní vědy, ale i zákonodárců. Ačkoliv již nebyl zdaleka tak kontroverzní jako zamýšlená registrace voličů, nesetkal se vždy s pozitivním přijetím.

Registraci nebo jinou komplexní úpravu politických stran odmítal například ústavní právník **Zdeněk Peška**.⁴²⁵ Argumentoval především dostatečnou judikaturou nejvyšších soudů, která podle něj překlenula problémy spojené s absencí komplexní úpravy stran. Registraci a uznání plné právní osobnosti politických stran tak považoval za „plod právního estetismu“, a nikoliv za úpravu, která by byla nezbytná. Upozorňoval na její možné vedlejší účinky. Zejména se obával zneužití pravidel, díky nimž by bylo možné zbavit parlament „nestátotvorných stran“. Ačkoliv nezpochybňoval legitimitu takového cíle, upozorňoval na možnou různou interpretaci pojmu nestátotvorná strana. Především zdůrazňoval případné zneužití proti stranám socialistickým.

V navrhované úpravě tak viděl i „mocenské“, a nikoliv jen „právně estetické“ cíle. V této souvislosti kritizoval proces registrace stran, který by byl v rukou státní správy. Dovožoval, že státní správa byla vždy součástí politických tlaků a plnila příkazy vlády. Vládní garnitura, která by chtěla oslabit své politické odpůrce, by jim pak jednoduše mohla zamezit v účasti ve volbách.

Dále kritizoval možné zneužití registrace proti nově vznikajícím politickým stranám. Uváděl sice, že stranické štěpení je problematickou záležitostí a že vznik mnoha malých a slabých stran není ve prospěch politického života, současně ale pokládal otázku: „*Kdo však má rozhodnouti, zdali jde o založení strany oprávněné či neoprávněné, o stranu sloužící osobním cílům jednotlivců, nebo o stranu vyvolanou v život národní potřebou?*“.⁴²⁶ Došel k závěru, že přijetím legislativy o registraci stran by staré politické strany prostřednictvím vlády a státních úřadů rozhodovaly o vzniku stran nových. Z toho dovožoval, že by zákon „*přinesl ustrnutí stranického systému*“ a „*naprostou samovládu předsednictev nynějších politických stran*“.⁴²⁷ Svůj názor pak uzavřel tvrzením, že „*Není-li nyní dostatečné svobody uvnitř stran, nebylo by jí napříště ani mimo strany. Nespokojenci pak, odštěpivší se od některé strany, nemohli by se vůbec ve veřejném životě uplatnit*“.⁴²⁸

K problematice registrace politických stran se vyjádřil také ústavní právník **Zdeněk Neubauer**. Nestavil se proti myšlence přijetí zákona o jejich registraci, podobně jako jiní si ale uvědomoval obrovskou moc politických stran a jejich vliv na vládu a orgány státní

⁴²⁵ PEŠKA, Zdeněk. Registrování politických stran. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 22. srpna 1934, 11(34), s. 534–545. ISSN 1805-2924.)

⁴²⁶ Tamtéž.

⁴²⁷ Tamtéž.

⁴²⁸ Tamtéž.

správy, které by zákon prováděly. Uvažoval proto o možnosti, že by o registraci stran rozhodovaly nezávislé soudy, současně ale pochyboval o kvalitě některých rozhodnutí volebního soudu i jeho nezávislosti. V závěru si pak pokládal otázku, zda „budou strany hlídati samy sebe nebo dopustí, aby dozor nad nimi vykonával nezávislý orgán stojící mimo ně?“⁴²⁹

Autor by předně chtěl uvést, že podobně jako jeho tehdejší oponenti považuje prvotní myšlenky Františka Weyra za příliš radikální a nedomyšlené. Weyr svými návrhy prakticky ruší parlamentní volby a proces výběru konkrétních kandidátů přesouvá na úroveň politických stran. Tyto návrhy konkrétně narušují volební právo občanů, neboť je nutí je realizovat výhradně registrací k politické straně, a při změně politických preferencí pak umožňují jen řešení v podobě změny registrace. Registrace voličů navíc nezaručuje tajnost volby. Problematická by mohla být i samotná realizace těchto návrhů. V případě vzniku nových politických stran by bylo otázkou, jakým způsobem a k jakému okamžiku by tyto strany získávaly odpovídající počet mandátů v parlamentu.

Od navrhovaného systému si Weyr sliboval zlepšení kvality zákonodárného sboru. I tato myšlenka je podle autora nesmyslná. Přesunutí volby kandidátů na úroveň politické strany by nevedlo ke změně voličského chování. I v novém systému by tak bylo dobře možné, aby si voliči, nyní organizovaní v „nabobtnalých“ stranách, volili „mluvky“, o kterých Weyr hovoří. Jedině snad, že by o kandidátkách nerozhodovali registrovaní příznivci stran, ale některý z orgánů strany. Potom by ale nebylo možné hovořit o demokratických volbách vůbec. Obecně by navíc přijetí uvedeného návrhu vyžadovalo podrobnou právní úpravu politických stran, která by se musela detailně věnovat vnitrostranické demokracii. Nově by se totiž garantem demokratických voleb staly strany a jejich organizační řády. Pravidla dříve obsažená ve volebních řádech by tedy musela najít svůj odraz ve vnitrostranických dokumentech.

Prvotní Weyrův plán tedy zůstal nenaplněn, dokonce sám Weyr od něj pomalu upustil a požadoval již jen registraci politických stran jako návrh kompromisní. S takovým návrhem autor naopak rozhodně souhlasí. Přinesl by podle něj vyjasnění právního režimu stran. Strany registrované by se totiž staly plně uznanými právníckými osobami. Registrace by mohla pomoci i v případech, kdy strana řešila své zastupování před orgány státní správy. K zastupování by byly povolány osoby podle organizačního řádu uloženého u příslušného orgánu. Legislativa by také nemusela přicházet s nepřímými postihy stran, jak to učinil například zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Na druhou stranu z hlediska vnitrostranické

⁴²⁹ NEUBAUER, Zdeněk. Návrhy na ústavní reformu a registrace stran. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelství družstvo Lidové strany v Brně, 25. prosince 1934, 42(648, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

demokracie by registrace neznamenal velkou změnu. K té by mohlo dojít jen v případě, že by registrace byla podmíněna splněním zákonných požadavků na organizační řády v podobě například podmínky demokratických pravidel.

Alternativním návrhem registrace by podle autora bylo podrobení stran spolkové úpravě. Výsledek by totiž byl prakticky stejný, přičemž spolková legislativa byla prověřena dlouhodobým užíváním. Pravděpodobně ani s tímto návrhem by nesouhlasil Zdeněk Peška, který viděl v registraci stran především možnosti jejího zneužití. Autor je však toho názoru, že tyto představy neodpovídaly tehdejší realitě. Pokud by vláda chtěla zneužít nástroje proti „nestátotvorným stranám“, mohla tak učinit prostřednictvím zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, popřípadě za pomoci spolkové legislativy. Za celou dobu první republiky se tak ovšem stalo jen ve dvou případech. Není tedy důvodu, proč by se zrovna registrace stran měla stát nástrojem boje proti politickým oponentům, když vláda takovými nástroji teoreticky již byla vybavena. Na námitky o možnosti zneužití podle autora dobře odpověděl Zdeněk Neubauer, který zmiňoval možnosti registrace stran prostřednictvím soudů, čímž by se případné politické vlivy mohly omezit.

Autor každopádně nepovažuje registraci stran za „právní estetismus“, jak uvádí Zdeněk Peška. Domnívá se, že jedna z hlavních institucí demokratického státu měla mít odpovídající zákonnou úpravu, protože se jinak otevíraly dveře často kontroverznímu rozhodování nejvyššího správního a volebního soudu. Protichůdné a pochybné judikatuře by zákonná úprava stran jistě předešla.

4. Vnitrostranická demokracie v politologii

4.1. Úvodem k politologickému pohledu

V následující části práce se autor věnuje politologickému pohledu na vnitrostranickou demokracii. V návaznosti na díla významných politologů popisuje obecné teorie relevantní z hlediska vnitřního fungování politických stran a následně je aplikuje buď na prostředí první republiky nebo konkrétně na agrární stranu. Autor se zaměřuje zejména na dílo Maurice Duvergera, který vytvořil obecný rámec pro studium vnitřního fungování stran. Posouzení vnitrostranické demokracie jen optikou dnes již starších politologických přístupů ale autor považuje za nedostatečné. Na první republiku a agrární stranu proto následně aplikuje současné závěry Benátské komise Rady Evropy. Tím ověřuje, zda by první republika a agrární strana obstály i v rámci dnešních požadavků na vnitrostranickou demokracii. Na závěr pak autor uvádí relevantní názory dobových autorů, kteří se zabývali otázkami fungování stran.

Vzhledem k tomu, že předmětem zkoumání této práce jsou politické strany, považuje autor za důležité zmínit také jejich vědeckou definici. V současné době existuje celá řada možných vyjádření toho, co jsou politické strany. Univerzální definice však neexistuje, a to přesto, že strany jsou jedním z nejpropracovanějších témat politologie. Různá existující vymezení nicméně obsahují podobné prvky. Český politolog Michal Kubát je shrnuje tak, že „*politická strana je instituce disponující stálou centrální a lokální organizační strukturou, která má svoji ideologii nebo program a která usiluje o dobytí a vykonávání (udržení) moci, a to ve volbách nebo jinými metodami*“.⁴³⁰ Pokud hovoříme o prvorepublikových agrárnících, jimiž se tato práce primárně zabývá, můžeme jistě konstatovat, že definici strany bezvýhradně naplňují. Samotné její naplnění je ale jen začátkem politologického zkoumání této strany.

Podobně jako existují mnohé definice, nabízí politologie také celou řadu způsobů dělení politických stran. Strany můžeme rozlišovat například podle způsobu jejich vzniku. Ten je možné posuzovat institucionalistickým, historicko-konfliktním, developmentaristickým nebo funkcionalistickým přístupem. Politické strany je možné dělit také podle míry jejich institucionalizace, a to buď z právního, nebo politologického pohledu. Další způsob rozlišení nabízí typologie stran. Pro tyto potřeby je využíváno zejména organizační, vývojové, ideologicko-programové a poziční kritérium.⁴³¹ Uvedený seznam není ani zdaleka vyčerpávající. Jednotlivé způsoby dělení se navíc vzájemně překrývají a některá kritéria se objevují častěji.

⁴³⁰ CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. Úvod do studia politické vědy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 211–212. ISBN 978-80-7380-076-5.

⁴³¹ Tamtéž, s. 214–224.

Autor s ohledem na téma práce zvážil, které z výše uvedených metod mohou být nejrelevantnější pro výzkum vnitrostranické demokracie za první republiky a zejména pro zhodnocení agrární strany samotné. Zaměřil se proto na ta dělení politických stran, která se blíže věnují jejich vnitřnímu fungování – tedy členské základně, vedení nebo struktuře. Mezi ně zařadil především typologii stran, a to konkrétně dělení na základě organizačního a vývojového kritéria. Tato dvě kritéria níže rozvádí, aby je mohl srovnat s realitou agrární strany a jejich optikou zhodnotit kvalitu její vnitrostranické demokracie.

4.2. Typologie politických stran – organizační kritérium

Dělení politických stran podle jejich typologie na základě organizačního kritéria je založeno na vnitřním uspořádání stran a je spojováno s prací politologa Maurice Duvergera. Autor proto vychází především z jeho klíčové publikace „*Les Partis Politiques*“ (v českém překladu „*Politické strany*“) z roku 1951.⁴³² V následujících kapitolách jsou pro čtenářský komfort podrobně rozebrány Duvergerovy závěry. Čtenář, který je s nimi seznámen, může zaměřit svoji pozornost zejména na závěrečné odstavce jednotlivých kapitol, které Duvergerovy myšlenky aplikují na praxi agrární strany, případně první republiky.

Autor zvolil dílo Maurice Duvergera jednak kvůli jeho časovému zakotvení, které je relativně příbuzné období první republiky (dílo vyšlo zhruba po 13 letech od jejího konce), a jednak proto, že jej považuje za přelomové. Tomu odpovídají i dobové recenze. Například Alfred de Grazia v recenzi pro odborný časopis *The American Political Science Review* uvádí, že „*mimořádný přínos knihy spočívá v její logické srozumitelnosti, se kterou jsou některá z nejvýznamnějších tvrzení o politických stranách propojena s fakty. Celková struktura práce je obdivuhodná (překlad, pozn. autora)*“.⁴³³ Další autoři zabývající se vnitrostranickou demokracií pak na Duvergera povětšinou navazují a jeho teorie rozvíjí nebo aktualizují s ohledem na kontext současných politických stran, viz například William P. Cross, Susan E. Scarrow nebo Richard S. Katz a Peter Mair.

4.2.1. Strany přímé a nepřímé

V rámci organizačního kritéria je rozlišováno několik podkategorií, kterým se autor níže podrobně věnuje. První podkategorie se týká charakteru členství ve straně. Duverger podle něho rozlišuje strany přímé, které jsou založeny na individuálním členství, a strany nepřímé, které jsou

⁴³² DUVERGER, Maurice. *Politické strany*. Praha: Karolinum, 2016. ISBN 80-246-3331-0.

⁴³³ DE GRAZIA, Alfred. Review of *Les Partis Politiques*, by M. Duverger. (In: *The American Political Science Review*, roč. 46, č. 2, 1952, s. 563–564. Dostupné online: <https://doi.org/10.2307/1950854> [Citace 7. ledna 2024].)

založeny na členství kolektivním. Mezi **nepřímé strany** řadí Duverger zejména socialistické a katolické strany. V těchto případech je za člena strany považován každý, kdo náleží do družstevních, odborových nebo třídních organizací, které dohromady tvoří stranu. Jinými slovy je strana jakousi „federací“ nebo „společenstvím“ těchto organizací. Naopak **přímé strany** se skládají z osob, které individuálně prošly přijímacím řízením a vlastním jménem participují na aktivitách strany. Mezi stranou a členem tedy neexistuje žádný prostředník v podobě odborové nebo jiné organizace. Tento model členství v politických stranách celkově převažuje. Charakter členství se však může v průběhu času a v závislosti na dalších okolnostech měnit.

Duverger se snaží nalézt pravidlo, podle něhož jednotlivé strany volí mezi přímou a nepřímou strukturou. Dochází přitom k závěru, že specifikovat takové pravidlo je obtížné. Strany jsou totiž často ovlivněny „zvláštními politickými okolnostmi“. Určité pravidlo je tak možné nalézt jen u stran socialistických. V jejich případě hraje roli časový prvek. Tedy zda v daném politickém systému vznikly dříve socialistické strany, nebo odborové organizace. To může být ovlivněno například limitovaným volebním právem dělnické třídy, nebo naopak zákazy sdružování v odborech. Pokud dříve vznikly politické strany, pak se dělnická třída zpravidla organizovala v jejich rámci a odborové organizace se poté věnovaly spíše profesní činnosti. Tento vývoj vedl k přímým stranám. Naopak pokud dříve vznikly odbory, vycházely politické strany z jejich rámce, což vedlo ke stranám nepřímým. Duverger nicméně toto pravidlo vnímá jen jako určitou tendenci, nikoliv jako „absolutní sociologický zákon“.⁴³⁴

Agrární stranu za první republiky autor řadí spíše do skupiny přímých stran, jejichž členství má individuální charakter. Takové zařazení ovšem není zcela přesné. Členové přidružených organizací strany, například Domoviny nebo Slovenské rolnické jednoty, byli fakticky považováni za členy strany, a to přesto že neprošli přijímacím řízením předepsaným stranickým organizačním řádem. Tyto organizace byly zároveň se stranou tak úzce propojeny, že v těchto případech lze uvažovat o kolektivním stranickém členství. Na druhou stranu byli příslušníci uvedených přidružených organizací často i individuálními členy strany, takže jednoznačný závěr nelze stanovit.

V kontextu vnitrostranické demokracie může být problematické, že rozhodování ve straně bylo do jisté míry závislé právě na přidružených organizacích, které vysílaly své zástupce do mnoha stranických orgánů. O politickém směřování strany díky tomu rozhodovali lidé, kteří vůbec nemuseli být jejími oficiálními členy.

⁴³⁴ DUVERGER, Politické strany, s. 43–53.

Pokud jde o historický vývoj a soupeření odborových organizací a politických stran, jak jej popisuje Duverger u socialistů, je autor v případě agrární strany toho názoru, že síla strany byla značná a odbory (v tomto případě přidružené organizace) vznikaly až později, převážně z popudu strany. To jistě mohlo souviset s historicky nízkou politickou organizovaností malých rolníků, kteří teprve až v agrární straně získali reprezentanta svých specifických zájmů.

Z hlediska vnitrostranické demokracie považuje autor za vhodnější strany přímé. Jejich individuální členství totiž garantuje, že každý člen skutečně se vstupem do strany dobrovolně souhlasil. Na rozdíl od členství kolektivního tak nehrozí, že členem strany bude i ten, kdo nesouhlasí s její politikou nebo zvolenými reprezentanty. Obzvláště problematická je situace, kdy je takový člen nucen stranu i finančně podporovat, byť jen nepřímo prostřednictvím příspěvků odváděných své originální organizaci. Z tohoto pohledu hodnotí autor převážně individuální členství u agrární strany pozitivně.

4.2.2. Organizační jednotky stran

Duverger se dále zabývá vnitřním rozčleněním politických stran. Především se zaměřuje na jejich „základní jednotky“, jejichž výzkum považuje za relevantní u stran přímých. Základními jednotkami u stran nepřímých jsou totiž vždy organizace, které představují členskou základnu (např. odbory). Duverger navíc upozorňuje, že ne všechny organizace propojené se stranou musí nutně představovat její základní jednotky. Mohou existovat také přidružené organizace, které, ač sledují stranické cíle, nejsou základními jednotkami strany (např. organizace kulturní a zájmové). Duverger rozlišuje 4 typy základních jednotek strany – výbor, sekci, buňku a milici.

Nejtradičnější základní jednotkou strany je **výbor**. Jedná se o jednotku s nevelkým počtem členů, která je zpravidla tvořena vlivnými osobnostmi. Svoji povahou je uzavřená a vstoupit do ní lze především kooptací nebo jmenováním. Výbor působí v relativně velkých geografických oblastech a může fungovat i izolovaně. Jeho aktivita je zaměřena na předvolební období, existuje však kontinuálně. Dělbá moci ve výboru je téměř neexistující, kromě vlivu více či méně formálního vůdce. Duverger rozlišuje různé typy výborů. Jedná se o přímý výbor, který vzniká kooptací významných osobností, a nepřímý výbor, který je volen organizacemi tvořícími nepřímou stranu. Dalším typem je výbor techniků, který sdružuje organizátory volební kampaně.

Přímý výbor jako základní jednotka odpovídá politickým stranám v době limitovaného volebního práva a těsně po jeho zrušení. Jedná se o oligarchický orgán, jehož členy jsou výhradně osoby s plným rozsahem občanských práv, tedy představitelé buržoazie. Výbory stály

za vznikem prvních politických stran. Ty se konstituovaly právě z volebních výborů jednotlivých kandidátů, které pokračovaly v činnosti i po volbách. Vzájemnou spoluprací pak vytvořily „federace“ – politické strany. Společně se zavedením všeobecného volebního práva se charakter výborů změnil. Výbory se nové voliče snažily ovládnout pomocí „volebních agentů“, nicméně takový postup nebyl dostačující. Vznikl proto **nepřímý výbor**, jehož členové byli demokraticky voleni a který proto dokázal reprezentovat lidové masy a současně odpovídat novým demokratickým zásadám. Výbory se zachovaly, byť v pozměněné podobě, jako základní jednotka zejména u pravicových stran. Ostatní politické strany zvolily jinou cestu.

Dalším modelem základní organizační jednotky strany je **sekce**. Na rozdíl od výboru je otevřená pro velké masy členů a má demokratický charakter. Vstup umožňuje téměř každému, a to na základě velmi mírných podmínek. Zatímco výbor může existovat samostatně, sekce existuje jen jako složka celku. Strana tvořená sekcemi je proto mnohem více centralizovaná. Geografická působnost sekce je menší než u výboru a zpravidla odpovídá jedné obci nebo její části. Počet členů sekce obvykle přesahuje 100 osob. Také aktivita sekce je odlišná. Probíhá kontinuálně a skládá se nejen z organizace předvolební kampaně, ale také z politicko-vzdělávací činnosti. Vzhledem k početnosti sekce je její vnitřní život pečlivě uspořádán. V jejím čele stojí volené předsednictvo s podrobně definovanými funkcemi (tajemník, pokladník atd.). Sekce jsou podle Duvergera typické pro socialistické strany, které se jejich prostřednictvím snaží organizovat masy, dávat jim politické vzdělání a objevovat mezi nimi nové vůdce. Sekce převzaly jako základní organizační jednotku všechny nově vznikající strany, avšak ne každé se podařilo tento model plně realizovat. Zejména pravicověji zaměřené strany narážejí na přirozený odpor svých členů ke kolektivní organizaci. Ačkoliv tedy infrastruktura sekce existuje, schůze se nekonají často a neplní svou funkci. Ve skutečnosti tak předsednictvo sekce v takových stranách funguje podobně jako výbor.

Základní organizační jednotkou některých stran je **buňka**, která je velmi podobná sekci. Hlavním rozdílem je její geografická působnost. Vytváří se totiž zpravidla na pracovišti, a příslušníky strany tedy sdružuje podle jejich profese. Existují však rovněž buňky organizované podle bydliště členů. Takové se vytváří například pro rolníky nebo řemeslníky, kteří svou práci nevykonávají v kolektivu. Významně však převažují buňky na pracovištích. Od sekcí se buňka liší také menším počtem členů. Duverger uvádí, že buňka by neměla překročit 100 členů. Výhodou buňky jsou blízké vztahy členů a možnost každodenního setkávání na pracovišti. Lze ji také využít pro organizování ilegální činnosti, kterou pracovní prostředí dobře kryje. Buňka své členy propojuje pracovními i politickými zájmy a může na ně působit efektivněji než sekce.

Na druhou stranu vyžaduje udržení její činnosti intenzivnější aktivitu vedení strany než „přirozený“ způsob sdružování v sekci. Formát buňky je pak typický jen pro komunistickou stranu. V jiných stranách se neujal. Dokonce ani socialistické strany buňky nepoužívají, a to pravděpodobně kvůli nesouhlasu odborů, pro které představují konkurenci.

Posledním modelem základní organizační jednotky strany je podle Duvergera **milice**. Jedná se o jednotky vojenského charakteru, které jsou řízeny, vybaveny a cvičeny podobně jako armáda. Zpravidla jsou přitom rozděleny na aktivní složky a zálohu. Milice jsou postaveny na pyramidové struktuře s nejmenšími složkami čítajícími jen několik osob. Model milic je typický pro fašistické politické strany. Nikdy ovšem není jediným typem základní jednotky ve straně a kombinuje se například s buňkou nebo sekcí. Strany organizované na bázi milic neprosazují své cíle primárně parlamentní cestou a za legitimní nástroj považují násilí. Snahou takových stran je odstranění demokracie a nastolení diktatury. Duverger shledává řadu podobností mezi buňkou a milicemi. Obě přitom řadí ke stranám majícím úmysl poškodit liberální demokratický režim (komunistické a fašistické strany).⁴³⁵

Charakteristiky modelů základních jednotek politických stran mají podle autora pro vnitrostranickou demokracii velký význam. Ukazují totiž na oligarchické nebo naopak demokratické tendence stranického uspořádání. Současně demonstrují propojení mezi vnitřním uspořádáním strany a jejím chováním v mezistranické demokracii. Zajímavá může být také korelace mezi socio-ekonomickým charakterem členské základny strany a typem základních jednotek. V tomto smyslu lze rozlišit tendenci dělnické třídy k sekčnímu uspořádání, a naopak přitažlivost výborů pro buržoazii. U politických stran s pestrou členskou základnou, které kombinují více modelů základních jednotek, by pak mohlo být přínosné zjištění, které stranické jednotky (zda výbory, nebo sekce) mají rozhodující vliv. Jinými slovy, zda převládá dělnický, nebo buržoazní prvek.

Agrární stranu fungující podle organizačního řádu z roku 1922 řadí autor ke stranám založeným primárně na sekcích. Strana v období první republiky naplňovala převážnou většinu definičních znaků sekčního uspořádání. Zejména měla velmi liberální podmínky pro vstup, jednotlivé organizační složky strany působily jako součást centralizovaného celku a její vnitřní činnost byla velmi pečlivě a oficiálně demokraticky uspořádána. Duverger sice sekční uspořádání spojuje se stranami socialistickými, mezi něž se agrární strana řadit nedá, má však některé podobné atributy. Především lze zmínit účast malých rolníků a s tím související

⁴³⁵ DUVERGER, Politické strany, s. 53–75.

masovost republikánské strany, tedy stejně jako účast mas dělníků ve stranách socialistických. Agrární strana se také mohla v sekčním uspořádání inspirovat socialistickou konkurencí.

Je otázkou, zda lze sekce plně připodobnit k základní organizační jednotce agrární strany – místním organizacím. Ty byly obvykle zakládány v každé obci, s čímž souvisel velký počet organizací s malou členskou základnou. Tyto organizační jednotky tak běžně nemusely dosahovat počtu alespoň 100 členů, o kterém se Duverger zmiňuje. Počtem osob by sekce v agrární straně mohly odpovídat spíše organizacím okresním, ty však nebyly tvořeny přímo členy, ale jejich zástupci. Situace byla pochopitelně jiná ve větších obcích.

Místní organizace v menších sídlech mohly mít i některé povahové rysy buněk. Sdružovaly totiž malý počet osob na základě jejich převážně stejného povolání, politických názorů a totožného bydliště. Současně ale místní organizace neměly sloužit ilegálním účelům, jak tomu bylo v komunistických stranách. Počet členů proto nelze podle autora považovat za hlavní kritérium pro určení typu základní organizační jednotky.

Autor je toho názoru, že pro agrární stranu je relevantní také Duvergerova úvaha o problémech sekčního uspořádání ve stranách s pravicovým zaměřením. Agrární strana byla stranou středovou, která se ovšem v politickém vývoji první republiky posouvala spíše do pravicového spektra. Její členskou základnu tvořily z velké části malí a střední rolníci, kteří z vlastní přirozenosti neměli sklon, na rozdíl od dělnictva, k masově organizované politické činnosti. Ačkoliv tak v agrární straně existovalo převážně sekční uspořádání, jeho naplňování ve skutečnosti pokulhávalo. Tomu odpovídala malá účast členské základny na aktivitách místních organizací, laxnost v platbě příspěvků i kritika malé angažovanosti funkcionářů na nižší stranické úrovni.

Jak poznamenává Duverger, tento stav mohl vést v některých případech sekčně uspořádaných stran k tomu, že tyto strany ve skutečnosti fungovaly na principu výborů. V případě agrární strany by se jednalo spíše o výbory demokraticky volené členskou základnou, tedy tzv. nepřímé. Ve vyšších patrech strany se ale objevuje i možnost kooptace, např. ve výkonném výboru, což by odpovídalo výborům přímým.

V republikánské straně se objevily i malé náznaky milicí, a to v podobě organizace Selská jízda, která zajišťovala bezpečnost na veřejných akcích strany. Celkově autor hodnotí uspořádání agrární strany jako převážně sekční, s některými aspekty výborů a buněk. Tento výsledek může mít pozitivní dopady pro hodnocení vnitrostranické demokracie. Náznaky výborového

uspořádání sice mohou ukazovat na oligarchizaci strany, převládající sekční uspořádání je ale současně z možných variant nejvíce demokratické.

4.2.3. Slabě a silně rozčleněné strany

Dalším tématem Duvergerova zkoumání jsou způsoby propojení základních jednotek strany a vztahy mezi nimi. V tomto smyslu rozlišuje Duverger dva typy stran – slabě a silně rozčleněné. **Slabě rozčleněné** se vyznačují volnými pravidly vzájemných vztahů mezi jednotkami. Kooperace mezi jednotkami tedy není zasazena do pevného organizačního rámce a může se proměňovat v závislosti na mnoha faktorech. Duverger takové strany popisuje jako „neuspořádaný shluk“ základních jednotek, které mezi sebou mají „nejasné a proměnlivé vazby“. Oproti tomu lze naopak **silně rozčleněné** strany definovat přesně vymezenými vztahy. Každá jednotka má v takové straně pevně určené postavení a funkci. Interakce mezi nimi probíhá podle předem známých schémat, například za pomoci delegace zástupců.

Pokud jde o vliv rozčlenění na vnitrostranickou demokracii, uvádí Duverger, že slabě rozčleněné strany podporují oligarchické řízení. Naopak strany silně rozčleněné mohou tendovat k demokratickým procesům. Nejedná se však o pravidlo a každou stranu je potřeba posoudit individuálně. I silně rozčleněné strany mohou být oligarchické, čehož je možné docílit zvláštními vnitrostranickými nástroji (například kooptací nebo odpovědnostními vztahy), které posilují vliv některých složek strany.

Rozčlenění strany závisí podle Duvergera na mnoha faktorech. Hlavní vliv má podle něj volební systém a typ základních jednotek strany. Pokud jde o volební systém, způsobují velké volební obvody s více kandidáty příklon k silnému rozčlenění. Jednotlivé složky strany se totiž musí shodnout na společných kandidátech. Tato tendence se naplno projevuje ve volebních systémech poměrného zastoupení s vázanými kandidátními listinami. Naopak malé volební obvody s jedním kandidátem podporují slabé rozčlenění. Co se týče vlivu základních jednotek na rozčlenění, zastává Duverger názor, že strany organizované na bázi výborů jsou rozčleněny slabě, zatímco strany tvořené sekcemi jsou rozčleněny silně. Vůbec nejsilnější rozčlenění pak odpovídá stranám složeným z milic nebo buněk.⁴³⁶

Agrární strana za první republiky odpovídala charakteristickým znakům silně rozčleněné strany. Vztahy jejích orgánů a funkcionářů byly přesně vymezeny v organizačním řádu a základní jednotkou strany byly sekce. Volební systém Československa byl kromě toho založen na poměrném hlasování s vázanými kandidátními listinami.

⁴³⁶ DUVERGER, Politické strany, s. 76–82.

Autor souhlasí s Duvergerem, že tento model rozčlenění podporoval vnitrostranickou demokracii. Pevně stanovená pravidla zajišťovala kontrolu a odpovědnost volených funkcionářů. Moc jednotlivců ve straně pak nezáležela jen na jejich neformální síle, ale vyplývala z konkrétní zastávané funkce. V praxi agrární strany se nicméně uplatnily mnohé mechanismy, které i přes silnou rozčleněnost podporovaly oligarchické řízení (viz kapitola: Ovlivňování stranických voleb).

4.2.4. Vertikálně a horizontálně uspořádané strany

Kromě slabého a silného rozčlenění popisuje Duverger také jeho směr. V tomto smyslu hovoří o vertikálních a horizontálních vazbách. Vertikální vazby propojují složky strany na základě vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Horizontální vazby spočívají v propojení složek na stejné úrovni.

Vertikální model omezuje hrozbu rozštěpení strany a zajišťuje její jednotu. Složky na stejné úrovni strany spolu komunikují jen v nadřízených orgánech prostřednictvím delegátů, a tedy pod větší kontrolou vedení strany. Podle Duvergera s tím úzce souvisí pravidlo, že čím významnější je orgán, tím menší je svoboda debaty a tím více se projevuje stranická disciplína. Snahy vnitrostranické opozice ve vertikálním modelu tak mohou být v zárodku potlačeny. Obecně se vertikální model pojí se stranami silně rozčleněnými.

Horizontální vazby převládají ve stranách, které jsou slabě rozčleněné. Podle Duvergera se projevují na dvou rovinách – mezi vedeními stranických organizací a mezi běžnými členy. Horizontální vztahy mezi lídry jednotlivých složek bývají například v nepřímých stranách (s kolektivním členstvím), kde utvářejí základní organizační síť. Kromě toho převládají horizontální vztahy v napojení na přidružené organizace. Vedení těchto kulturních, sportovních a zájmových organizací, které podporují stranickou politiku, bývá tímto způsobem personálně propojeno s vedením strany.⁴³⁷

Agrární strana byla podle autora typickým příkladem převažujících vertikálních vazeb, což odpovídalo jejímu silnému rozčlenění. Například členové místních organizací se v oficiálních strukturách strany mohli stýkat zejména prostřednictvím svých zástupců na okresní úrovni. Příležitostí, kdy se tito členové oficiálně potkávali napříč stranou, bylo jen velmi málo. Jednalo se například o manifestační průvody a další kulturně-politické akce. Agrárníci tímto způsobem podporovali stranickou kázeň a autoritu centrálního vedení. V republikánské straně se nicméně objevovaly i vazby horizontální. Ty se ovšem týkaly zejména přidružených organizací. Podle

⁴³⁷ DUVERGER, Politické strany, s. 82–86.

historika Dušana Uhlíře se mohly objevit i na lokální úrovni, například mezi několika místními organizacemi,⁴³⁸ jednalo se ale o neformální vztahy mimo rámec organizačního řádu.

4.2.5. Centralizované a decentralizované strany

Poslední kategorií zkoumanou v rámci organizačního kritéria typologie politických stran je centralizace, respektive decentralizace stran. Podle Duvergera se tyto pojmy vztahují k „rozdělení moci“ v rámci stranické struktury a nelze je směřovat s kategorizací stran na základě vertikálních a horizontálních vazeb.

Duverger uvádí několik druhů decentralizace. **Lokální decentralizace** se týká síly místních nebo jiných nižších stranických složek vůči ústřednímu vedení. Pokud je strana takto decentralizovaná, mají nižší stranické složky rozsáhlé pravomoci a ústřední vedení může do jejich činnosti zasahovat jen omezeně. Strany vyznačující se touto decentralizací často akcentují regionální témata. Jejich celostátní program je souhrnem těchto témat a bývá často nejednotný.

Decentralizace ideologická umožňuje vliv a koexistenci různých politických proudů uvnitř strany. Proudové se mohou projevat přímo v jejích orgánech nebo mají svou základnu v některé z přidružených organizací. Jejím velkým rizikem je stranický rozkol. Na druhou stranu však ideologická decentralizace podporuje vnitrostranickou diskuzi a soutěž a má opačné výsledky než decentralizace lokální, neboť vede k orientaci na obecná celostátní témata.

Decentralizace sociální se podle Duvergera projevuje hlavně v nepřímých katolických stranách. Její podstatou jsou silné stranické skupiny tvořené podle příslušnosti k sociálním vrstvám. Takové skupiny sice dobře reprezentují zájmy svých členů, ale nedokáží společně nalézt kompromis. Sociální decentralizace proto vede ke sporům a strany spíše oslabuje.

Posledním typem je **decentralizace federální**, jež se objevuje ve státech s federální strukturou. Její projevy uvnitř stran mohou být závislé na míře, jakou stát zajišťuje reprezentaci odlišných zájmů svých zemí. Pokud stát zemím umožňuje kvalitní zastoupení na federální úrovni, pak se ve straně nemusí federální decentralizace vůbec projevit. Naopak pokud stát federativní uspořádání spíše potlačuje a ve státních orgánech jej nepromítá, pak je pravděpodobnější, že se projeví na struktuře politických stran.

Další skupinu tvoří strany **centralizované**. Rozhodování v takových stranách bývá oproti těm decentralizovaným v rukou ústředního vedení, které prosazuje svůj postoj v podřízených

⁴³⁸ UHLÍŘ, Republikánská strana..., s. 46.

složkách strany. Tento model je proto obvykle spojován s autokracií, v níž není názor podřízených složek strany zohledňován. Duverger je však toho názoru, že i některé centralizované strany je možné považovat alespoň částečně za demokratické. Vedení takových stran se před vydáním rozhodnutí snaží získat názor členské základny a ve svých úvahách jej zohlednit.

Na příklon strany k centralizaci nebo decentralizaci má podle Duvergera vliv několik faktorů. Jedním z nich může být **způsob vzniku strany**. Zatímco strany vycházející z parlamentu jsou zpravidla decentralizované, strany vzniklé mimo jeho rámec směřují spíše k centralizaci. Významným faktorem může být také **financování**, především existence a rozdělení stranických příspěvků. Platí pravidlo, že čím bohatší je ústřední vedení, tím více bude strana centralizovaná. Také **volební systém** může ovlivňovat míru centralizace. Většinový systém s volebními obvody jednoho mandátu povede spíše k decentralizaci, a naopak poměrný systém může vést k centralizaci. Uvedená pravidla však nejsou podle Duvergera bezvýhradně platná.⁴³⁹

Ve vývoji agrární strany za první republiky lze pozorovat několik různých centralizačních a decentralizačních tendencí. Pokud se jedná o decentralizaci lokální, je autor toho názoru, že organizační řád z roku 1922 jejímu rozvoji efektivně zabraňoval. Nižším organizačním složkám strany nebyly dány rozsáhlé pravomoci a jednou z jejich povinností bylo dodržovat rozhodnutí ústředního vedení strany, přičemž za nekázeň jim hrozily významné tresty. Důležité kompetence, jako například sestavování kandidátních listin pro parlamentní volby, sice náležely regionálním složkám (župním organizacím), nicméně poslední slovo si podrželo ústřední vedení (výkonný výbor a předsednictvo).

Postupem času navíc některé kompetence přešly z regionů do ústředí (sestavování kandidátních listin do župních zastupitelstev se v souvislosti se změnou na zemská zastupitelstva přesunulo z župních organizací na výkonný výbor). Podobně také tisk strany sice mohl být částečně ovládán z regionálních center, ústřední vedení ale zároveň provádělo jeho pečlivou kontrolu prostřednictvím tiskové komise při výkonném výboru a strana zavedla také přísné tresty pro případ porušení stranické kázně ve svém tisku.

Svoji roli mohlo jistě hrát i Duvergerem zmíněné financování. Místní a okresní organizace sice měly garantovaný přístup ke členským příspěvkům, ale župní organizace jako nejvyšší reprezentanti regionů byly závislé na přidělení prostředků od výkonného výboru. Pokud jde

⁴³⁹ DUVERGER, Politické strany, s. 86–94.

o projevy regionálních témat v celostátní politice, určitě nelze dojít k závěru, že by program agrární strany byl jen jejich souhrnem tak, jak to podle Duvergera bývá u regionálně decentralizovaných stran.

Regionální decentralizace ve straně však nebyla úplně potlačena. To dokazuje silné postavení brněnského a bratislavského sekretariátu strany nebo „vzpouřa“ moravské části strany proti premiérovi Udržalovi ve 30. letech. Tyto skutečnosti mohou však ukazovat spíše na decentralizaci federální. V agrární straně se tím projevila absence dostatečné reprezentace zájmů jednotlivých územních celků tvořících Československo. Právě Bratislava jako zástupce Slovenska a Brno jako zástupce Moravy vytvářely silový protipól pražskému vedení. Podkarpatská Rus se v tomto schématu neobjevuje, neboť její politický význam byl pro agrární stranu poměrně malý a tamní organizace nebyla zcela stabilizovaná.

V republikánské straně se projevila také ideologická decentralizace, a to zejména v první polovině 20. let. V té době mezi sebou soupeřily skupiny velkostatkářů a podporovatelů pozemkové reformy. Ideologické soupeření se z dlouhodobého hlediska ukázalo jako neudržitelné a vedlo k oslabení velkostatkářského proudu (například vyloučení Karla Práška) a k upevnění Švehlova vedení. Další ideologické rozpory byly většinou smírně urovnány (například s uživateli obecního statku). Strana postupem času rozšiřovala svůj elektorát o městské voliče a její program se stával pružnějším. Neshody ovšem zcela nezmizely. V tomto ohledu lze upozornit na pravicové tendence přinejmenším části vedení strany ve 30. letech. Obecně ale strana tolik dbala na svoji jednotnost, že prostor pro ideologickou decentralizaci se postupně zmenšoval. Ideologickou decentralizaci je možné propojit i s decentralizací sociální. Právě zájmy sociálních skupin způsobily rozpor mezi velkostatkáři a malými rolníky.

Přes všechny uvedené decentralizační tendence směřovala agrární strana z dlouhodobého hlediska k větší centralizaci. Tento závěr podporuje i naplnění centralizačních faktorů, které zmiňuje Duverger – poměrný volební systém s vázanými kandidátními listinami, převaha strany nad jejím parlamentním zastoupením nebo ovládnutí stranických financí výkonným výborem a jeho finanční komisí. Kromě toho se centralizace zřetelně projevila v podobě silicího postavení sekretariátů napojených na ústřední vedení nebo pozdější eroze postavení výkonného výboru ve prospěch širšího a následně užšího předsednictva. Centralizace v případě agrárníků však nebyla podle autora natolik intenzivní, aby vedla k odstranění primárně demokratického rázu strany.

4.3. Typologie politických stran – vývojové kritérium

V případě vývojového kritéria vychází autor z práce Richarda S. Katze a Petera Maira. Ti se primárně věnují novému modelu strany – tzv. straně kartelové. Současně ale přehledně a srozumitelně podávají výklad vývoje politických stran od 19. století až do současnosti. Zkoumají přitom také jindy opomíjený vztah mezi politickými stranami a státem, přičemž popisují jejich vzájemné sblížení. Autor čerpá zejména z článku „**Changing Models of Party Organization and Party Democracy**“ s podtitulem „The Emergence of the Cartel Party“ (v českém překladu „Mění se modely organizace politických stran a vnitrostranické demokracie; vznik strany kartelu“), který Katz a Mair publikovali v roce 1995.⁴⁴⁰

Vývojové modely stran mohou být dalším příspěvkem k výzkumu vnitrostranické demokracie. Ukazují totiž na charakter stran, pokud jde o jejich členskou základnu, vedení, postavení ve volbách nebo propojení se státem. Všechny tyto záležitosti mají přímý vliv na vnitřní fungování stran. Aby mohl autor zařadit prvorepublikovou agrární stranu do některého ze stranických modelů, popisuje níže vývoj stran nejprve obecně, a to na základě závěrů uvedených autorů. Samotné zařazení a zhodnocení agrárníků pak autor provádí na konci této kapitoly.

4.3.1. Kádrové strany

Katz a Mair identifikovali 4 stádia vývoje stran. První fázi označují jako „régime censitaire“, což lze volně přeložit jako režim volebního cenzu. Tento model zasazuje do přelomu 19. a 20. století. Jeho znakem bylo omezené volební právo, které limitovalo účast velké části společnosti na správě věcí veřejných. Počet politicky aktivních jedinců byl tedy malý. Z toho důvodu nebyly potřebné ani formálně organizované politické strany. Politicky aktivní jedinci totiž nepotřebovali k prosazení svých zájmů prostředníky, s vládnoucími vrstvami byli propojeni přes rodinná a zájmová pouta. Tehdejší strany byly spíše „komisemi“ těchto aktivních osob a jednalo se o strany „kádrového typu“. Členové těchto stran byli současně stranickými lídry. Politicky aktivní jedinci tvořili jak relevantní část společnosti, tak i stát samotný, a strany byly jen jejich nepodstatným pomocníkem. Politika měla v tomto modelu hájit „jediný národní zájem“, jehož obsah měla identifikovat a prosazovat vláda.

⁴⁴⁰ KATZ, Richard S. a MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. (In: Party politics London: Sage Publications, 1995, Vol. 1, No. 1, s. 5–28. ISSN 1354-0688.)

4.3.2. Masové strany

Vlivem industrializace a urbanizace se zvětšoval počet osob naplňujících podmínky účasti na politickém životě (např. majetkový cenzus). Politicky relevantní část společnosti se tak výrazně zvětšovala. Tito noví politicky aktivní jedinci však nebyli propojeni s vládnoucími vrstvami různými neformálními vazbami a pro získání moci ve státě potřebovali organizované prostředníky. Další období je proto charakterizováno vznikem zejména levicově zaměřených masových stran, které umožnily novým politickým vrstvám získat podíl na státní moci. Katz a Mair tyto strany popisují s odkazem na Maurice Duvergera.

Zatímco kádrové strany vycházely z „kvality podporovatelů“, u masových stran byl zásadní jejich počet. Masové strany měly velkou členskou základnu, již se vedení strany zodpovídalo. Vedení na oplátku získávalo silný mandát a v politickém boji se mohlo odvolávat na požadavky svých mas.

Členství v masové straně v sobě zahrnovalo nejen práva, ale také řadu povinností, které se projeví v pevné stranické disciplíně. Ta byla legitimována zapojením mohutné členské základny do procesu vytváření komplexního programu. Vůle členů byla v těchto případech utvářena shromážděním (kongresem) a její formulace byla nezávislá na zastoupení strany v parlamentních tělesech. Nové politické elity měly své zázemí v masových stranách, a nikoliv ve vládě nebo parlamentu. Tyto politické strany jsou proto nazývány „mimoparlamentními“. Masové strany díky své dokonalé organizaci dokázaly přežít i případné volební neúspěchy vedoucí ke ztrátě vlivu.

Model masové strany se projevoval i ve stranickém hospodaření. Zatímco kádrové strany financovala malá skupina osob štědrými dary, masovým stranám se takových darů nedostávalo, a byly proto více závislé na malých příspěvcích rozsáhlé členské základny. Ke změně došlo i v případě obecného zájmu politiky. Jednotný národní zájem se rozpadl na zájmy různých vrstev společnosti, jež své požadavky formulovaly právě prostřednictvím masových stran.

Koncept masové strany se podle Katze a Maira projevuje také na charakteru parlamentních voleb. Masové strany v nich mají svůj elektorát předem stanovený. Každý volič v takovém konceptu spadá do konkrétní sociální skupiny, která je předurčena volit některou z politických stran. Jádrem úspěchu ve volbách je míra mobilizace jednotlivých skupin voličů. Strany se proto snaží své voliče k sobě dlouhodobě připoutat.

Masové strany přispěly k demokratizaci oligarchického systému voleb z doby kádrových stran. Tento nový koncept voleb přinesl silnější politickou odpovědnost vybraných zástupců.

Katz a Mair shrnují, že masové strany jsou jako „agentury“, které zastupují konkrétně definované sociální skupiny, jež prostřednictvím těchto stran realizují svůj podíl na politice státu. Stát a občanská společnost jsou v tomto konceptu zřetelně oddělené a masové politické strany fungují jako jejich propojení.

4.3.3. Všelidové strany

Postavení zavedených stran převážně kádrového typu bylo nástupem masových stran ohroženo. Tyto zpravidla pravicové strany zastupovaly přirozeně menší skupiny obyvatel, což se mohlo projevit na jejich volebních výsledcích. Na druhou stranu ale měly k dispozici větší materiální zdroje a mohly se s nastalou situací vyrovnat. Jako řešení zvolily zpravidla vytvoření obdobných organizací jako strany masové. Organizační základna a její orgány však v takových případech fungovaly zejména jako podpora „parlamentní strany“. Vliv běžných členů byl oproti masovým stranám minimální. Další opatření kádrových stran spočívalo v úpravě programu. Kádrové strany se snažily oslovit voliče i z jiných než jim předurčených sociálních skupin a nabízely témata pro voliče napříč politickým spektrem, čímž oslabovaly své ideologické zakotvení. Obzvláště v období ústupu kolektivních identit tradičních sociálních skupin v 50. a 60. letech 20. století se tento postup ukázal jako úspěšný a vedl ke vzniku „**catch all parties**“ neboli všelidových stran, jejichž definici naformuloval Otto Kirchheimer.⁴⁴¹

V návaznosti na přeměnu stran kádrových ve strany všelidové dosáhl podle Katze a Maira model masové strany svého vrcholu a začal se vyčerpávat. Program masových stran, který voličům nabízel zejména dosažení sociálních práv a základní úroveň blahobytu, byl postupem času naplněn. Představitelé masových stran, kteří se v mezidobí stali nedílnou součástí vládnoucích kruhů, pochopitelně nechtěli o své postavení přijít. Aby si i nadále zajistili podíl na moci, začali aplikovat metody všelidových stran a rozšiřovali svůj přirozený elektorát. Pravicové i levicové strany se tak vyvinuly ve strany všelidové.

Podle Katze a Maira se všelidové strany vyznačují mimo jiné užším propojením se státem. Strany v tomto modelu již nepůsobí jako „zástupci občanské společnosti“, ale spíše jako „zprostředkovatelé“. Na jedné straně předávají požadavky společnosti, na druhé ale proti společnosti hájí státní politiku. Tyto funkce jsou sice podobné jako u masových stran, nicméně u stran všelidových absentuje vztah strany ke konkrétním vrstvám společnosti. To se projevuje i na charakteru členství ve straně. Přestože si všelidové strany stejně jako masové strany

⁴⁴¹ Viz například KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. s. 184–200. (In: The Transformation of the Western European Party Systems. Princeton: Princeton University Press, 2015, s. 177–200. ISBN 069107514X.)

zakládají na široké členské základně, její složení a význam se mění. Členství v těchto stranách je otevřeno všem vrstvám společnosti a nevyžaduje tak intenzivní zapojení. Oslabuje se odpovědnost stranických lídrů vůči členům stran, a naopak se posiluje závazek lídrů vůči elektorátu. Členové stran tak působí spíše jako „fanoušci“. Rozhodování ve straně se uskutečňuje shora dolů.

Společně s rozvojem nových metod masové komunikace se voliči stávají konzumenty politiky, a nikoliv jejími aktivními účastníky. Volby jsou v tomto modelu spíše výběrem lídrů než stranických programů. Voliči získávají nezávislost na stranách a jejich podpora stranám se stává věcí volby.

Stejně tak zájmové organizace (např. odbory) kooperují se všemi politickými subjekty, nejen s těmi, které přirozeně hájí jejich zájmy. Systém všelidových stran vede k pojetí demokracie jako vyjednávání a vyvažování zájmů, čímž zabraňuje vzájemnému vykořisťování skupin společnosti.

4.3.4. Kartelové strany

Zájmy všelidových stran se však podle Katze a Maira mohou lišit od zájmů jejich voličů. Tyto své zájmy pak mohou strany prosazovat prostřednictvím státu. Strany se tak vzdalují občanské společnosti a mohou splynout se „státním aparátem“. Propojení stran a státu souvisí s úpadkem zájmu občanské společnosti o politické strany. Voliči se přestávají účastnit činnosti stran a investují svůj čas do lokálních aktivit, s nimiž bezvýhradně souhlasí a v nichž mohou lépe uplatňovat svůj vliv. Strany tím ztrácejí své podporovatele, na jejichž zdrojích dosud stavěly.

Náhradou za tyto zdroje se stranám nabízí stát, který prostřednictvím volených funkcí ovládají. Tímto způsobem se rozvíjí státní financování politických stran. Kromě dalšího odcizení od voličů má státní financování za následek také vytváření překážek pro nově vzniklé strany (financování je zpravidla založeno na předchozích výsledcích ve volbách) a ukotvení zavedených stran. Strany takto srůstají se státem, až se stanou „polostátními agenturami“. Závislost na státních zdrojích může být problematická, pokud strana oslabí své pozice ve volbách a její představitelé ztratí veřejné funkce. Hrozí pak, že vládnoucí strany jí omezí financování. Vzhledem k tomu, že takové riziko podstupuje každá strana, vede tento stav k vytvoření kartelu, ve kterém se strany „dělí o zdroje a všechny přežijí“. Takto popisují Katz a Mair vznik strany kartelové.

V tomto modelu lze všechny relevantní strany považovat za „strany vládnoucí“, které mají přístup k veřejným funkcím. I když takové funkce zrovna neovládají, získávají státní zdroje,

a jejich činnost je tím zachována. Princip kartelových stran staví na nepsané dohodě všech zdánlivých protivníků.

Kartelové strany mají také specifický vztah ke svým členům. Rozlišení mezi členy a podporovateli se smazává. Strany umožňují participovat na své činnosti i nečlenům. Podporují také nové přímější metody komunikace s centrálním vedením, což oslabuje roli lokálních organizací. Centrálnímu vedení takový stav vyhovuje, pokud jde o politiku na úrovni státu. Lokální organizace mohou totiž působit problémy při prosazování postojů centrálního vedení. Naopak je posilována autonomie lokálních organizací, pokud jde o místní otázky. Výsledkem je tedy stav, ve kterém si centrální vedení i lokální organizace hledí svých záležitostí, ale vzájemně se příliš neovlivňují. Tento stav označují Katz a Mair jako „stratarchii“.

Model kartelové strany obsahuje také jiné pojetí demokracie. Strany lze v tomto modelu chápat jako skupiny lídrů usilujících o výkon veřejných funkcí. Veřejnost nebývá přímo zapojena do politického rozhodování, ale je předmětem boje politických stran o přízeň. Demokracie již není nástrojem občanské společnosti na ovlivnění státu, ale stává se jednou ze služeb, které stát poskytuje občanské společnosti. Cílem takové služby je zejména obměna lídrů. Politické strany jsou nástrojem této služby, a stát je proto garantuje. Politika se pro lídry stran stává plnohodnotným zaměstnáním. To ovlivňuje jejich vzájemné vztahy, v nichž se i protivníci považují za „kolegy-profesionály“.

4.3.5. Další vývoj

Podobně jako u starších modelů politických stran vytváří se i kartelovým stranám přirozená konkurence. Přibližováním se ke státu ztrácejí kartelové strany schopnost efektivně tlumočit požadavky občanské společnosti vůči státu. Tuto funkci pak přebírají zájmové skupiny. I ty se však časem stávají součástí systému. Stát jim totiž za jejich spolupráci „zaručuje privilegované postavení“. Tento fenomén Katz s Mairem nazývají „neokorporatismem“.

Některé zájmy pak nemají své obhájce vůbec. Nehlásí se k nim ani politické strany, ani zavedené zájmové skupiny. Fungování kartelu sice zaručuje přežití všech jeho členů, neumí ale zcela zabránit vzniku konkurence mimo jeho rámec, byť takové konkurenci vytváří překážky. I tyto překážky však mohou narušitelé kartelu využít. Nově vzniklá politická konkurence proto mobilizuje své sympatizanty výzvami k odstranění kartelu a vymezuje se proti zavedeným stranám. V některých případech se pak stane sama součástí kartelu, v jiných ale zůstane při svých volebních heslech, radikalizuje se a stane se „nedemokratickou a xenofobní opozicí“. Jinými slovy tedy způsob fungování kartelu dodává nově vzniklé opozici náboj, kterým bojuje

nikoliv proti politickým stranám jako takovým, ale proti jejich kartelu. V této souvislosti lze jistě uvést současný fenomén politických podnikatelů a „stran jednoho muže“.

Ke všem typům stran Katz a Mair uvádějí, že představují jen určitý „ideální“ model, který jednotlivé strany naplňují v různé míře. K tomu dodávají, že modely stran v historickém vývoji zpravidla koexistovaly vedle sebe a nelze určit přesné časové hranice jejich uplatnění v praxi.

4.3.6. Vývojový model agrární strany

Autor identifikuje u agrárníků znaky více různých vývojových modelů stran. Z historického hlediska spadá agrární strana za první republiky do období typického pro postupný úpadek stran kádrových a rozvoj stran masových. Autor však u agrární strany pozoruje i některé počínající aspekty stran všelidových. Na závěr autor poznamenává i některé průsečíky se stranami kartelového typu.

Agrární strana vznikla již na konci 19. století jako strana kádrová. Její postupná přeměna do strany masové souvisela s přijetím všeobecného volebního práva, které bylo pro muže i pro ženy definitivně zavedeno ústavní listinou Československa v roce 1920. Organizační řád agrárníků z roku 1922 pak již plně odpovídal struktuře masové organizace. Ačkoliv Katz a Mair spojují masové strany zejména s levicí, je jistě možné jejich existenci dovést i mezi stranami středovými, obzvláště tak specificky zaměřenými jako byly strany rolníků a mezi nimi i československá agrární strana.

Masové strany vždy potřebují velký personální substrát, který v případě agrárníků poskytli především malí rolníci. Republikánská strana se však masovou zřejmě vůbec nemusela stát, pokud by v jejím vedení na počátku první republiky převládl velkostatkářský proud. V takovém případě by pravděpodobně zůstala stranou kádrovou. Tento vývoj ovšem nenastal a agrární strana se stala masovou organizací. To potvrzuje i naplnění příslušných znaků masové strany. Členská základna agrárníků se v tomto duchu projevovala prostřednictvím stranického sjezdu. Síla strany vycházela z její organizace, a nikoliv z parlamentu (což odpovídalo mimořádně silnému postavení politických stran v Československu např. z hlediska vlivu na parlamentní mandáty). Strana se také dlouhodobě snažila podpořit financování z členských příspěvků, byť důležitou část financí představovaly i dary majetných podporovatelů. Agrárníci se rovněž vyznačovali silnou stranickou disciplínou, typickou pro masové strany.

Ačkoliv republikánská strana naplňovala charakteristické rysy masových organizací, v některých ohledech působila její masovost jen fasádním dojmem. Takový náhled by ji mohl zařadit i mezi kádrové strany, proměňující se ve strany všelidové. Vzhledem k tomu, že význam

členské základny agrárníků klesal ve prospěch administrativního aparátu strany a jejího ústředního vedení jen postupně a vyvrcholil až ve 30. letech, je pravděpodobné, že souvisel spíše s obecnou oligarchizací strany a neznamenal zařazení strany v období první republiky mezi strany kádrového typu.

Katz s Mairem zasazují, s odkazem na O. Kirchheimera, všelidové strany do období 50. let 20. století. Autor však některé jejich znaky shledává u agrární strany již ve 30. letech. Skutečnost, že republikánská strana mohla v budoucnu směřovat do skupiny všelidových stran, dokládá jednak rozšíření jejího elektorátu o městské vrstvy obyvatelstva, které neměly s originálním agrárním zaměřením strany žádnou spojitost, a jednak oslabení vlivu členské základny.

Ač je přirovnání agrární strany ke stranám kartelu z historického hlediska zřejmě příliš troufalé, autor přesto u agrárníků identifikoval i některé náznaky tohoto modelu. Především v rovině propojení se státem byla agrární strana velmi silná. Prostřednictvím ovládnutí státních úřadů, zejména ministerstva zemědělství, získávala strana velmi pravděpodobně nemalé finanční příspěvky. Ačkoliv veřejné financování politických stran nebylo v Československu zavedeno, agrární strana jej neoficiálními a pololegálními cestami využívala. Z toho samozřejmě vyplývalo i přirozené omezení politické konkurence, která se k takovým veřejným prostředkům dostávala výrazně obtížněji (viz kapitola: Problémy stranického financování obecně). Kromě toho patřila agrární strana mezi tzv. státotvorné strany, jejichž neformální spolupráci (například v tzv. Pětce) bylo jistě možné považovat za určitou formu kartelu.

Model kartelových stran by se mohl na agrárníky a první republiku aplikovat také v kontextu konkurentů tohoto modelu. Těmi bývají podle Katze a Maira politické subjekty, které svůj úspěch staví na vymezování se vůči kartelu. Jejich vývoj je vede buď k účasti na kartelu, nebo k pozicím nedemokratickým a xenofobním. Tento popis odpovídá komunistickým a fašistickým stranám v Československu. Je ním méně faktem, že aktivita a vliv těchto subjektů významně souvisely s jejich organizováním na mezinárodní (komunistická internacionála) a mezistátní úrovni (zájmy Německé říše). Jejich vznik lze tak těžko přisuzovat právě tehdejšímu „státotvorným“ stranám. Přirovnání ke stranám kartelu v tomto ohledu pokulhává.

Autor by se na závěr této kapitoly ještě rád vrátil ke stranám masovým. Závěry Katze a Maira o těchto stranách lze totiž propojit s návrhy Františka Weyra z první poloviny 20. let (viz kapitola: Registrace politických stran a názory z veřejné debaty). Autor má konkrétně na mysli tvrzení Katze a Maira, že každý volič je v modelu masových stran předurčen na základě své sociální skupiny k volbě konkrétní politické strany. Taková strana se pak musí jen snažit, aby

k volebním urnám dorazil co největší počet jejích přirozených voličů. Obdobnou myšlenku formuluje Weyr s tím, že volby do parlamentu by mohly být de facto zrušeny a nahrazeny registrací voličů k politickým stranám. Voliči by pak vybírali jen své konkrétní zástupce do parlamentu, a to v rámci strany. Vychází tedy zjevně ze stejného předpokladu jako Katz s Mairem, tedy že volič v modelu masových stran dlouhodobě udržuje své politické preference, zejména s ohledem na příslušnost k sociální skupině, a že tyto preference jsou vlastně automaticky dané. Weyr z toho vyvozuje omezení rozhodování voliče na výběr kandidátů v jeho straně a Katz s Mairem na rozhodnutí, zda se voleb účastnit a volit svou stranu, nebo nikoliv. Obě myšlenky sdílejí závěr, že rozhodování voliče je v modelu masových stran řízené jeho sociálním statutem.

4.4. Maurice Duverger a vnitrostranická demokracie

Analýza vnitrostranické demokracie by měla bezesporu obsahovat také problematiku stranického vedení – jeho ustavení, fungování a výměny. Těmto záležitostem se věnuje již zmíněný M. Duverger a jeho publikace „Les Partis Politiques“, která tvoří základní rámec této kapitoly.⁴⁴²

4.4.1. Legitimita vedení strany

Duverger vnímá problematiku ustavení stranického vedení optikou legitimacy. Uvádí, že aby mohl někdo vykonávat moc, je potřeba, aby byl nadán legitimitou. Její charakter přitom může být různý. Legitimita může pocházet od boha, jako v případě monarchií, nebo od lidu, jako je tomu v demokraciích. Duverger zmiňuje také legitimitu třídní, kterou používají komunistické strany, a legitimitu aristokratickou, již vyznávají fašisté. Převládající legitimitou se ovšem historickým vývojem stala **legitimita demokratická**. Politické strany mají dvě možnosti, jak této legitimacy dosáhnout. Buď jsou skutečně demokratické a její podmínky v realitě naplňují, nebo se jako demokratické tváří, čímž zakrývají svou skutečnou povahu, která je oligarchická.

Problémem demokratického fungování stran je podle Duvergera jeho nízká efektivita v politických zápasech. To nepředstavuje problém, pokud jsou všechny strany stejně demokratické, a tedy neefektivní. Pokud se však objeví dravá autokratická konkurence, může postavení demokratických stran snadno oslabit. Demokratické strany jsou pak nuceny obrátit se k oligarchickým praktikám svých konkurentů. Tento postup nakonec vyhovuje i demokratickým politikům, kteří tak posilují svou moc, a dokonce i členům demokratických stran, kteří často uznávají kult svého lídra.

⁴⁴² DUVERGER, Politické strany.

K autokracii se mohou strany hlásit otevřeně (**deklarovaná autokracie**), nebo ji mohou skrývat (**zastíraná autokracie**). Duverger konstatuje, že pouze fašistické strany jsou otevřeně autokratické. Zatímco demokraté vyznávají pravidla jako pravidelné volby a omezenou délku mandátu, fašisté je nahrazují dosazením nebo jmenováním, a to zpravidla tak, že ústřední vedení strany rozhoduje o personálním obsazení vedení nižších složek strany. Požadavek veřejnosti na demokratickou legitimitu však může i u jinak autokratických stran vést k zavedení demokratických prvků, a to zejména v lokálních organizacích. Takové strany pak mají jisté prvky zastírané autokracie.

Politické strany, jejichž organizační struktura se na první pohled tváří jako demokratická, ale ve skutečnosti obsahuje řadu autokratických prvků, zejména možnosti kooptace a jmenování, považuje Duverger za příklady zastírané autokracie. V tomto ohledu je možné upozornit především na neurčitá ustanovení organizačních řádů politických stran, která dávají příležitost ke zneužití na první pohled demokratických procesů.

Veškeré strany tedy více či méně používají autokratické prvky. Pokud hovoříme o stranách otevřeně demokratických, musí tyto prvky nějakým způsobem skrývat. K tomu podle Duvergera používají dvě základní metody – **ovlivňování voleb a řízení strany z pozadí**.⁴⁴³

Agrární strana za první republiky se velmi intenzivně hlásila k demokratickým hodnotám. Na vyzdvihování vlastní demokratické struktury a kritice autokratické fašistické konkurence postavila přinejmenším část své propagace. Zcela zřetelně se tedy hlásila k demokratické legitimitě. Zda ideály demokracie v realitě naplňovala, je ovšem otázkou. Agráři na počátku první republiky k těmto ideálům směřovali. Své úsilí projevili přijetím demokratického organizačního řádu v roce 1922. I tento dokument ale obsahoval některé nedemokratické metody, například možnost ustavit část členů výkonného výboru (a i dalších orgánů strany) kooptací nebo jmenování členů odborných komisí výkonným výborem. Přesto je autor názoru, že základní nastavení strany bylo skutečně demokratické.

Postupem času vnitrostranická demokracie částečně ustupovala. Důvody takového trendu mohly být různé. Republikánskou stranu možná dostihla neefektivita demokratických procesů a obava ze sílících autokratů. Vliv mohla mít i snaha některých agrárních politiků udržet si a rozšířit svou moc. Přispět mohl rovněž konzervativní postoj členské základny vůči změnám ve vedení strany, který se projevil při zbožném uctívání předsedy Švehly. Konkrétní případy ovlivňování voleb v agrární straně a jejího řízení z pozadí popisuje autor níže.

⁴⁴³ DUVERGER, Politické strany, s. 163–168.

4.4.2. Ovlivňování stranických voleb

Do kategorie ovlivňování voleb řadí Duverger často používaný princip **nepřímého zastoupení**. Běžní členové v takovém systému volí obvykle své zástupce v základní organizační jednotce strany. Voleb na všech ostatních úrovních se pak účastní již jen tito zástupci, nebo jimi zvolení delegáti. Čím výše ve straně volby probíhají, tím je zpravidla menší vliv běžných členů. Duverger je toho názoru, že jen přímá volba všech členů strany by mohla vést k reprezentativním a demokratickým výsledkům. Každé delegování volebního práva na vyšší úroveň vede ke zkreslení a manipulacím. Menší počet voličů na vyšších úrovních navíc usnadňuje i jiné formy ovlivňování. Duverger upozorňuje rovněž na tendenci výběru delegátů z dosavadních funkcionářů. Kongresy strany pak podle Duvergera připomínají „schůze zaměstnanců a zaměstnavatelů“. Tyto skupiny jsou na sobě při setrvání ve funkcích závislé, což vede k tomu, že se vždy vzájemně podpoří.

Agrární strana byla standardně organizována na čtyřech úrovních – místní, okresní, župní (krajské) a centrální. Na vyšší úrovni běžné členy zastupovali vždy jen jejich delegáti. Tento systém negativně působil na schopnost členské základny ovlivnit stranické rozhodování, na druhou stranu ale zajišťoval efektivitu její činnosti a odpovídal velikosti strany. Nepřiměřené omezení mohlo podle autora nastat v souvislosti s ustavením užšího předsednictva, ve kterém model nepřímého zastoupení dosáhl svého vrcholu. Agrární strana také nevyužívala žádné nástroje přímé demokracie (např. vnitrostranické referendum), což opět snižovalo vliv běžných členů.

Ovlivňování voleb může mít také podobu **omezení kandidatury**. Strany v některých případech umožňují svým členům vybírat jen z předem navržených (schválených) kandidátů. Tito kandidáti mohou procházet jistým výcvikem nebo jsou vybíráni podle jiného klíče (např. zohlednění síly stranických buněk, z nichž pocházejí). Podle Duvergera však tato omezení vedou primárně k centralizaci strany a nemusí nutně znamenat omezení demokracie. Kromě těchto oficiálních pravidel mohou strany aplikovat také pokyny nepsané. Jedná se například o předem schválenou kandidátní listinu, jejíž volbu delegáti nebo členové fakticky jen ratihabují.

Duverger na okraj poznamenává, že proti uvedeným praktikám se běžní členové ohrazují jen zcela výjimečně. V základních organizačních složkách strany je podle něj ještě méně demokracie než na vyšší stranické úrovni. To zřejmě souvisí s absencí lokálních lídrů, nízkou účastí nebo chybějící komunikací mezi členy. Zpravidla tak oktrojovanou kandidátní listinu běžní členové schválí a stranických rozbrojů se neúčastní. Dokonce ani nesouhlas projevený

na vyšší úrovni Duverger nepovažuje za náznak demokracie. Tyto rozpory jsou podle něj spíše zápasem o moc mezi stranickými vůdci než demokratickým střetem v rámci členské základny.

Autor v agrární straně identifikoval i ovlivňování voleb omezením kandidatury. Dobrým příkladem může být volba Rudolfa Berana předsedou strany. Tu měl podle organizačního řádu provést stranický sjezd, ve skutečnosti mu ale bylo rozhodnutí jen předloženo k dodatečnému potvrzení, protože volbu dříve provedl výkonný výbor. Omezení kandidatury se mohlo určitě projevit i při sestavování kandidátních listin pro volby do parlamentu. Vzhledem k tomu, že výkonný výbor kandidátky vždy finálně schvaloval, byla svoboda rozhodování dalších (nižších) participujících složek strany automaticky omezena.

Organizační řád republikánské strany kromě toho obsahoval další případy, ve kterých byl limitován volný výběr kandidátů. Jednalo se například o podmínky zajištění proporcionálního zastoupení nižších složek v regionálních vedeních strany nebo omezení počtu členů parlamentu ve výkonném výboru. Celkově ale tato pravidla měla převážně legitimní cíl a nesměřovala k deformaci demokratického hlasování. Kontroverzní mohlo být naopak pravidlo tzv. čekacích lhůt, které omezovalo pasivní volební právo novým členům strany.

Ovlivnit výsledky stranických voleb je možné také **manipulací se sborem hlasujících**. Možnost využití tohoto způsobu ovlivnění závisí typicky na pravidlech zastoupení členů strany na kongresu či sjezdu. Existují různé metody určení sjezdových delegátů. Některé jsou více náchylné na zneužití – např. volný prodej sjezdových legitimací všem zájemcům, jiné naopak podvodům zamezují – např. pevně stanovený počet delegátů za každou základní organizační složku, a to v závislosti na počtu jejích členů. I sebelepší úprava však nemůže být zcela odolná snahám o manipulaci.

Manipulace v Duvergerově pojetí ale nemusí mít vždy charakter podvodu a může sledovat i legitimní cíl. Určení počtu delegátů volebním klíčem vždy ovlivňuje výsledky voleb. Zvýhodněny tak mohou být oblasti s velkým počtem obyvatel, početnou členskou základnou nebo bohaté oblasti. Volební klíč je možné využít i k řešení stranických nerovností, například k většímu zastoupení znevýhodněných skupin nebo stranické menšiny. V těchto případech může nastavení volebního klíče vést dokonce k posílení vnitrostranické demokracie.

Manipulovat se sborem hlasujících je možné také určením místa konání sjezdu. Jeho uskutečnění v lokalitě vzdálené oblasti s vnitrostranickou opozicí lze dosáhnout menšího zájmu této skupiny o účast. Ovlivňovat výsledky je možné samozřejmě i v nižších organizačních

složkách strany. Příkladem může být stanovení času schůze na poslední chvíli nebo umožnění hlasování neoprávněným osobám.

Organizační řád republikánské strany podvodným manipulacím se sborem hlasujících zamezoval. Určení sjezdových delegátů podléhalo pevným pravidlům, která měla zajistit poměrné zastoupení všech okresních organizací při současném zohlednění počtu místních organizací. Tento model nepřihlížel k počtu členů v jednotlivých místních organizacích, čímž zvýhodňoval venkovské oblasti s velkým počtem organizací (podle organizačního řádu měla vzniknout v každé obci) s malým počtem členů. Z hlediska vnitrostranické demokracie lze toto nastavení hodnotit celkem pozitivně, protože předchází podvodům a současně legitimně posiluje venkovské oblasti, které byly pro agrární stranu významným zdrojem podpory.

Poslední možností ovlivnění hlasování je podle Duvergera **manipulace průběhu voleb**. Podmínkou demokratických voleb je jejich tajnost. Právě ta ale bývá ve stranách narušována. Především v základních organizačních složkách stran se často objevuje hlasování veřejné, které má podobu zvednutí ruky. K obdobným výsledkům lze dojít také volbou aklamací. Metody manipulace průběhu voleb mohou být i méně oficiální. V tomto smyslu mohou funkcionáři vyvíjet nátlak na členy, aby volili předem vybrané kandidáty.⁴⁴⁴

V agrární straně byla podle organizačního řádu z roku 1922 zajištěna tajnost veškerých voleb, a to i na nejnižší stranické úrovni. Pravidla však byla v praxi často porušována, což vedlo ke změně příslušné úpravy. V organizačním řádu z roku 1936 se již objevuje možnost hlasování aklamací v případě voleb do vedení místních a okresních organizací, což podporuje závěr o úpadku vnitrostranické demokracie ve 30. letech. Na druhou stranu ale úprava vychází spíše z dlouhodobého nedodržování pravidel, a nikoliv ze snahy ústředního vedení strany o omezení práv členské základny.

4.4.3. Řízení strany z pozadí

Dalším způsobem skrývání autokratických prvků při ustavení stranického vedení je podle Duvergera řízení strany z pozadí. Strany v rámci této manipulace organizují volby a podle jejich výsledku, třeba i demokratického, skutečně obsazují své vrcholné orgány. Vedle těchto oficiálních lídrů však existují ještě další skupiny, které skutečně stranu ovládají, aniž by byly někým zvoleny.

Takovými hybateli mohou být „šedé eminence“ nebo jinak řečeno „kmotři“. Skupina oficiálních lídrů a kmotrů se může překrývat. Někdy může ze zákulisí působit i oficiální lídr

⁴⁴⁴ DUVERGER, Politické strany, s. 168–175.

strany. Tento způsob ovládní se podle Duvergera objevuje zejména v politických systémech, v nichž je moc stran rozsáhlá a umožňuje poměrně volné dosazování do celé řady veřejných funkcí a jiné lukrativní manipulace. Pokud jsou naopak veřejné funkce relativně nezávislé na politických stranách a politika nenabízí ani jiné příležitosti ke korupci a klientelismu, pak zpravidla nevznikají ani šedé eminence.

Za příklad prostředí omezujícího vliv kmotrů považuje Duverger Evropu (na rozdíl například od USA). Pozoruje, že v evropských zemích mohou vliv na strany uplatňovat jejich sponzoři. Takový vliv ovšem není tak silný, aby byl trvalý a dosahoval rozměrů šedých eminencí. Většinou sponzoři dokáží ovlivnit jen individuální otázky stranické politiky (např. zamezí přijetí konkrétního pro ně nevýhodného zákona). Výjimku tvoří podnikatelé, kteří stojí o opravdové ovládní strany. Ti si pak zakládají své vlastní organizace, které ovšem zpravidla končí v zapomenutí. V době sepsání Duvergerova spisu „Politické strany“ (50. léta 20. století) ještě nastala doba stran jednoho muže a podobných podnikatelských projektů. O takových hovoří v dnešní době v českém prostředí například Lubomír Kopeček nebo Vít Hloušek.⁴⁴⁵ Síla ustavených politických stran tehdy takové projekty eliminovala.

Agrární strana za první republiky byla podle autora ovlivňována osobami v pozadí. Mohlo se jednat o málo veřejně známé členy administrativního aparátu strany. Netransparentní metody rozhodování ale používaly i veřejně známé stranické osobnosti, viz například Švehlův způsob prosazování politických rozhodnutí. Stranickými kmotry tedy mohly být známé i neznámé osobnosti. Závěr o vlivu volených kmotrů v republikánské straně odpovídá politickému prostředí první republiky. Politické strany tehdy měly velké příležitosti ke korupci a klientelismu. V kontextu agrární strany může autor jistě vzpomenout úplné nadvlády strany nad ministerstvem zemědělství a souvisejícími organizacemi. Získat zaměstnání nebo dotace nebylo bez politické podpory strany v mnoha případech možné. V Československu 20. a 30. let minulého století tak Duvergerovy závěry o omezení vlivu kmotrů v evropské politice příliš neplatí.

Kromě kmotrů a šedých eminencí mohou stranu ze zákulisí ovlivňovat také všemožné **zájmové organizace**. Může se jednat o odbory, profesní, náboženské nebo regionální skupiny. Svůj vliv se snaží uplatnit jak působením na stranické lídry, tak i na členskou základnu. Tyto organizace podporují ve stranických volbách jim nakloněné kandidáty a jejich prostřednictvím získávají podíl na moci. Pokoutný vliv zájmových organizací autor v případě agrární strany

⁴⁴⁵ Viz například KOPEČEK, Lubomír; HLOUŠEK, Vít; CHYTILEK, Roman a SVAČINOVÁ, Petra. Já platím, já rozhoduji!: političtí podnikatelé a jejich strany. Brno: ve spolupráci s Masarykovou univerzitou vydalo nakladatelství B&P Publishing, 2018. ISBN 978-80-210-9078-1.

neshledává. Zájmové agrární organizace měly obvykle charakter přidružených organizací republikánské strany a spíše byly pod jejím vlivem, než že by stranu samy zásadně ovlivňovaly.

Další vlivnou skupinu tvoří **tisk**, který může hrát významnou roli v rámci stranických voleb i při formování stranické politiky. Dokonce i nakladatelství, která jsou nedílnou součástí strany, mohou být nástrojem některých jedinců k vlastní politické realizaci. V téměř každém systému kontroly tisku se podle Duvergera najdou prostředky, jak zachovat alespoň částečnou nezávislost redakce. U agrární strany se přes snahu o plnou kontrolu tisku vedením strany skutečně objevily případy jeho využití pro politické zájmy užší skupiny straníků. Připomenout lze Josefa Vraného a jeho silný vliv na tisk strany ve prospěch pravicového směřování.

Poslední vlivnou skupinou jsou **mezinárodní organizace**. Jejich síla je nicméně relevantní jen v některých specifických příkladech (komunistická internacionála).⁴⁴⁶ U agrární strany měla jediné významnější postavení organizace Mezinárodní agrární bureau, která byla ovšem spíše jejím nástrojem na podporu agrárních stran v jiných zemích, než že by ovlivňovala samotnou republikánskou stranu.

4.4.4. Oligarchie stranických elit

V předchozí kapitole autor zkoumal pohledem M. Duvergera postupy při ustavení stranického vedení. Tato kapitola analyzuje jeho možné uspořádání a vzájemné vztahy funkcionářů. Duverger popisuje, že vedení stran jsou obvykle uzavřená a je náročné se do nich probojovat. Takový systém podle něj vede ke vzniku oligarchie.

Na vznik oligarchie ve straně má mimo jiné vliv volební systém. Poměrný systém s vázanými kandidátními listinami oligarchii podporuje. V takovém systému je podmínkou nabytí funkce člena parlamentu souhlas vedení strany, které tím utvrzuje své postavení. Současně se brání výměně v jeho řadách, neboť za členy parlamentu jsou zvoleni jen osoby prověřené a loajální. Naopak v systémech, ve kterých je kandidát na straně méně závislý (např. většinový systém s jednomandátovými obvody), je postavení kandidáta silnější, což vede k přirozenému narušení monopolu stranického vedení a k jeho obměně.

Duverger rozlišuje několik modelů stranické oligarchie. **První model** tvoří tzv. klany uskupené okolo jednoho šéfa. Tyto skupiny fungují na principu sounáležitosti mezi svými členy, kteří zaujmou všechny klíčové funkce. Ve straně může současně působit více klanů, ale zpravidla jen jeden má převládající vliv na stranické vedení.

⁴⁴⁶ DUVERGER, Politické strany, s. 175–179.

Druhý model postrádá hlavního lídra. Členové vládnoucí skupiny jsou si v tomto modelu víceméně rovni. Vazby mezi nimi bývají založeny na nepsané dohodě. Pojítkem může být třeba i věk, v takovém případě se jedná o skupiny nové generace, které se rozhodnou „převzít otěže strany“ a zbavit se starších funkcionářů. Jindy mohou být pojítkem společné kořeny v regionech, pracovištích nebo školách. Duverger považuje za nejvýznamnější skupiny založené na regionálním původu pocházející z lokalit s dlouhodobě silným vlivem příslušné strany.

Třetí model je postaven na stranické byrokracii. Je typický pro strany sekcí s rozsáhlou strukturou a mnoha složkami, jejichž efektivní řízení je závislé na velkém administrativním aparátu. Stranu v takovém případě ovládají její placení zaměstnanci. Ze své pozice se totiž mohou straně plně věnovat (na rozdíl od ostatních, kteří jsou zaneprázdněni soukromými povinnostmi). Udržují průběžnou komunikaci se členskou základnou, a získávají tím její přízeň. Často proto bývají voleni jako delegáti a svým hlasováním mohou změnit složení stranických orgánů ve svůj prospěch. Strany tuto tendenci mohou vnímat negativně a proti ovládnutí byrokracií bojovat pomocí kvót omezujících zastoupení zaměstnanců strany v jejích orgánech. Určité strany naopak trend podporují a své zaměstnance vnímají jako důležitý základ stranické činnosti (podle Duvergera například komunisté). V některých případech strany svůj aparát natolik profesionalizují, že jeho vláda nad stranou nabývá podoby technokracie. V takových případech strany mohou poskytovat speciální vzdělání, bez kterého není možné zastávat vedoucí pozice.⁴⁴⁷

Zhodnotit situaci v agrární straně z hlediska vzájemného vztahu funkcionářů je poměrně komplikované. Podložených informací o poměrech ve vrcholných orgánech strany je pomálu. Z dostupných zdrojů vyplývá, že na počátku první republiky ve stranickém vedení soupeřily velkostatkářské proudy se zastánci středové koncepce a pozemkové reformy. V této době byl přijat demokratický organizační řád a probíhala přeměna strany z kádrové organizace na organizaci masovou. Z pohledu autora se jednalo o čas největší podpory vnitrostranické demokracie v republikánské straně a projevy oligarchie byly proto tehdy minimální.

Jakmile skončil boj mezi jednotlivými křídly strany a zvítězila středová koncepce, získal mimořádné postavení předseda Švehla. Takový model odpovídal oligarchii klanu uskupeného okolo jednoho šéfa. S jeho postupujícími zdravotními problémy a odchodem z aktivní politiky se vytvořil větší prostor pro administrativní aparát strany v čele s Rudolfem Beranem. Tento trend vcelku odpovídal i převážně sekčnímu uspořádání agrární strany. Toto období se ovšem

⁴⁴⁷ DUVERGER, Politické strany, s. 179–184.

vyznačuje také symbiózou mezi R. Beranem, M. Hodžou a dalšími osobnostmi (například V. Stoupalem a F. Staňkem), čímž směřuje i k druhému modelu oligarchie – bez hlavního lídra.

4.4.5. Sociální a věkový charakter stranických elit

Dalším tématem Duvergerova zkoumání je sociální a věkový charakter vedení stran. V návaznosti na R. Michelse a J. F. S. Rosse uvádí Duverger, že mezi sociálním statutem členské základny politických stran a jejím vedením bývají velké rozdíly. Zatímco většina členů například masových socialistických stran jsou dělníci nebo malí rolníci, vedení strany bývá tvořeno osobami s vyšším vzděláním, kupříkladu advokáty nebo lékaři. Počet takto vzdělaných lidí ve vedení přitom zpravidla vůbec neodpovídá jejich zastoupení v členské základně. Tento efekt je podle Duvergera způsoben přesvědčením mas o schopnosti vzdělanějších lídrů zastupovat jejich zájmy. Masy takovým osobám důvěřují spíše než „svým vlastním lidem“.

I pokud vedení strany tvoří osoby se sociálním pozadím, které v členské základně převládá, jejich zvolením začíná podle Duvergera proces odcizení. Duverger v tomto navazuje na názory R. Michelse a počítá s psychologickou proměnou osob zvolených za lídry strany. Tvrdí, že zvolením se lídr dostává do užšího kontaktu s dalšími členy vedení a má přirozenou potřebu s nimi utvářet spojení a izolovat se od členské základny. Tento proces pak významně podporuje oligarchický charakter vedení.

Důležité osobnosti vedení agrární strany původem relativně odpovídaly složení členské základny. Oba předsedové strany za první republiky (A. Švehla a R. Beran) byli rolnického původu. Za představitele stranické inteligence byl naopak považován M. Hodža. Převaha rolníků sice mohla mít pozitivní vliv z hlediska zastoupení zájmů této sociální skupiny voličů, zároveň ale mohla straně přinášet problémy v řešení důležitých otázek. Absence vzdělaných lídrů se projevila obzvláště ve 30. letech v souvislosti s mezinárodním ohrožením Československa. Republikánská strana v této době nebyla schopná dostát své odpovědnosti vyplývající z pozice nejsilnější státotvorné strany. Další závěry Duvergera, zejména k problematice psychologické proměny lídrů strany, jsou podle autora z podstaty věci rozumné, ale v případě agrární strany jen těžko z dostupných informací prokazatelné.

Relevantní problematiku představuje i způsob **obnovování stranických vedení**. Duverger upozorňuje na často vysoké stáří stranických vůdců a celkově malé personální obměny čela strany. Tento stav se podle něj projevuje ve stranách autokratických i demokratických. V případě autokratických stran je tato skutečnost způsobena neomezeným charakterem jednou nabytých funkcí, ve stranách demokratických zase působí konzervativní povaha mas a obvyklá žárlivost

vůči mladým nadějným členům. Podle Duvergera bývají u buržoazních stran lídři mladší, což souvisí s většími možnostmi brzkého získání odpovídajícího vzdělání. Naopak ve stranách dělnických se členové dostanou ke vzdělání až později, například i prostřednictvím samotné strany, s čímž se pojí i jejich pozdější vstup do stranického vedení.

Duverger tvrdí, že obměna stranického vedení souvisí se **stupněm centralizace strany**. Strany centralizované podle něj umožňují lepší zapojení mladé generace. V těchto stranách totiž nemají silné postavení členové nižšího stranického vedení, kteří by zamezovali jejímu kariérmu postupu. Právě nižší stranické vedení (typicky na lokální úrovni) totiž podle Duvergera tvoří obvykle průměrní lidé, kteří v něm dosáhli svého maximálního politického potenciálu a obávají se konkurence. Projevem tohoto trendu může být zakotvení zpřísněných podmínek pro nabytí stranické funkce ve stanovách, například vyžadování určité doby členství jako jedna z podmínek kandidatury. Ve stranách decentralizovaných identifikuje Duverger personální změny vedení zejména v souvislosti s mimořádnými situacemi a krizemi. Jinými způsoby se mladá generace v decentralizovaných stranách prosazuje jen velmi komplikovaně.

Mladí členové se mohou ve stranách prosazovat také za pomoci přidružených odborných organizací. Pod záminkou expertních dovedností se brzy stávají členy parlamentu a potažmo i stranického vedení, aniž by jejich postup byl zastaven lidry na lokální úrovni. Tento proces nazývá Duverger „nepřímým obnovováním“ a spojuje jej rovněž s centralizovanějšími stranami. Mladá generace se však může prosadit i ve stranách decentralizovaných, pokud je míra decentralizace natolik vysoká, že ve straně není konkurence ničím omezena.⁴⁴⁸

Na zapojení mladých členů byl v agrární straně za první republiky kladen velký důraz. Se snahou o podporu a výchovu mladých agrárníků byl spojen vznik organizace Dorostu a také jméno Rudolfa Berana. Na tomto místě lze připomenout jeho zájem o výměnu přestárých funkcionářů za mladé členy strany. Mladí našli své útočiště také v dalších přidružených organizacích, například stranická inteligence v Ústředním svazu agrárních akademiků. V rámci těchto organizací bylo možné hovořit o fenoménu nepřímého obnovování.

Jaké bylo skutečné postavení mladých ve straně je ale otázkou. Zda se vzhledem k centralizaci strany projevila zášť nižších funkcionářů strany k mladé konkurenci, je z dnešního pohledu těžké posoudit, obzvlášť když vývoj strany za první republiky trval jen 20 let. Za tu dobu se mládežnická struktura strany sotva stačila ukotvit a v době, kdy mohla naplno plodit své odchovance, již strana v důsledku konce první republiky přestala vykonávat svoji činnost.

⁴⁴⁸ DUVERGER, Politické strany, s. 185–195.

4.4.6. Disciplína členské základny

Duverger se zabývá i dalším tématem vnitřního fungování stran, a to disciplínou členské základny. Projevy disciplíny se podle Duvergera objevovaly ve všech typech stran. Svého vrcholu však disciplína dosáhla teprve v socialistických masových stranách. Její rozvoj spojuje jak s **nutností efektivní organizace** velkého počtu členů, tak se **sociálním statutem** členské základny. Dělníci totiž na rozdíl od buržoazie nedosáhli svobody individuální činností, ale kolektivní aktivitou, která pro svou efektivitu nutně potřebuje právě disciplínu mas. Síla dělnictva podle Duvergera tedy spočívá nejen v jeho počtu, ale zejména v jeho organizovanosti.

Předpoklady pro vznik stranické disciplíny – nutnost efektivní organizace a sociální charakter členů – dále podpořila také **snaha lídrů stran udržet si nabytou moc**. V tomto smyslu Duverger uvádí, že socialističtí vůdci s dělnickým původem bývají náchylnější k autoritářským postupům. Na rozdíl od svých buržoazních kolegů totiž odvozují své výsadní postavení jen z funkce, a nikoliv z nadřazenosti intelektuální nebo majetkové. Na druhou stranu ale Duverger konstatuje, že socialistické strany si svůj převážně demokratický charakter částečně udržely. Tento závěr dokladuje podrobnou úpravou volebních procesů v jejich stanovách a zmiňuje také kontrolní mechanismy v podobě stranických referend nebo ochrany stranických menšin.

Současně ale Duverger připomíná, že právě volební procesy a další uvedené demokratické pojistky se snaží straničtí lídři oslabit ve prospěch své moci. Kromě toho lídři využívají i další praktiky na posílení svého postavení a vynucení disciplíny. Příkladem je odpovědnost členů stran za **disciplinární delikty**. Za tímto účelem strany vytvářejí administrativní aparát v podobě různých komisí a rozhodčích soudů a také příslušný komplex sankcí.⁴⁴⁹ Duverger upozorňuje na význam sankcí v zemích se silným postavením politických stran. Postih v takovém případě může mít podstatný přesah do života člena i mimo rámec strany, a to obzvlášť pokud má podobu vyloučení. Uplatnění této nejpřísnější sankce je podle Duvergera nicméně malé a význam má především v komunistických stranách, kde může mít podobu pravidelných čistek.

Samotný postih však není jediným způsobem, jak udržovat kázeň ve straně. Duverger tvrdí, že v některých případech může být **disciplína hlavním pojítkem strany** a nahrazovat její ideologické zakotvení. V tomto smyslu se některé strany identifikují nikoliv jako společenství se stejným názorem, ale jako společenství vyznávající tutéž disciplínu. Tento úkaz Duverger připodobňuje k fungování armády a spojuje jej zejména se stranami komunistickými

⁴⁴⁹ Např. poznámka, zbavení funkce nebo vyloučení.

a fašistickými. Jeho následkem je pokles ideologické úrovně strany. Její lídři se přestávají zabývat doktrínou, která je pro masu příliš složitá, a svou energii investují do prosazování disciplíny. Vrcholem disciplíny je její automatizace. K té straničtí lídři dospějí postupným a pomalým vštěpováním svých názorů členské základně, která je přijímá za své. V určitém bodu je dosažen stav, v němž se masu domnívají, že se rozhodují samy, přitom však jen opakují své lídry.⁴⁵⁰

Jedním z pilířů síly republikánské strany byla stranická disciplína. Nutnost jejího vynucování vycházela z potřeby organizovat masu sociálně roztříštěné členské základny. Autor se navíc domnívá, že na agrárníky lze aplikovat některé Duvergerovy závěry o socialistických masových stranách. Právě prostřednictvím kolektivní akce dokázali malí rolníci prosadit pozemkovou reformu, jež byla zásadním předpokladem jejich budoucího úspěchu. V této souvislosti nelze opomenout zejména masová lidová shromáždění organizovaná stranou právě na podporu reformy. Agrární strana kromě toho poskytovala malým rolníkům celý komplex různých služeb, jejichž pomocí se dařilo tyto jedince udržovat pod neustálým vlivem. Bez strany by život malých rolníků byl obtížnější, čehož si byli mnozí vědomi a projevovali to i respektováním stranické disciplíny.

Disciplína byla samozřejmě i zájmem vedení strany, jemuž mohla jednotná a ovladatelná masa členů sloužit jako nástroj nátlaku na politickou konkurenci. Kromě toho vedla disciplína k omezení vnitrostranické opozice. Lze zmínit příklad Práškovy snahy o rozštěpení agrárníků a jejich přidružených organizací. Právě zde se projevila ukázněnost členů. Strana tehdy velmi kladně hodnotila členy, kteří přes lukrativní nabídky Práška secesi odmítli a zůstali věrní republikánské straně.

Disciplína nebyla u agrárníků jistě jen důsledkem lásky ke straně. Organizační řád a navazující vnitrostranické předpisy⁴⁵¹ zavedly velmi propracovaný systém hmotněprávní i procesněprávní úpravy disciplinárních deliktů. Problémem tohoto systému mohla být určitá neurčitost některých pravidel, nejsou však známy případy jeho zneužití.

Možným trestem v disciplinárním řízení bylo v nejvážnějších případech vyloučení ze strany. V praxi k němu ale zřejmě často nedocházelo. Pokud však k němu došlo, mohlo podle autora dotyčného výrazně postihnout. Vzhledem k síle agrární strany za první republiky jistě nepřicházelo v úvahu další zaměstnávání takového jedince v orgánech státní správy vedených zástupci agrárníků. Stejně tak bylo ohroženo čerpání všemožných státních podpor a postiženy

⁴⁵⁰ DUVERGER, Politické strany, s. 195–203.

⁴⁵¹ Např. Řád vyloučení příslušníků... a částečně i Tiskový řád...

mohly být i jiné sféry zemědělského života vyloučeného. Celkově však musí autor konstatovat, že disciplinární opatření republikánská strana zřejmě nezneužívala a jejich prostřednictvím nebyla ohrožena vnitrostranická demokracie. Disciplína také nebyla tak významným pojítkem strany jako u fašistů a komunistů.

4.4.7. Postavení stranických vůdců

Vedení politických stran může být podle Duvergera uspořádáno různými způsoby. V prvním modelu se vliv koncentruje okolo lídrů, jejichž **moc vyplývá z osobního vlivu**, a nikoliv ze stranických funkcí. Tito lídři mohou zastávat i oficiální funkce, ale v řadě případů jsou skryti v pozadí. Orgány strany mají jen fasádní funkci a politická rozhodnutí se v nich ve skutečnosti netvoří. Ve druhém modelu naopak **moc vyplývá ze stranické funkce**. Strany organizované na tomto principu mají v čele zpravidla trojici vertikálně seřazených orgánů. Výkonným orgánem strany bývá „předsednictvo“, které je také nejužším orgánem a zpravidla hraje nejdůležitější roli. Dalším orgánem je obvykle „celostátní výbor“, který tvoří členové předsednictva a dále zástupci regionálních sekcí. Nejširší kompetence mívá sjezd strany, který může rozhodovat o všech otázkách a skládá se z delegátů zastupujících všechny stranické složky. Tyto orgány může doplňovat „kontrolní komise“ a další tělesa zajišťující soudní funkci.

Ačkoliv druhý model dává určující význam stranickým funkcím, ve skutečnosti ve straně podle Duvergera rozhodují i v tomto modelu konkrétní osobnosti, a to bez ohledu na funkce. Tomuto výsledku se například komunistické strany snažily zabránit tím, že své ústřední orgány organizovaly vždy jako kolektivní. S nástupem fašismu se nicméně ukázala síla vůdcovského vedení, kterému se komunisté později také poddali. Právě fašismus a komunismus dokázaly sílu vůdců ukázat v plném rozsahu. S tím, jak vzrůstal kult jejich osobnosti, nabývali tito lídři povahy nedotknutelných polobohů. Tyto strany tak vývojem postupně získaly charakter prvního modelu, ve kterém je moc nezávislá na funkci a vyplývá z osobního vlivu.

Lídři agrární strany za první republiky jsou podle autora příkladem modelu, v němž vliv vychází primárně ze zastávané stranické funkce. To lze doložit strukturou vrcholných stranických orgánů, která přesně odpovídá Duvergerovým kritériím. Na čele struktury strany stál sjezd s teoreticky nejširší kompetencí, který volil převážnou část výkonného výboru a předsedu strany. Výkonný výbor si pak volil své předsednictvo a později vzniklo také předsednictvo užší. Předsednictva tvořila výkonnou složku strany. Pro soudní funkci byl ustaven smírčí soud a disciplinární komise.

S výjimkou předsedy, jehož postavení však bylo jako prvního mezi rovnými, byly všechny orgány republikánské strany kolektivní. I pokud byl vliv některých konkrétních osobností významnější, rozhodování bylo vždy limitováno podmínkou dohody mezi členy daného orgánu. Pro přijímání rozhodnutí byla zřejmě vyžadována nadpoloviční většina hlasů přítomných.⁴⁵² Informace o jiných pravidlech hlasování dnes nejsou dostupné.⁴⁵³ Organizační řád republikánské strany pravidly kolektivního rozhodování pomáhal podle autora omezit oligarchizaci rozhodovacích pravomocí.

Součástí problematiky postavení lídrů strany je také rozlišení mezi lídry ukotvenými v parlamentu a lídry stranickými. V každé politické straně jsou vztahy mezi těmito skupinami různé. Někdy jsou silnější **lídři parlamentní**, kteří pak ovládají stranu – takový model se podle Duvergera vyskytuje v demokratických zemích. Někdy jsou ale silnější **lídři straničtí**, kteří naopak ovládají členy parlamentu – tento systém považuje Duverger za „vnější“ formu oligarchie. Vztahy mezi parlamentem a stranou však nebývají černobílé a lídři obvykle získávají jak funkce parlamentní, tak i stranické. V historickém vývoji se navíc vztah parlamentu a stran proměňoval. V tomto smyslu pozoruje Duverger tendenci k posilování role stran nad členy parlamentu, čemuž podle něj odpovídá i vývoj modelů stran. Velký vliv na uspořádání vztahů má přitom parlamentní volební systém. Zatímco poměrný systém s vázanými kandidátními listinami směřuje podle Duvergera spíše k nadvládě stranických vůdců, hlasování v jednomandátových volebních obvodech se obvykle projevuje silným postavením členů parlamentu.

Model **převahy členů parlamentu** lze identifikovat podle řady indicií. Strany spadající do této skupiny se vyznačují například dominancí členů parlamentu v řídicích orgánech strany. Další signálem může být absence pevných pravidel pro členy parlamentu při rozhodování o významných politických otázkách, což se projevuje i na rozdílném hlasování v parlamentu. Strany, v nichž vládou její zástupci v parlamentu, jsou tak podle Duvergera typicky decentralizované. Zároveň platí, že se obvykle jedná o strany postavené na principu výborů, jejichž hlavním cílem je získání mandátů v parlamentu a následná participace na vládě jejich prostřednictvím. Celá organizace strany se vytváří okolo členů parlamentu. Ti se důsledně brání vzniku konkurence v členské základně, která by mohla jejich postavení ohrozit. Případně mimoparlamentní rivaly se snaží lídři zakotvení v parlamentu omezit. To demonstruje například obsazení stranických funkcí, ve kterých jsou členové parlamentu vždy ve většině.

⁴⁵² Při naplnění podmínek usnášeníschopnosti.

⁴⁵³ Autor proto vychází z kusých pravidel uvedených v Organizačním řádu... nebo Řádu vyloučení příslušníků..., které zmiňují právě potřebu nadpoloviční většiny.

Určitým mezistupněm mezi vedoucí úlohou parlamentních lídrů na straně jedné a stranických vůdců na straně druhé je jejich **vyvážené postavení**. Tento model se vyznačuje trvalou soutěží skupin lídrů, aniž by kterákoliv z nich získala nadvládu. Duverger jej spojuje se stranami masového typu, které jsou vytvořené na principu sekcí. Status quo se však obě skupiny snaží zvrátit. Straničtí lídři k tomu používají mnoho prostředků.

Mezi tyto prostředky Duverger řadí limitující počet zástupců parlamentu (případně vlády) v ústředních orgánech strany, a někdy dokonce úplné vyloučení jejich participace. Dalším nástrojem je nastavení volebního systému. Poměrný systém s vázanými kandidátními listinami posiluje roli stranických lídrů. Účinnou metodou oslabení parlamentních lídrů je i povinné předávání části platu člena parlamentu stranické pokladně. Významná je také disciplína při hlasování. Při jejím porušení může být člen parlamentu ze strany vyloučen nebo mu hrozí jiné citelné tresty.⁴⁵⁴ Dalším prostředkem je povinnost konzultace postupu členů parlamentu se stranickými lídry v důležitých otázkách (např. rozhodnutí o podpoře vlády nebo o souhlasu s přijetím významného zákona). Také přidružené výzkumné a vzdělávací organizace strany mohou sloužit jako bašta stranických lídrů, kteří jejich prostřednictvím vnucují členům parlamentu své postoje.

Přes všechny výše uvedené prostředky je udržováno vyvážené postavení parlamentní a stranické linie. Členové parlamentu totiž také používají různé metody na prosazení své moci. Duverger jako nezanedbatelnou zmiňuje jejich přirozenou autoritu, která vyplývá z titulu funkce. Členové parlamentu bývají také zdatnější, pokud jde o schopnosti manipulace, a přehlédnout nelze ani jejich blízký vztah k místním organizacím vyplývající z intervenční činnosti ve prospěch členské základny. K udržování rovnovážného stavu přispívá také prolínání obou skupin lídrů. Obvyklý nedostatek kvalitních kádrů totiž strany vede k obsazování pozic ve straně i parlamentu stejnými osobami. Duverger pak dochází k závěru, že funkci člena parlamentu považují dotyční za tu významnější, což postavení parlamentních lídrů posiluje.

Opakem řízení strany členy parlamentu je **převaha stranických lídrů**. Tento model Duverger spojuje s komunistickými a fašistickými stranami. Jeho podstatou je plná kontrola strany nad členem parlamentu, který jen slepě následuje její pokyny. Podpořit takové uspořádání může poměrný volební systém s vázanými kandidátními listinami. Kromě toho je ale nutné důsledně podrobit člena parlamentu moci strany. Toho lze dosáhnout odebráním celého jeho platu stranou, která mu následně vyplatí jen malou část. Strana člena parlamentu může také

⁴⁵⁴ Duverger nicméně považuje hlasovací disciplínu spíše za následek než za příčinu oslabování role parlamentních lídrů.

kontrolovat za pomoci svého administrativního aparátu. Vůbec neúčinnějším postupem jsou však předem podepsané rezignační dokumenty, do kterých může strana jen doplnit datum, a zbavit tak neposlušného člena parlamentu jeho mandátu. Je ovšem otázkou, jakou relevanci takto vynucenému dokumentu přikládají orgány veřejné moci.

Další možností jsou opakované změny volebních obvodů členů parlamentu. Ti v zásadě nesmí kandidovat v oblasti, ze které pocházejí, a současně je jejich volební základna po několika letech vždy vyměněna. Tento proces má předcházet ukotvení člena parlamentu v daném regionu, které by mohlo narušit jeho plnou podřízenost straně a podpořit nechtěné regionální tendence. Obdobným postupem je obsazování kandidátek neznámými osobami. Takoví členové parlamentu nepředstavují hrozbu nadvládě stranických lídrů. Populární jedinci jsou naproti tomu využíváni spíše pro propagační účely, skutečnou politickou moc jim ale straničtí lídři z opatrnosti nesvěřují.

Stejně jako ve vyváženém modelu dochází podle Duvergera i v případě převahy stranických lídrů k prolínání funkcí ve straně a v parlamentu. Reputace a uznání jsou ovšem spojovány se stranickými funkcemi, a nikoliv parlamentním mandátem. To souvisí s negativním vnímáním parlamentu fašistickými a komunistickými stranami, které jej užívají jen k marketingovým účelům. Jinak se ale jeho činnosti seriózně nevěnují a snaží se ji sabotovat. Duverger uzavírá, že převaha stranických lídrů není obvykle jen důsledkem jednotlivých opatření, která by měla omezovat členy parlamentu, ale spíše vyplývá z celkového nastavení strany, jež členům parlamentu přikládá minimální význam a zároveň dbá na pevnou jednotu všech svých složek.⁴⁵⁵

Republikánská strana i celý politický systém první republiky obecně směřovaly k převaze stranických lídrů nad členy parlamentu. Konkrétní závěry o převaze stranického nebo parlamentního vedení je však vhodné formulovat až po posouzení jednotlivých kritérií stanovených Duvergerem.

Nejprve autor hodnotí typ volebního systému. V Československu byl zaveden poměrný systém s vázanými kandidátními listinami. Ten podle Duvergera zvýhodňoval právě stranické lídry. Takový závěr považuje autor za odůvodněný, neboť prostřednictvím schvalování kandidátních listin pro volby do parlamentu rozhodovali straničtí lídři o tom, které konkrétní osoby získají mandát. Znovuzvolení členů parlamentu pak opět záviselo na těchto lídrech.

⁴⁵⁵ DUVERGER, Politické strany, s. 203–225.

Podstatný vliv může mít i převaha stranických nebo parlamentních lídrů v řídicích orgánech strany, a to dokonce za pomoci omezujících pravidel ve stanovách. V tomto smyslu obsahoval organizační řád agrární strany ustanovení omezující počet členů parlamentu v předsednictvu maximálně na polovinu. Taková úprava směřovala k zamezení převahy parlamentních lídrů. Vzhledem k pravidlu jedné poloviny ale nebyla natolik omezující, aby parlamentní lídry významně oslabil.

Dalším kritériem je míra volnosti rozhodování členů parlamentu. Agrární strana se k této problematice stavila poměrně striktně a rozhodování o důležitých otázkách svěřovala podle svého organizačního řádu výkonnému výboru (v realitě probíhalo spíše v předsednictvu). Například o podpoře důležitých zákonů nemohly rozhodovat parlamentní kluby strany samostatně. Další rovinou rozhodování byly dohody činěné mimo rámec strany na půdorysu stranických vůdců (např. Pětka a podobná pozdější uskupení). Takový stav ukazoval na převahu stranických lídrů.

Neméně důležitou otázkou je finanční nezávislost členů parlamentu. V politické praxi první republiky bylo obvyklé předávání části platu poslance a senátora do stranické pokladny. V případě agrární strany se ale zřejmě jednalo o jeho menší část. Republikánská strana tedy své zástupce v parlamentu neomezovala z finančního hlediska tak intenzivně jako například komunisté v Duvergerově pojetí. Toto kritérium proto směřuje v případě agrární strany k vyváženému stavu parlamentních a stranických lídrů.

Rivalita mezi parlamentními a stranickými lídry se projevovala i na svobodě hlasování v parlamentu. Ačkoliv československá ústava garantovala volný mandát, ve skutečnosti byl parlament za pomoci reversů pevně ovládan politickými stranami. Parlamentní lídři byli proto plně podřízeni politickým rozhodnutím strany a při neuposlechnutí jim hrozilo vyloučení ze strany a následná ztráta mandátu. Pravidla byla navíc ve skutečnosti uplatňována a vymáhána. Toto kritérium tak jasně hovoří ve prospěch stranických lídrů.

Pokud jde o reputaci členů parlamentu, je samozřejmě těžké situaci z dnešního pohledu posoudit. Autor je toho názoru, že váženost parlamentního mandátu spíše převažovala nad stranickými funkcemi. Vzhledem k velkému prolínání parlamentních a stranických lídrů to však nelze jednoznačně určit. Jisté je ale možné konstatovat, že agrární strana obecně uznávala parlamentní politiku jako hlavní způsob realizace své činnosti. Z tohoto pohledu tak v porovnání s fašistickými a komunistickými subjekty převažovala reputace parlamentních lídrů.

K výše uvedeným kritériím je potřeba doplnit také charakter agrární strany jako subjektu s převážně sekčním uspořádáním, jež obecně podporuje vyrovnané postavení obou skupin lídrů. Celkově se ale autor více kloní k závěru o převaze stranických lídrů, kteří dokázali parlament ovládnout a užívat k prosazení politického programu dohodnutého mimo jeho rámec. Těžištěm moci v první republice tedy nebyl parlament, ale politické strany. Na druhou stranu byli straničtí lídři obvykle také členy parlamentu, a oddělit od sebe lídry parlamentní a stranické je proto obtížné. Nakonec možná převaha stranických lídrů mohla mít za první republiky i stabilizační charakter s ohledem na nestabilní poměry mladých středoevropských demokracií po první světové válce.

4.5. Rada Evropy a vnitrostranická demokracie

V předcházející kapitole autor rozebral modely vnitrostranické demokracie z perspektivy Maurice Duvergera, která odpovídá zhruba polovině 20. století. Současné požadavky na uspořádání politických stran však mohou být odlišné. Pro zhodnocení vnitrostranické demokracie v agrární straně optikou dnešních dnů proto autor v této kapitole srovnává její fungování se závěry Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátské komise) Rady Evropy.⁴⁵⁶ Tento poradní orgán v oblasti ústavního práva průběžně vydává odborná stanoviska a směrnice, které se věnují problematice politických stran. Závěry Benátské komise vycházejí originálně z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech – EÚLP),⁴⁵⁷ související judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a celé palety mezinárodních lidskoprávních dohod.

Mezi dokumenty Benátské komise na téma politických stran lze zařadit zejména „Guidelines on Political Party Regulation”,⁴⁵⁸ který je určen jako pomůcka k přijetí legislativy upravující politické strany pro státní aktéry, „Code of Good Practice in the Field of Political Parties”,⁴⁵⁹ který s ohledem na demokratické principy zkoumá modelové vnitřní uspořádání stran, dále „Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous

⁴⁵⁶ Internetové stránky Rady Evropy. Dostupné online:

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [citace 9. ledna 2024].

⁴⁵⁷ V České republice vyhlášena Sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

⁴⁵⁸ Guidelines on Political Party Regulation. Volně přeloženo jako „Směrnice právní regulace politických stran“. Nejnovější znění ze 14. prosince 2020. Dostupné online:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e) [citace 9. ledna 2024].

⁴⁵⁹ Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Volně přeloženo jako „Zásady osvědčených postupů v oblasti politických stran“. Nejnovější znění ze 3. června 2009. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-e) [citace 9. ledna 2024].

measures”,⁴⁶⁰ věnující se problematice omezování činnosti politických stran v kontextu jejich protiprávního působení, a „Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources”,⁴⁶¹ hodnotící možný dopad a limitace zahraničního financování politických stran.

4.5.1. Základní principy v oblasti politických stran

Autor v této kapitole vychází z nejnovějšího dokumentu Benátské komise označeného jako „**Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning political parties**”,⁴⁶² který je shrnutím dosavadních závěrů vydaných Benátskou komisí v oblasti politických stran. Politické strany jsou v tomto dokumentu vnímány jako „*volná sdružení jednotlivců, jejichž jedním z cílů je vyjádření politické vůle lidu, a to prostřednictvím účasti na řízení státu a jeho ovlivnění, mimo jiné za pomoci účasti kandidátů tohoto sdružení ve volbách*“.⁴⁶³ Oproti definici stran českého politologa Michala Kubáta (viz kapitola: Úvodem k politologickému pohledu) vynechává komise problematiku ideologie a nezahrnuje ani podmínku centrální a lokální struktury. Benátská komise se, zřejmě i vzhledem ke svému postavení jako mezinárodního orgánu, zaměřuje primárně na ústavněprávní význam stran jako reprezentantů veřejnosti, přičemž se snaží reflektovat současnou pestrost politických organizací v různých zemích. To ovšem nesnižuje význam jejich závěrů pro hodnocení vnitrostranické demokracie.

Uvedený dokument shrnující závěry komise popisuje hlavní principy existence a fungování stran, které odpovídají jejich nezastupitelné roli v demokratických zemích. Tyto principy má podle Benátské komise politickým stranám garantovat stát, současně je ale mají dodržovat i politické strany. Konkrétně se jedná například o obecnou povinnost státu garantovat **svobodu projevu i shromažďování a sdružování** (jak vyplývá z článků 10 a 11 EÚLP), a to v kontextu politických stran. Stát tedy musí zajistit, aby politické strany mohly svobodně vznikat a realizovat svou činnost. Vnitrostátní právní regulace stran přitom nesmí tyto principy omezovat v rozporu se zásadou legality a proporcionality.

⁴⁶⁰ Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures. Volně přeloženo jako „Směrnice o zákazu a rozpuštění politických stran a o podobných opatřeních“. Nejnovější znění z 10. ledna 2000. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e) [citace 9. ledna 2024].

⁴⁶¹ Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources. Volně přeloženo jako „Stanovisko k zákazu financování politických stran ze zahraničí“. Nejnovější znění ze 31. března 2006. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e) [citace 9. ledna 2024].

⁴⁶² Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning political parties. Volně přeloženo jako „Kompilace stanovisek a zpráv Benátské komise k politickým stranám“. Nejnovější znění z 18. listopadu 2021. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e) [citace 9. ledna 2024].

⁴⁶³ Compilation of Venice Commission opinions..., s. 6–7.

Z hlediska svobody sdružování aplikovala první republika velmi liberální přístup. Politické strany bylo možné zakládat bez omezení, neboť neexistovala žádná odpovídající právní regulace. Tento model ale jistě nebyl ideální, protože na jednu stranu sice strany neomezoval, současně jim ale ani negarantoval žádná práva. Takový nevyjasněný právní stav také později umožnil aplikaci spolkových předpisů na politické strany. Toto užití bylo sice jen provizorním řešením, ale poškodilo již tak chatrnou právní jistotu o postavení politických stran. V praxi však nakonec nebylo zneužito. Srozumitelnější úpravu později poskytl zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. V jeho případě byl nicméně kontroverzní rozsah omezení dopadajících na členy a příznivce strany, který by jistě nenaplňoval princip proporcionality. Problematika svobody projevu a shromažďování není tématem této práce, a autor ji proto ponechává ve vztahu k vnitrostranické demokracii za první republiky k dalšímu studiu.

Dalším principem je **vláda práva** (zásady právního státu). V tomto smyslu platí, že politické strany musí respektovat nejen lidská práva a svobody vyjádřené v mezinárodních dohodách, ale také dodržovat vnitrostátní právní předpisy. To nic nemění na možnosti stran tyto předpisy měnit při zachování základních práv a svobod a demokratického charakteru státního zřízení. Stát tedy nesmí politické strany omezovat jen z důvodu, že chtějí změnit existující pořádek věcí. Případné restrikce stran musí být vždy stanovené právním předpisem se silou zákona a sledovat legitimní cíl. Znění takových zákonů musí být podle Benátské komise rovněž určité, srozumitelné a opatření přijímána na základě zákonů orgány veřejné moci musí být předvídatelná, jakož i přezkoumatelná.

Omezování politických stran bylo za první republiky velmi aktuálním tématem v souvislosti s ohrožením německými nacionálně-socialistickými stranami. Právě tyto politické subjekty nerespektovaly zásady právního státu a jejich cílem bylo omezení demokracie a porušování lidských práv a svobod. Československý právní řád nebyl na takové ohrožení připraven, což se projevilo v provizorní aplikaci spolkového zákona a v pozdějším přijetí zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Další podrobnosti k hodnocení omezení politických stran za první republiky jsou uvedeny dále.

Benátská komise mezi principy řadí také **dodržování demokratických pravidel**. Politické strany jsou součástí demokratického zřízení, čemuž musí odpovídat také jejich vnitřní uspořádání. Strany totiž využívají výhod demokratického systému garantovaného státem. Jeho hodnoty proto musí také vyznávat a prosazovat. To by se mělo podle komise projevit na organizaci, fungování i financování politických stran. Stát může demokratická pravidla uvnitř

stran prosazovat odpovídající legislativou, zachována však musí být standardní míra autonomie. Zejména má být stranám zaručena možnost určení vlastní organizace a způsobu výběru lídrů.

Československo v praxi nezavedlo žádná pravidla o vnitřním uspořádání stran. Dodržování demokratických principů tak bylo zcela otázkou dobrovolnosti. Například agrární strana se právě hodnotami demokracie hrdě prezentovala, jejich realizace v praxi ale ani v jejím případě nebyla dokonalá. Jiné politické subjekty naopak otevřeně prosazovaly autoritářské záměry, přesto však nebyly v řadě případů státem omezeny.⁴⁶⁴

Neméně významným principem je **zákaz diskriminace**. Ten musí politické strany podle Benátské komise aplikovat ve vztahu ke všem zájemcům i členům. Mezi zakázaná diskriminační kritéria patří například pohlaví, rasa, jazyk, náboženství nebo sociální a etnický původ. Na druhou stranu ale politické strany nejsou povinny přijímat zájemce, kteří nesdílí jejich politické názory a hodnoty. Obdobně nesmí být diskriminující ani legislativa upravující vznik a činnost politických stran.

Členství v agrární straně za první republiky bylo založeno na rovnosti mužů a žen, jakož i různých sociálních a náboženských skupin. Ačkoliv podmínky první republiky příliš nepřály participaci žen v aktivní politice, objevily se ženy na kandidátních listinách agrární strany pro parlamentní volby a dokázaly ve volbách i uspět.⁴⁶⁵ Ve straně se také projevovaly snahy o zavedení alespoň proklamativních ustanovení do organizačního řádu o podpoře žen při vnitrostranických volbách. K obhajobě zájmů žen byly zřízeny také některé přidružené organizace strany. Celkově tedy jejich postavení sice podléhalo dobovým možnostem, ale strana se k ženám nechovala a priori nepřátelsky. Autorovi taktéž není známo, že by agrární strana (systematicky) diskriminovala některé členy nebo zájemce ze sociálních nebo náboženských důvodů.

Důraz klade Benátská komise také na **transparentnost**. Tou je myšlen zejména přístup veřejnosti k programovým dokumentům a informacím o způsobu rozhodování politických stran. Současně ale taková otevřenost nemá narušovat efektivitu rozhodování stran. Vždy tak musí být nalezen kompromis mezi těmito hodnotami, aby bylo zajištěno produktivní řízení při zachování rozumné míry přístupnosti informací široké veřejnosti.

⁴⁶⁴ Např. Sudetendeutsche Partei, na kterou přes její otevřeně fašistické a protistátní zaměření nebyl aplikován zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

⁴⁶⁵ Např. poslankyně Marie Tumlířová nebo poslankyně a senátorka Anna Chlebounová, viz Seznam členů parlamentu. Archiv Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Dostupné online: <https://www.psp.cz/eknih/> [citace 28. prosince 2023].

Míra transparentnosti agrární strany umožňovala každému nahlédnout do obecných programových dokumentů, veřejně dostupný byl také organizační řád strany a v neposlední řadě vydávala strana v pravidelných intervalech rozsáhlé publikace o své činnosti. Informační roli plnil také stranický tisk, například časopis Venkov. Základní údaje o fungování strany tedy měla veřejnost k dispozici, byť jejich získání zřejmě vyžadovalo určitou snahu. Bližší informace o praxi vnitrostranického rozhodování ale byly veřejnosti skryty. Agrární strana své soukromí chránila i za pomoci některých ustanovení organizačního řádu. V tomto smyslu byla například jednání výkonného výboru a předsednictva důvěrná a jejich členové byli vázáni mlčenlivostí.

O problémech uvnitř strany se veřejnost dozvíдалa prostřednictvím nezávislejších novin a časopisů či od politické konkurence. Takové informace ale mohly být v mnoha ohledech nepřesné, neboť jejich cílem mohlo být poškození agrárníků v politické soutěži. Republikánská strana se navenek snažila vždy působit jednotným dojmem a v tomto smyslu organizovala veškerou svou propagaci.

Posledním principem Benátské komise je **politický pluralismus**. Právní předpisy mají podle komise vytvářet prostředí, ve kterém se mohou projevit odlišné politické názory. Občanům musí být garantována možnost podílet se na rozhodování o věcech veřejných. Má být zaručena možnost prezentace opozičních názorů a demokratická změna vlády.⁴⁶⁶

Tato podmínka byla v rámci první republiky ve větší míře naplněna. Některé aspekty tehdejší politické praxe ovšem reálnou možnost vlivu jednotlivců na rozhodování o věcech veřejných omezovaly. Zmínit lze především volební systém s vázanými kandidátními listinami, aplikaci vázaného mandátu členů parlamentu nebo zákulisní rozhodování v mimoparlamentních orgánech. I přes tato omezení je možné konstatovat, že prezentace názorů opozice nebyla zásadním způsobem limitována, a stejně tak byla zajištěna i demokratická změna vlády na základě výsledků voleb.

4.5.2. Založení politické strany

Benátská komise považuje za legitimní požadavek registrace strany jako podmínky pro její účast ve volbách a získání nároku na veřejné financování. Pravidla registrace však musí být nastavena tak, aby byla „v souladu s demokratickou společností“ a „přiměřená vymezeným cílům“. Takové cíle se mohou v různých zemích lišit. Obvykle se jedná o informování státu o existenci strany a o jejím zájmu na účasti ve volbách.

⁴⁶⁶ Compilation of Venice Commission opinions..., s. 10–17.

Předmětem registrační kontroly by obecně neměly být vnitřní poměry stran. V tomto smyslu nesmí být požadovány například nepřiměřené podmínky regionálního zastoupení nebo minimálního počtu zakladatelů. Legitimní ovšem může být povinnost úpravy základních otázek organizace a demokratických standardů.

Registrační řízení by v optimálním případě mělo být prováděno orgánem nezávislým na politické reprezentaci. Například ministerstvo tedy není vhodným registrátorem, protože je vždy pod vlivem politické konkurence. Oproti tomu **soud nebo veřejný ochránce práv** může zajistit nezávislejší posouzení žádosti. Vždy by mělo být zajištěno právo na soudní přezkum rozhodnutí. V rámci registračního procesu nemusí být povoleny politické strany, které považují násilí za legitimní nástroj k dosažení svých cílů nebo strany ohrožující demokratický právní stát a práva a svobody jednotlivců. Porušení nepodstatných pravidel registračního řízení by samo o sobě nemělo vést k nepovolení politické strany. Stejně tak by k němu neměly vést ani nedemokratické stanovky strany bez dalšího (např. ohrožování práv a svobod jednotlivců).

Benátská komise se dále blíže zabývá podmínkou **minimálního počtu zakladatelů**, kterou kritizuje a považuje za nadbytečnou. Při založení politické strany by podle Benátské komise neměly existovat přísnější podmínky počtu zakladatelů než u jiných právnických osob (např. spolků). O možném vlivu politické strany by v tomto kontextu měly rozhodnout svobodné volby, a nikoliv registrační řízení. Podobný přístup má komise také k podmínce **teritoriálního ukotvení** zakládané strany. Řada politických stran nemá již od počátku v úmyslu působit na celostátní úrovni, je proto nepřiměřené trvat na takovém rozsahu činnosti. Omezení v tomto smyslu se mohou obzvlášť dotknout regionálních stran a stran reprezentujících národnostní menšiny.

Na závěr Benátská komise dodává, že také **kontrolní činnost** vůči politickým stranám má být limitovaná. Případné nesplnění některé z formálních povinností stran (např. nepředložení zpráv o činnosti) by nemělo vést ke zrušení strany. Kontrolní činnost by navíc neměly provádět orgány závislé na politické reprezentaci a kontrolovány by neměly být záležitosti vnitřního života stran (jednání orgánů, seznamy členů nebo činnost buněk).⁴⁶⁷

Otázka registrace politických stran zůstala za první republiky pouze předmětem debat odborné veřejnosti. Právní řád Československé republiky pokračoval v režimu, který aplikovalo na konci své existence Rakousko-Uhersko. Politické strany tak nepotřebovaly ke svému založení žádné oznámení, registraci ani jiný úkon vůči orgánům veřejné moci. Stejně tak neprobíhala ani

⁴⁶⁷ Compilation of Venice Commission opinions..., s. 17–22.

žádná průběžná kontrola činnosti stran, kromě výjimečných případů zastavení činnosti nebo rozpuštění. Tento model byl absolutně liberální a vyznačoval se absencí jakékoliv přímé legislativní úpravy politických stran. To s sebou ale neslo i řadu problémů, neboť zapojení stran zejména do volebního procesu určitou právní úpravu vyžadovalo. Na tomto místě je vhodné srovnat dnešní závěry Benátské komise a některé myšlenky z veřejné debaty za první republiky (viz kapitola: Registrace politických stran a názory z veřejné debaty).

Připomenout lze ústavního právníka Zdeňka Peška, který v souvislosti s registrací stran upozorňoval na možné riziko zneužití vůči politické konkurenci. Konkrétně kritizoval, že o registraci by rozhodovaly orgány státní správy, které jsou z povahy věci pod politickým vlivem vládních stran. Na něj navázal ústavní právník Zdeněk Neubauer, který případné rozhodování o registraci stran navrhoval ze stejných důvodů svěřit nezávislým soudům. Tito autoři tedy argumentují stejným způsobem jako v současnosti Benátská komise.

Užší mantinely pro vznik a činnost politických stran propagovali František Weyr nebo Edvard Beneš, kteří v nich spatřovali nástroj omezení negativních aspektů politického stranictví. Ve svých prvotních návrzích Weyr uvažoval dokonce o nahrazení parlamentních voleb registrací voličů ke stranám, později propagoval alespoň registraci stran. Beneš pak prosazoval omezení počtu stran, zejména jako vhodné řešení pro Československo po druhé světové válce. Především Benešovy návrhy byly zcela v rozporu se svobodou sdružování a dnešními závěry Benátské komise (viz kapitola: Edvard Beneš a vnitrostranická demokracie). Byly ale publikovány v době mimořádných okolností konce první republiky a začátku druhé světové války, v jejichž rámci je nezbytné je interpretovat.

Závěrem autor uvádí, že Benátská komise podle něj směřuje v oblasti založení politických stran zejména k ochraně vznikajících subjektů před nepřiměřenými zásahy státu. První republika proto podmínky komise v důsledku svého pasivního přístupu k regulaci politických stran ve větší míře naplňovala.

4.5.3. Vnitřní organizace politické strany

Úprava vnitřní organizace politických stran je podle Benátské komise vedena dvěma principy. Na straně jedné jde o **nezávislost stran** ve smyslu svobody sdružování. Strany si tedy mohou stanovit své vnitřní uspořádání zcela svobodně, aniž by byly státem jakkoliv omezovány. Na straně druhé jde o koncept **vnitrostranické demokracie**, který vychází z mimořádného významu politických stran při správě věcí veřejných, a vyžaduje proto v organizacích stran dodržování demokratických principů. Tyto dva principy jsou do jisté míry protichůdné. Různé

státy se proto přiklánějí více k jednomu, nebo k druhému. Rozhodnutí států bývá ovlivněno zvoleným modelem demokracie. Liberální systém preferuje nezasahování do vnitřního uspořádání stran a vyznačuje se minimalistickými pravidly. Oproti tomu systém nezpochybnitelných základů demokracie vede k větší participaci státu na určení vnitřního fungování stran. Příklon státu k jednomu z modelů úzce souvisí s historickými i současnými zkušenostmi s politickými stranami.

Benátská komise preferuje **minimalistické pojetí legislativních požadavků** na vnitřní uspořádání stran. Konkrétně by měla být upravena alespoň účast členské základny na rozhodování o kandidátech a stanovách. Benátská komise dále uvádí, že politické strany by měly obecně dodržovat principy demokracie a legality, a to nejen formálně (uvedením ve stanovách), ale také ve skutečnosti. Stejně jako by měla být zákonná úprava pravidel minimalistická, měla by být redukována i jejich kontrola a vymáhání orgány veřejné moci.

Důležitou část problematiky vnitřní organizace stran představuje **úprava členství a jeho vzniku**. Benátská komise v tomto kontextu připomíná základní pravidlo, že každý se může rozhodnout o vstupu do politické strany a svém setrvání v ní. Dále uvádí, že strany vznik členství obvykle vážou na splnění podmínek přijímacího řízení, jehož hlavním cílem je ověření souladu názorů zájemce s programem a ideály strany. Procesní postup a podmínky přijetí by měly být podle Benátské komise ve stanovách pevně a srozumitelně stanoveny tak, aby každý zájemce dopředu věděl, co musí pro své přijetí vykonat. Pokud strany rozlišují různé typy členství nebo participace, musí být rozdíly pro zájemce srozumitelné a každý zájemce má právo si vybrat způsob svého zapojení. Zaručeno by mělo být dodržování zákazu diskriminace. Případné rozhodnutí o nepřijetí zájemce by mělo být odůvodněné. Speciální pozornost je potřeba věnovat podmínkám členství žen, jakož i účasti menšin.

Politické strany mohou své vnitřní poměry upravovat zvláštními dokumenty – **stanovami nebo organizačními řády**. Povinnost přijmout takové dokumenty nemusí být v některých státech zákonem stanovena. Podle Benátské komise se strany těmito dokumenty mohou (dobrovolně nebo povinně) přihlásit k hodnotám demokracie a transparentnosti. Stanovy jsou také významné pro členy stran, kteří z nich mohou zjistit svá práva a povinnosti vyplývající ze členství. V optimálním případě mají být stanovy a jejich změny přijímány členskou základnou (např. prostřednictvím sněmu) a po předchozí vnitrostranické debatě. Stanovy by měly být poté rovněž zveřejněny.

Obsahem stanov bývá kromě práv nebo povinností členů a organizačních jednotek strany také popis rozhodovacích procesů a vztahy mezi jednotlivými úrovněmi organizace (např. mezi

ústředním a regionálním vedením). Stanovy bývají vykládány příslušnými orgány strany. V případě porušení práv člena může být podle Benátské komise zajištěna vhodná náprava vnitřními procesy (např. řízením před smírčím soudem), případná ochrana civilními soudy by měla následovat až po vyčerpání vnitrostranických prostředků.

Do problematiky vnitřní organizace stran patří také **výběr stranických lídrů**. Ten musí podle Benátské komise probíhat zásadně nezávisle na vládní moci. Někdy může být proces výběru lídrů založen na vnitrostranických volbách, v takovém případě musí být dodržovány podmínky určené stanovami. Další záležitostí je **výběr kandidátů** pro parlamentní a jiné volby. Tento proces by ve stranách s funkční vnitrostranickou demokracií měl být transparentní a také otevřený celé členské základně. Některé strany umožňují podle komise každému členovi hlasovat o obsazení kandidátní listiny. Takový výběr bývá ovšem zúžen předchozím schválením kandidátů vedením strany, nebo naopak jejich dodatečnou ratifikací.

V souvislosti s vnitřní organizací politických stran se Benátská komise věnuje rovněž **charakteru mandátu člena parlamentu**. Kritizuje přitom vázaný typ mandátu. Uvádí, že vnitrostátní právní řády by neměly obsahovat ustanovení, která umožňují ukončit parlamentní mandát člena strany rozhodnutím jejího vedení. Uvádí k tomu příklady zbavení mandátu z důvodu ztráty důvěry, porušení vnitrostranických pravidel, ukončení činnosti frakce, nebo z důvodu vyloučení ze strany. Člen parlamentu je vybrán voliči ve volbách, a mandát tedy získává od nich, nikoliv od vedení strany. Rozhodnutí voličů by proto nemělo být dodatečně měněno vedením strany. Mandát by podle Benátské komise měl zásadně trvat až do svého uplynutí, a to i v případě zmíněných neshod mezi stranou a členem parlamentu.⁴⁶⁸

První republika byla podle autora příkladem politického systému založeného na principu nezávislosti politických stran. Jejich vnitřní organizace nebyla prakticky žádným způsobem omezována. Zajištění vnitrostranické demokracie nebylo za první republiky prioritou. To nakonec odpovídá i tehdejší historickým zkušenostem. Za Rakouska-Uherska hrozilo spíše nedemokratické omezení politických stran státem než ohrožení státu vnitrostranickou demokracií politických stran. Z toho vyplývala tendence politické strany raději vůbec neregulovat než přijmout možná praktickou, ale také zneužitelnou právní úpravu. Současně neexistovala zkušenost s fašismem a dalšími proudy, které se za pomoci parlamentní demokracie dostaly k moci, aby demokracii a právní stát následně zničily.

⁴⁶⁸ Compilation of Venice Commission opinions..., s. 22–34.

Model omezené regulace politických stran preferuje i Benátská komise. Alespoň minimální standardy vnitřního uspořádání stran by ale podle ní měly být zajištěny. Autor se domnívá, že agrární strana těmto požadavkům převážně dostála. Konkrétně plnila požadavky komise na explicitní úpravu participace členské základny při volbě kandidátů strany do voleb veřejných zastupitelských sborů⁴⁶⁹ i na úpravu účasti členské základny při rozhodování o organizačním řádu.⁴⁷⁰

Autor zastává názor, že i pokud jde o problematiku členství ve straně, první republika a agrární strana převážně splňovaly pravidla přijatá Benátskou komisí. Členství v politické straně bylo v první republice dobrovolné, byť v některých případech bylo také žádoucí například z hlediska přístupu k určitým veřejným funkcím.⁴⁷¹ Agrární strana byla otevřená všem zájemcům, kteří souhlasili s jejím programem, a podmínky přijetí měla velice liberální.⁴⁷² Stejně tak ani členské příspěvky nebyly vysoké a umožňovaly účast i chudším vrstvám společnosti.

V souladu se závěry Benátské komise zakotvila republikánská strana podmínky pro vstup a také práva a povinnosti členů ve svém organizačním řádu. Ten kromě toho obsahoval i žádoucí úpravu vztahů mezi jednotlivými stranickými orgány a pravidla jejich obsazování. Agrární strana v souladu s Benátskou komisí rovněž garantovala možnost řešení sporů vyplývajících ze členství před smírčím soudem strany.⁴⁷³

Poměrně volná pravidla stanoví Benátská komise v záležitosti výběru stranických lídrů. Jedinou podmínkou je, aby proces výběru nebyl ovlivněn státní mocí. To bylo v případě agrární strany bezesporu naplněno. Velmi benevolentní pravidla stanoví komise také na proces výběru kandidátů strany pro volby do veřejných zastupitelských sborů. V souladu s příklonem k zásadě autonomie politických stran komise pouze uvádí, že pokud je strana demokratická, umožňuje zpravidla účast členské základny na výběru kandidátů. Tato podmínka byla v případě republikánské strany dodržena za pomoci nepřímé participace členské základny (o kandidátech rozhodovali zástupci členů ve vedení strany na různých úrovních). Touto optikou lze agrární stranu považovat za vnitřně demokratickou.

Poslední otázka vnitřního uspořádání stran se dotýká charakteru mandátu člena parlamentu. V tomto bodě se dostává politická praxe první republiky do přímého rozporu

⁴⁶⁹ Např. rozhodování župních organizací strany o kandidátních listinách pro volby do parlamentu, viz Organizační řád..., Hlava IV., Úkoly župní organizace., odst. 10.

⁴⁷⁰ O přijetí a změnách organizačního řádu rozhodovali delegáti sjezdu strany, viz Organizační řád..., Hlava V., Sjezd strany., odst. 8.

⁴⁷¹ Např. u zaměstnanců ministerstva zemědělství bylo členství v agrární straně nepsanou podmínkou.

⁴⁷² Viz Organizační řád..., Hlava I., Příslušnost ke straně.

⁴⁷³ Viz Organizační řád..., Hlava VII., Smírčí soud.

se závěry Benátské komise. Zatímco komise se staví na stranu volného mandátu, Československo v praxi aplikovalo model vázaného mandátu. Tento postup, ovlivněný zejména přístupem volebního soudu, byl navíc v rozporu s garancemi volného mandátu v ústavě první republiky z roku 1920. Dopady tohoto modelu na politický systém Československa byly významné a podle autora přispěly ke vzniku tzv. státu stran.

4.5.4. Financování politické strany

Benátská komise se podrobně zabývá také problematikou financování politických stran. Za klíčové považuje dodržování principů transparentnosti a rovných příležitostí. Vnitrostátní legislativa upravující politické strany by proto měla zahrnovat omezení soukromých příspěvků a půjček, rovnováhu mezi soukromým a veřejným financováním, limity pro volební kampaně a procesy pro zajištění transparentnosti, včetně odpovídajících kontrolních a sankčních mechanismů. Nástrojem finanční kontroly politických stran může být podle Benátské komise například využití speciálních volebních bankovních účtů, které podléhají veřejné kontrole, nebo prověření financí zástupců stran zastávajících veřejné funkce, a to před začátkem a po skončení jejich mandátů.

Zvláštní pozornost by měla být podle Benátské komise věnována **veřejnému financování** stran. Všechny strany zastoupené v parlamentu by měly mít nárok na nediskriminační veřejné financování, při zohlednění jejich volebních výsledků. Takový nárok by měly mít i strany, které nepřesáhly uzavírací klauzuli, ovšem podle výsledků hlasování mají nezanedbatelnou podporu voličů. Veřejné financování přispívá podle komise k nezávislosti stran na soukromých příspěvcích, čímž omezuje prostor pro klientelismus a korupci. V neposlední řadě může vhodné nastavení veřejného financování snižovat rozdíly v soutěžních podmínkách mezi vládními a opozičními stranami. Příspěvky z veřejných prostředků politickým stranám by ovšem neměly být natolik významné, aby vedly k nezdravé závislosti stran na státu. Financování stran by tedy mělo být pokud možno pestré. Prostředky z veřejného financování je potřeba podrobit pečlivé kontrole a v případě dlouhodobého porušování zákonných pravidel jejich tok omezit, nebo i zastavit. K tomu musí být příslušné orgány veřejné moci vybaveny odpovídajícími pravomocemi.

Důležitou část zdrojů získávají politické strany ze **soukromých příspěvků**. Benátská komise je toho názoru, že rozsah příjmů v této kategorii může podléhat omezení. To se může týkat například příspěvků od podnikatelských subjektů nebo náboženských organizací. Financování od těchto subjektů nicméně bývá kamuflováno za pomoci prostředníků, čemuž je potřeba zamezit.

Pro vyloučení významného ovlivnění strany a její politiky jednotlivci nebo skupinami by měla být stanovena maximální výše příspěvků na jednotlivce. Orgány veřejné moci mají podle komise kontrolovat příspěvky osob usilujících o kandidaturu. K zachování transparentnosti může pomoci zveřejňování všech příspěvateľů.

Zcela vyloučeny by měly být příspěvky subjektů participujících na veřejných zakázkách. Omezení by se měla týkat také příspěvků právnických osob, ve kterých drží podíl stát nebo jiné veřejnoprávní korporace. Vhodný je rovněž úplný zákaz podpory od zahraničních osob, které je mohou zneužít pro protiústavní aktivity nebo narušení svobodné vnitrostátní soutěže stran. Strany by dále měly zajistit, aby členské příspěvky nebyly zneužívány pro obcházení zákonných pravidel (např. překročení limitů pro jednotlivce). Benátská komise upozorňuje, že strany se snaží pravidla obejít také prostřednictvím nepřímého financování za pomoci zvýhodněných úvěrů a půjček.

Problematické může být podle komise i nepřímé financování stran jejich přidruženými organizacemi. Prostředky užití ve prospěch stran těmito organizacemi mohou uniknout pravidlům aplikovatelným na strany samotné. Kromě omezení financování ze strany příspěvateľů bývají limitovány i podnikatelské aktivity stran. Bariéry určené v tomto ohledu zákonem však musí být podle komise přiměřené a aplikovatelné na všechny politické strany bez rozdílu.

Kromě toho rozebírá Benátská komise **financování volebních kampaní**. Za vhodný nástroj jejich regulace považuje výdajové limity, jež mají pomoci vytvoření rovných podmínek pro všechny kandidující subjekty. Státy by ovšem volební kampaně neměly jen omezovat, ale také by se měly podílet na jejich nákladech. Stranám by proto v návaznosti na jejich úspěšnost měly být náklady na kampaň zpětně nahrazeny. Samozřejmostí je v tomto případě zajištění transparentnosti. Kromě limitů pro volební kampaně popisuje komise i možnou úpravu limitů celkového financování strany.

Zcela zásadní je efektivní **prosazování zákonných pravidel** příslušnými orgány veřejné moci. Sankce ukládané za porušení pravidel musí být podle Benátské komise zejména přiměřené významu pochybení a současně i odrazující. Trestem může být omezení nebo ztráta veřejných příspěvků, pokuta, nemožnost navrhnout kandidáty do voleb nebo anulace výsledků voleb již proběhlých. Nejprísnější sankcí vhodnou jen pro zcela ojedinělé případy je rozpuštění strany nebo zrušení její registrace.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ Compilation of Venice Commission opinions..., s. 35–58.

Financování politických stran bylo za první republiky podle autora jednou z nejvíce problematických oblastí jejich činnosti. Právě zde se nejvíce projeví nedostatky vyplývající z absence odpovídající právní regulace. Masové politické strany a mezi nimi i agrární strana vyžadovaly k udržení svého obrovského aparátu a k úhradě vysokých volebních nákladů rozsáhlé zdroje. Přirozeným základem financování, který vyplýval z povahy jejich masovosti, byly členské příspěvky. Jejich nízká výše, jež měla umožnit členství i chudým vrstvám, a problémy při jejich výběru ovšem způsobily, že k financování všech nákladů zdaleka nestačily. Strany se proto spoléhaly na příspěvky od bohatých donorů, samy podnikaly, nechaly si platit za své klientelistické a korupční služby nebo do svých pokladen stahovaly část platů členů parlamentu. Financování tak bylo velmi netransparentní a mohlo být i výsledkem protiprávních aktivit.

Politické strany první republiky ani tehdejší legislativa tak nenaplnily prakticky žádné podmínky, které popisuje Benátská komise. Tento zcela nevyhovující stav vedl k úvahám o možném státním financování stran. Návrh však zůstal jen v režimu veřejné diskuze a za první republiky nebyl realizován (viz kapitola: Problémy stranického financování obecně).

4.5.5. Omezení politické strany

Poslední okruh doporučení Benátské komise se týká omezení činnosti a rozpuštění politických stran. Komise uvádí, že činnost stran může být zakázána jenom v mimořádných případech a že rozpuštění strany přichází v úvahu jen zcela ojediněle. Pro obě tyto varianty stanoví komise základní principy – výjimečnost, přiměřenost a spravedlivý proces.

Obecně platí, že svoboda sdružování v politických stranách musí být vždy zaručena. Jako jedinou výjimku z tohoto pravidla uvádí komise sdružování v politických stranách, které při své činnosti používají násilí nebo se snaží o odstranění demokratického právního státu a v důsledku toho o omezení práv a svobod garantovaných ústavou. Takové jednání musí být zároveň straně **přičitatelné**. Strana nemůže být odpovědná za každou aktivitu svých členů. Přičitatelnost lze identifikovat například v situaci, kdy se závadného jednání dopouští její vedení konající současně ve jménu strany. Ani činnost vedení ovšem nemusí vždy podmínky přičitatelnosti naplnit. Například samostatné konání některých funkcionářů, obzvláště pokud je v rozporu se stanovami a ostatními aktivitami strany, nemusí být straně přičitatelné. Obecně může mít závadné jednání podobu projevů nebo i jiných aktivit.

Před zastavením činnosti nebo rozpuštěním strany musí podle komise příslušné orgány veřejné moci vždy nejprve zvážit, zda k řešení hrozeb představovaných stranou nelze použít

méně přísná opatření. Například porušení podmínky minimálního počtu členů nebo minimálního rozsahu regionálního zastoupení nepovažuje Benátská komise za dostačující pro zastavení činnosti nebo rozpuštění strany. Stejně tak ani administrativní pochybení nebo neschopnost vyslat kandidáty do voleb nemůže být důvodem významného postižení strany. V těchto případech by měl stát využít jiných sankcí. Strana by také neměla být omezena pro snahu o nenásilnou demokratickou změnu ústavního pořádku nebo prezentaci zájmů regionálních a jiných menšin (byť i separatistických).

Řízení o zastavení činnosti nebo rozpuštění strany musí být podle Benátské komise vždy vedeno před soudem a při dodržení principů práva na spravedlivý proces a veřejného projednání věci zákonným soudcem. Rozhodnutí by mělo být vydáno v rozumném časovém horizontu. Sankce uložené v řízení musí být vždy výsledkem prokázaného skutkového stavu o závadných aktivitách strany. Proti rozhodnutí by měly existovat účinné opravné prostředky.

Komise na závěr konstatuje, že v současné Evropě existuje **pestrá paleta přístupů** států k zastavení činnosti a rozpuštění stran. Některé státy tuto problematiku neupravují vůbec, jiné naopak přijaly detailní legislativu. Oba přístupy mohou být podle Benátské komise legitimní. Mezi používané důvody omezení stran se v praxi objevují například ohrožení existence, suverenity, demokratického zřízení nebo územní celistvosti státu, podporování nesnášenlivosti a diskriminace, užití násilí nebo hrozba násilím, sdružování na bázi vojenské organizace, kriminální aktivity nebo podpora fašismu a nacismu.

Společným jmenovatelem evropských států je podle komise liberální přístup, který považuje zastavení činnosti nebo rozpuštění za prostředky ultima ratio a protiprávní aktivity členů stran řeší především individuálně nástroji správního a trestního práva. I když státy upravují postup omezení aktivit politických stran, jedná se obvykle o ustanovení využívaná jen zcela ojediněle a působící zejména jako prevence.⁴⁷⁵

První republika po svém vzniku neměla žádný nástroj k omezení činnosti stran. Potřeba takové právní úpravy nastala až s úspěchem německých nacionálně–socialistických stran, které ohrožovaly československé ústavní základy. Nejprve byla k jejich omezení použita úprava spolkového zákona. Na jeho základě byly rozpuštěny dvě německé politické strany. Takový postup bohužel vůbec neodpovídal dnešním požadavkům Benátské komise. Aplikace spolkového zákona na politické strany byla překvapivá a neodpovídala tehdejšímu liberálnímu přístupu. Řízení nebylo vedeno před soudem, o rozpuštění stran rozhodla vláda. Následující přezkum

⁴⁷⁵ Compilation of Venice Commission opinions..., s. 60–67.

rozhodnutí před nejvyšším správním soudem byl také pochybný. Soud se výrazně vychýlil ze své předchozí rozhodovací praxe. Jeho rozhodnutí lze proto považovat za účelové a vyvolávající otázku, zda bylo dodrženo právo na spravedlivý proces (viz kapitola: Obrat v judikatuře). Na druhou stranu jistě nelze z dnešního pohledu pochybovat o nebezpečnosti nacionálně-socialistických stran. Vzhledem k tomu, že spolková úprava nebyla nikdy předtím proti stranám zneužita, je podle autora vhodné celou situaci posuzovat v dobovém kontextu a neodsuzovat tehdejší postup příslušných orgánů.

Jako řešení neutěšeného právního stavu byl přijat speciální zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Ani ten ovšem některé podmínky Benátské komise nenaplňoval. Rozhodování o omezení strany nadále zůstalo v rukou vlády a zapojení soudu nastalo až při přezkumu rozhodnutí. Soud navíc své možnosti přezkumu omezil na otázku, zda má rozhodnutí vlády alespoň nějaký logický podklad. Jinými slovy by soud zrušil jen takové rozhodnutí vlády, které by bylo zcela nepodložené. Problematické byly i další aspekty zákona. Přičitatelnost závadného jednání politické straně nebyla nijak konkrétně vymezena a v praxi byla například dovozena ze závěrů trestního řízení vedeného proti členům pobočné organizace postižené strany (již v případě řízení podle spolkového zákona). Omezení vyplývající z postižení strany byla z dnešního pohledu nepřiměřená. Především rozsáhlá omezení základních práv a svobod pro příznivce strany jsou neobhajitelná. Nelze opomenout ani kontroverzní zánik mandátu zástupců strany ve veřejných zastupitelských sborech (viz kapitola: Zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran). Alespoň pokud jde o důvody omezení činnosti strany,⁴⁷⁶ odpovídala prvorepubliková úprava dnešním kritériím Benátské komise. V ostatních případech tomu tak bohužel nebylo.

4.6. Edvard Beneš a vnitrostranická demokracie

Vnitřním fungováním politických stran se ve svých pracích zabýval také dlouhodobý ministr zahraničních věcí a druhý československý prezident Edvard Beneš. Jeho pohled vybral autor jako další z dobových ilustrací postavení a charakteru politických stran za první republiky. Při studiu Benešova díla samozřejmě nelze odhlédnout od jeho vlastní politické kariéry spjaté s Československou stranou národně socialistickou. Benešova často nevybíravá kritika stran mohla také vyplývat z některých osobních zkušeností s politickou konkurencí. Zmínit lze problematický vztah Beneše k agrární straně související například s prezidentskou volbou v roce 1935.

⁴⁷⁶ Ohrožení samostatnosti, ústavní jednotnosti, celistvosti, demokraticko-republikánská formy nebo bezpečnosti republiky československé.

Autor vychází při studiu Benešových názorů z publikace *Demokracie dnes a zítra*,⁴⁷⁷ která byla poprvé knižně vydána v roce 1939 a dočkala se aktualizace v roce 1942. Jejím ústředním tématem je historický vývoj demokracie od významných světových revolucí (francouzské a americké) až po počátek první světové války a dále popis následujícího meziválečného období a důvodů nezdaru demokratických politických systémů ve 20. a 30. letech 20. století, které vedly ke druhé světové válce. Beneš se v práci zabývá také možným poválečným uspořádáním s ohledem na poučení z dosavadní praxe. Právě neschopnost demokratických stran a elit považuje za jeden z významných důvodů rozpadu versaillského systému.

Mladé státy vzniklé po první světové válce (včetně Československa) se podle Beneše potýkaly s řadou problémů, které souvisely s nedostatečným zakotvením jejich demokracie. Tyto státy trpěly velkou mírou nejistoty z hlediska své existence i uspořádání. Kromě toho byly pod tlakem fašistických a komunistických tendencí, což vedlo k vzrůstající podpoře extrémů na obou stranách politického spektra. V neposlední řadě měly tyto státy potíže hospodářského rázu, které jejich sílu a demokracii oslabovaly.

Problémy, jež se obvykle projevují ve všech demokratických režimech, působily v nových demokraciích mnohem silněji než u jejich starších vzorů. Beneš zmiňuje zejména *„přehnané stranictví, štvavost a výstřednost tisku, arivism⁴⁷⁸ politiků z profese, neschopnost byrokracie a někde její podléhání korupci, nedostatky vůdcovství“*.⁴⁷⁹ Všechny tyto problémy působily na demokracii zhoubným způsobem, a nakonec vedly dříve nebo později k vítězství autoritářů.

Beneš proto dochází k závěru, že demokracie musí po skončení druhé světové války projít významnou proměnou a bude odlišná od té meziválečné. Zejména konstatuje, že se musí *„politická demokracie (...) soustavně a důsledně vyvinout a přerodit v tak zvanou demokracii sociální a hospodářskou“* a dodává, že ke změně musí dojít nejen v charakteru politických institucí, ale i v přístupu jejich představitelů.⁴⁸⁰ Beneš tak opakovaně vyzdvihuje hospodářskou stránku demokracie. V tomto duchu podporuje znárodnění některých odvětví, novou pozemkovou reformu nebo zabezpečení dělnických a maloroľnických vrstev před *„vykořisťováním“*.

Pokud se zaměříme jen na **postavení a fungování politických stran**, kritizuje Beneš praxi meziválečného Československa z několika úhlů. Politické strany podle Beneše nekompromisně

⁴⁷⁷ BENEŠ, Edvard a OLIVOVÁ, Věra. *Demokracie dnes a zítra*. Osmé české vydání. Praha: EVA – Milan Nevole, 1999. ISBN 80-86107-08-6.

⁴⁷⁸ Arivismem se rozumí: povýšenectví, přehnaná touha a snaha vyniknout, nezdravá ctižádost (Viz Slovník cizích slov. Dostupné online: <https://slovník-cizich-slov.abz.cz> [citace 26. prosince 2023].)

⁴⁷⁹ BENEŠ, OLIVOVÁ, *Demokracie dnes a zítra*, s. 68.

⁴⁸⁰ Tamtéž, s. 189.

a sobecky zápasily o moc ve státě, čímž způsobily „*atomisaci státu, rozvrat občanské morálky, zamoření všeho života veřejného neobjektivním, stranickým duchem*“.⁴⁸¹ Strany upřednostňovaly své zájmy před zájmy státu a podporovaly korupci ve veřejném životě. Velké nedostatky se podle Beneše projevovaly rovněž u politických lídrů, jejichž vedení obvykle získávala podobu oligarchie ovládající stát ve svůj prospěch.

Kategorizaci Benešových stanovisek provádí historička **Eva Broklová**. V době první republiky rozlišuje Broklová dvě skupiny s různým úhlem pohledu na politické strany. Jako první uvádí „představitelů politických stran“, kteří považovali strany za zásadní aspekt demokratického státu, bez něhož by demokracie vůbec nebyla možná. Druhou skupinu označuje jako „liberálně demokratickou“. Do ní řadí právě Beneše a také prezidenta Masaryka. Tato skupina podle Broklové spojovala s působením stran celou řadu problémů a podporovala jejich přiměřené omezení.⁴⁸²

Autor s Benešovou kritikou politické situace první československé republiky a okolních států do jisté míry souhlasí. Vliv politických stran na zánik meziválečné demokracie, obzvláště pak v Československu, však považuje za přeceněný. První republika byla ukázkou státu, ve kterém i přes zhoršující se mezinárodní situaci zůstala demokracie ve větší míře zachována. Právě působení tzv. „státotvorných“ československých stran je naopak možné spojovat se snahou o zachování demokracie. Výsledek tohoto snažení se sice nedostavil, nicméně z pádu versailleského systému nelze vinit jen politické strany. Jejich nedostatky a neschopnost stranických vůdců, na které Beneš upozorňuje, je navíc nutné aplikovat i na něj samotného. Beneš se osobně podílel na vzniku poválečném uspořádání a byl také po celou první republiku aktivním politikem. Svým jednáním proto přispěl k uvedeným nešvarům. Autor je také toho názoru, že Beneš nejednal za všech okolností ve snaze spojit podle něj atomizovanou společnost. Benešovy závěry o odpovědnosti politických stran jsou tak do jisté míry snahou o nalezení jiného viníka, než je on sám. Řešení, která Beneš nabízí jako lék na problémy meziválečné demokracie, se později ukázala jako nefunkční a podle autora napomohla i komunistickému převratu v roce 1948.

4.6.1. Oligarchie v politické straně

Beneš považuje politické strany za nezbytnou součást každého demokratického státu. Jejich prostřednictvím se organizují skupiny občanů se stejnými zájmy a názory. Aby politické strany mohly efektivně prosazovat svou vůli, vytváří mnohohvrstevnatou organizační strukturu,

⁴⁸¹ BENEŠ, OLIVOVÁ, *Demokracie dnes a zítra*, s. 218.

⁴⁸² BROKLOVÁ, *Československá demokracie...*, s. 75.

v jejímž čele stojí řada lídrů (předsedové, místopředsedové, tajemníci atd.). Vedoucí vrstvy v politických stranách nabývají na síle společně s narůstající složitostí politických poměrů. Tento trend pak vede podle Beneše k byrokratizaci strany a k její oligarchizaci. Výsledkem bývá rozhodování úzkého okruhu osob ve straně. Takovému vývoji se však nedá zabránit, protože vyplývá z přirozené povahy lidí a je typický pro strany demokratické i autoritářské.

Problém oligarchie ve stranách se přelívá i do parlamentu, který se rovněž dostává do područí svého vedení. Skutečnou demokratickou činnost členů parlamentu nahrazují podle Beneše menší výbory, někdy dokonce stojící úplně mimo parlament (jako příklad uvádí tzv. Pětku), které si vynucují poslušnost členů parlamentu.

Vývoj směřující k oligarchii ovšem nemusí mít podle Beneše katastrofální následky, pokud jej politický systém dokáže sám včas napravit. V tomto smyslu dochází obvykle ke změnám ve vedení stran, k vytváření nové opozice nebo k potrestání stran ve volbách. Velký vliv na zachování demokracie mají vždy lídři i lidové masy. Bez jejich demokratických hodnot není udržení demokracie možné. Významná je proto výchova těchto skupin. Pokud jsou nápravné procesy funkční, může být podle Beneše demokracie i přes své nedostatky udržena.⁴⁸³

Benešovy závěry o vnitřním fungování stran lze propojit s myšlenkami Maurice Duvergera. Svými slovy Beneš popisuje zejména oligarchii stranických elit vycházející ze stranické byrokracie. Tento model vnitrostranického uspořádání spojuje Duverger s masovými stranami založenými na sekční struktuře. Beneš podobně jako Duverger dochází k závěru, že takové strany jsou v důsledku své velikosti a složitosti ovládány úzkou skupinou osob. Tento stav vyhovuje podle Beneše a Duvergera dokonce i masám tvořícím členskou základnu. Ty jsou totiž přirozeně konzervativní a nemají rády změny vedení. Beneš tak potvrzuje Duvergerovy závěry v československém kontextu.

Částečně se Beneš dotýká také otázky postavení politických lídrů. Svojí kritikou mimoparlamentních rozhodovacích orgánů nepřímou odkazuje na Duvergerův model převahy stranických lídrů nad lidry parlamentními. Tento model, který se uplatnil i v Československu, vede podle Duvergera k oligarchickému řízení politiky. Benešovo tvrzení, že politické rozhodování je v rukou úzké skupiny osob, se tím potvrzuje.

Závěry Beneše ohledně záchrany demokracie prostřednictvím vzdělávání lídrů a mas považuje autor za poněkud optimistické a nereflektující realitu. Nakonec převážná část politiků

⁴⁸³ BENEŠ, OLIVOVÁ, *Demokracie dnes a zítra*, s. 250–256.

první republiky se řadila právě do demokratického tábora, a přesto byla demokracie zejména v důsledku vnějších vlivů ztracena.

4.6.2. Dopady aktivit politických stran

Jak uvádí autor výše, považuje Beneš politické strany za nedílný aspekt demokratického státu. Současně je ale intenzivně kritizuje a nazývá „nutným zlem“. Problémy demokratických stran mohou podle Beneše vést k jejich zničení autoritářskými konkurenty, a v důsledku toho také k odstranění demokracie ve státě. Beneš v této souvislosti připomíná heslo užívané tehdejšími autoritáři, kteří prohlašovali, že „zavedou pořádek do stranického rozvratnictví“.⁴⁸⁴ Jako udržitelné řešení pro demokracii nabízí minimalizaci škodlivého vlivu politických stran, který může mít různou podobu.

První podoba vyplývá z pravidel politického zápasu, jež obvykle vedou k získání většiny. Tato většina představovaná politickou stranou pak **nedbá na práva a názory menšin** a prakticky neomezeně uplatňuje svoji moc. Stranu, která zvítězí ve volbách, zpravidla nezajímají názory poražených. Politické strany prosazují podle Beneše vůči svým konkurentům nesnášenlivost až fanatismus, což vede ke **ztrátě objektivního nahlížení** na celospolečenské otázky. K podpoře svého pohledu strany využívají jakýchkoliv nástrojů a neštítí se zpochybňovat i zjevně správná řešení nabízená jejich odpůrci. Dochází tak často ke zveličování vlastních úspěchů. Tento neobjektivní pohled uplatňují strany i v případě skandálů. Zatímco své se pokouší zamlčet, na problémy konkurence hlasitě upozorňují. Strany používají také intriky, spiknutí nebo provokaci. Se všemi těmito zavrženímhodnými praktikami běžně pracují, aby dosáhly svého hlavního cíle – získání a udržení moci.

Další podoba negativního vlivu stran spočívá podle Beneše v tzv. **koaličnictví**. Jedná se o spolupráci stran, která se projevuje rozdělením státu na sféry vlivu nebo zavedením systému veta. Zatímco rozdělení na sféry vlivu má zásadní vliv na uzavření celých oblastí činnosti státu pro zájemce podporující jiné politické strany, systém veta zpomaluje nebo dokonce úplně paralyzuje politické rozhodování.

Politické strany v důsledku svých pochybení ztrácejí svou primární funkci – reprezentaci zájmů společenských skupin a kontrolu veřejné moci a ostatních stran. Místo toho se strany zabývají jen samy sebou a svými potřebami. To se projevuje na rozdělení sfér vlivu a v širším pohledu také na vytvoření státu stran, včetně oslabení role parlamentu.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ BENEŠ, OLIVOVÁ, Demokracie dnes a zítra, s. 263.

⁴⁸⁵ Tamtéž, s. 284–287.

Všechny negativní vlastnosti stran se podle Beneše projevují ve **stranickém tisku**. Ten má mimořádně důležitou roli v prezentaci strany vůči podporovatelům a široké veřejnosti. Tisk straničtí lídři používají k likvidaci svých politických konkurentů nebo jako nástroj ovlivnění důležitých hlasování. Místo aby stranický tisk veřejnou debatu kultivoval, způsobuje její další štěpení a vulgarizaci.

Na závěr Beneš konstatuje, že metody fungování politických stran podporují sobectví, šplhounství a protekci. Působení strany ve veřejném životě pak často vede ke **ztrátě důvěry v politiku jako celek**. Voliči nabývají pocitu, že politika je plná pokrytců, a přestávají rozlišovat mezi dobrem a zlem. Takový stav pak vede k rozpadu společnosti a způsobuje „*rozdrobenost celého národního tělesa*“.⁴⁸⁶ Voliči jsou v důsledku své znechucenosti hnáni do náruče totalitních ideologií, které prohlašují, že s problémy stranictví skončují. Takový výsledek ale vede k zániku demokracie. Beneš proto říká, že jediným možným demokratickým východiskem je „*pokusit se politické stranictví jako nezbytný nástroj svobodného politického života zlepšit, zdokonalit, obrodit*“,⁴⁸⁷ aby se neopakovaly fatální chyby meziválečného období.⁴⁸⁸

Uvedená Benešova kritika je jistě podrobným popisem některých problémů politického stranictví první republiky. Autor se ovšem domnívá, že Benešovy názory ne vždy odpovídají realitě. Je například nepravděpodobné, že pokud by politické strany první republiky neměly uvedené problémy, nemohly by ve volbách uspět autoritářské subjekty. Vývoj politických preferencí, přinejmenším v Československu, jistě nebyl ovlivněn jen neschopností stran, ale také řadou dalších vlivů (hospodářských, zahraničních nebo národnostních). Beneš kromě toho v mnoha ohledech kritizuje běžnou politickou aktivitu, která je pro demokracie přirozená. Od politických stran lze jen těžko očekávat, že budou vždy a za všech okolností věcné a objektivní. Stejně tak je pochopitelné, že strany používají pro své cíle různé propagační nástroje a mezi nimi i vlastní tisk. Těžko lze také odsuzovat každý případ, kdy strany tisk použijí k očernění své konkurence. Jistě by všechny takové postupy měly mít své limity a je dost dobře možné, že ty byly za první republiky opakovaně překračovány, nicméně dále popsaná řešení „obrody“ stran považuje autor za přinejmenším kontroverzní. Autor ovšem souhlasí s Benešovou kritikou koaličnictví. Zejména rozdělení sfér vlivu bylo za první republiky velmi silné a problematické.

⁴⁸⁶ BENEŠ, OLIVOVÁ, *Demokracie dnes a zítra*, s. 269.

⁴⁸⁷ Tamtéž, s. 271.

⁴⁸⁸ Tamtéž, s. 256–274.

4.6.3. Návrhy na uspořádání politických stran

Vznik nového politického řádu po druhé světové válce považuje Beneš za úkol pro politiky, politické strany i veřejné instituce. Ve svých úvahách vychází z nedostatků meziválečné demokracie a reaguje na její problémy. Zastává názor, že klíčem pro poválečnou politickou scénu je dostatek kvalitních osobností, vzdělané masy a důkladná revize modelu politických stran. Ty musí podle Beneše zejména sloužit zájmům celého státu, a nikoliv jen svým vlastním.

Jako specifické řešení problémů demokracie 20. a 30. let nabízí omezení počtu politických stran při zachování tří politických linií (pravicové, středové a levicové). Beneš je toho názoru, že snížením počtu stran dojde k úměrnému omezení jejich negativních vlivů. Zmiňuje, že k takovému omezení však musí dojít ústavní cestou, nikoliv násilím, jak se tomu děje ve státech totalitních, a že musí být zachovány politické svobody. Dochází k závěru, že politický život bude nutně více podrobit „plánování a regulování“. Konkrétně uvádí: *„Nemá tudíž býti v kontinentálních demokraciích přenecháno jako dosud úplné volnosti občanů a jejich svobodnému rozhodnutí, aby se politické strany zakládaly, budovaly a organizovaly bez předchozích zásadních konstitučních ustanovení a bez předchozího zákroku demokratické moci zákonodárné jen na základě prostého společného zákona“*.⁴⁸⁹

Určení, které politické strany mohou být založeny a vykonávat svou činnost, by tedy mělo být podle Beneše zakotveno v ústavě a zákonech, o kterých rozhoduje parlament nebo jiný sbor (možná i lidové hlasování, pozn. autora). Takové rozhodování považuje Beneš za demokratické, neboť by bylo učiněno „v zájmu státního celku“. Uvedeným opatřením by se zabránilo vzniku malých stran, které podle něj vedly jen k politické atomizaci a vyjádření odporu proti konkrétní myšlence nebo politikovi. Menšinové názory a zájmy některých specifických skupin obyvatelstva by přitom stejně dobře mohly zaznít prostřednictvím velkých sjednocených stran. Nevznikaly by ani strany nacionální a náboženské, které podle Beneše přispěly k rozpadu meziválečné demokracie. Zároveň by se podpořila efektivita politického rozhodování, kterou paralyzovalo stranické koalicionství a aplikace veta mezi stranami.

Beneš odmítá jako možné řešení uzavírací klauzuli pro vstup do parlamentu, která podle něj nedokázala zabránit úspěchu fašistů, stejně tak jako odmítá povinnou registraci stran, jež považuje za ovlivnitelnou stranami ve vládě, a proto nedemokratickou. Podporuje naopak zavedení finanční kontroly stran, jakož i kontrolu stranického tisku. Co se týče volebního systému, navrhuje Beneš zachování poměrného principu za současného zrušení vázaných

⁴⁸⁹ BENEŠ, OLIVOVÁ, Demokracie dnes a zítra, s. 277.

kandidátních listin. Politické strany podle něj již nebudou potřebovat upevňovat kázeň vázanými listinami, neboť budou mít své místo na politické mapě zajištěno legislativou.⁴⁹⁰

Benešovy návrhy na poválečné uspořádání považuje autor za kontroverzní. Na jednu stranu Beneš odmítá povinnou registraci stran jako nedemokratický prvek, současně ale říká, že jistá entita (například parlament) bude moci určit, zda může politická strana vzniknout. Takový postup je podle autora více antidemokratický než samotná registrace stran, jejíž legislativní úprava může navíc hrozbě zneužití efektivně zabránit. Stejně tak není demokratická ani Benešova snaha o omezení malých stran. Právě jejich ochrana a reprezentace i menšinových názorů ve společnosti mohou podle autora zamezit Benešem kritizované bezohlednosti stran. Koaliční vlády za podpory těchto stran mohou lépe reagovat na problémy minorit a obrušovat někdy příliš vyhraněné politické směry.

Některé Benešovy návrhy lze dnešním pohledem Benátské komise odsoudit jako nepřijatelné a vedoucí k významnému omezení svobody sdružování. Mezi takové patří zejména omezení počtu stran nebo kontrola stranického tisku, kterou nelze nazvat jinak než cenzurou. Naproti tomu kontrola financování nebo zrušení vázaných kandidátních listin jsou myšlenky odpovídající dnešnímu přístupu Benátské komise. Na závěr autor uvádí, že Beneš nebyl ve své době jediný, kdo reagoval na problematiku aspektů politického stranictví navržením kontroverzních řešení. Připomenout lze ústavního právníka Františka Weyra, jehož návrh registrace voličů by v praxi také pravděpodobně vedl k omezení demokracie (viz kapitola: Registrace politických stran a názory z veřejné debaty).

4.7. Publicistika první republiky a vnitrostranická demokracie

Problematika politických stran byla po celou dobu první republiky přítomná ve veřejném prostoru. Politické strany byly ústředním politickým činitelem Československa, což potvrzují i zmíněné názory Edvarda Beneše a dalších autorů (viz kapitola: Registrace politických stran a názory z veřejné debaty). Tomu odpovídá i bohaté pokrytí politických stran prvorepublikovou publicistikou. Většina dobových článků se ovšem věnuje především aktuálním otázkám politické scény a nerozebírá politické strany z hlediska jejich vnitřních poměrů či právních a politologických přístupů.

Autor však dohledal i příspěvky, které svým přesahem mohou vnést nové světlo do tehdejšího fungování stran a jejich vnitrostranické demokracie. Z těchto článků vybírá autor ty nejzajímavější, které zmiňuje níže. Jejich zdrojem je týdeník Přítomnost, který autor považuje

⁴⁹⁰ BENEŠ, OLIVOVÁ, Demokracie dnes a zítra, s. 274–292.

za jeden z nejkvalitnějších politicky zaměřených časopisů své doby. Na uváděné příspěvky je však v některých případech nutné pohlížet optikou přátelského vztahu časopisu k tehdejšímu politickému proudu prezidenta Masaryka a skupině Hradu.⁴⁹¹ Tento závěr je možné odvodit například i ze složení autorů, kteří jsou často propojeni s Československou stranou národně socialistickou.

Z pohledu autora je zajímavý například článek z již uváděné tříčlenné série **Jiřího Beneše** o politických stranách (viz kapitola: Problémy stranického financování obecně). V příspěvku, který vyšel 26. dubna 1926 pod názvem „**Politické strany a jejich vůdcové**“, komentuje Beneš postavení stranických vůdců v československé demokracii.⁴⁹² Uvádí, že ačkoliv veškerá moc ve státě náleží podle ústavy lidu, ve skutečnosti stát ovládají politické strany a jejich vedení. Moc politických vůdců je podle Beneše prakticky neomezená. Každé důležité státní rozhodnutí je výsledkem jejich oligarchie, která se organizuje například v tzv. „Pětce“. Článek podle autora potvrzuje závěry o oligarchickém způsobu řízení československých politických stran a ukazuje na převahu stranických lídrů nad parlamentem. Navazuje tak na názory zejména Edvarda Beneše.

V dalším článku s názvem „**Politické strany a jejich kandidáti**“ z 27. května 1926 se **Jiří Beneš** věnuje problémům vedení stran při sestavování kandidátních listin.⁴⁹³ Popisuje, že všichni kandidáti se vyznačují velkým sebevědomím, nedůtklivostí a často také absencí „odborných znalostí nebo osobních schopností“. Tyto vlastnosti se podle Beneše naplno projevují v momentě, kdy se dotyční zájemci nestanou kandidáty vůbec, nebo ve volbách neuspějí. S takovými osobami bývají velké komplikace a stranám se jen těžko daří s nimi urovnávat vzniklé spory. Beneš proto popisuje způsob vytváření kandidátních listin jako velmi složitý a pro strany rizikový proces.

Podle Beneše bývá obvykle sestavování kandidátní listiny v rukou vedení strany. To nejprve vyhledává osoby, které strana na kandidátní listině potřebuje. Jedná se o „vůdce, dobré agitátory, lidi zvučných jmen nebo bohaté příznivce“. Následně vedení začne tyto osoby nenápadně propagovat mezi členskou základnou – tzv. se pro ně „začne dělat nálada“. Tyto kandidáty tak členská základna vezme za své ještě dlouho před oficiálním sestavením kandidátky.

⁴⁹¹ MÜLLER, Jiří. "Insigniáda" na stránkách Přítomnosti. Bakalářská práce, vedoucí Míšková, Alena. Univerzita Karlova, Pedagogická fakulta, Katedra dějin a didaktiky dějepisu, 2013, s. 15–16.

⁴⁹² BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich vůdcové. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 29. dubna 1926, 3(16), s. 245–247. ISSN 1805-2924.)

⁴⁹³ BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich kandidáti. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 27. května 1926, 3(20), s. 307–309. ISSN 1805-2924.)

Další skupinu kandidátů tvoří osoby, které by mohly straně uškodit (např. předáním informací konkurenci), pokud by nebylo vyhověno jejich ambicím. Dále se jedná o osoby zastupující stranické organizace a zájmové skupiny, jejichž podporu vedení strany nutně potřebuje. Do připravované kandidátní listiny je potřeba zahrnout také respektované zástupce regionálních organizací a menší přispěvatele do stranického rozpočtu. Poslední skupinou jsou osoby, které by v případě nezařazení na kandidátku ze strany vystoupily a o jejichž členství strana stojí.

Sestavením seznamu všech potenciálních kandidátů začíná podle Beneše skutečný zápas o podobu kandidátní listiny. Jeho průběh lze sledovat na několika liniích. Významné boje probíhají zejména na krajské a župní (či jiné vyšší regionální) úrovni strany. Také přidružené organizace žádají obvykle lepší místa pro své zástupce. Vedení stran pak musí „vyjednávat, smlouvat, slibovat a kupovat“.

Další fáze zápasu nastává po zveřejnění kandidátních listin. Osoby nezařazené na listinu se mohou chtít straně mstít. Takto vznikají přeběhlíci, kteří svou původní stranu pomlouvají a pomáhají politické konkurenci. Beneš svůj článek uzavírá tím, že sestavování kandidátních listin je velmi nevděčný proces, který nebývá nikdy oceněn. Je proto potřeba uznat alespoň trochu zásluh vedení stran, které jej pravidelně podstupují.

Pokud sestavování kandidátních listin skutečně probíhalo tak, jak jej Beneš popisuje, ukazovalo by to podle autora hned na několik nedostatků vnitrostranické demokracie. Například skutečné rozhodování o obsazení lukrativních pozic na kandidátních listinách by záviselo na centrálním vedení stran bez ohledu na pravidla uvedená ve stanovách. V kontextu agrární strany by tedy nerozhodovaly župní organizace, jak o tom mluví organizační řád, ale nejvyšší vedení strany. To by vybrané kandidáty vnucovalo členské základně ještě před oficiálním zahájením procesu sestavování kandidátek.

Dalším problematickým bodem je podle autora samotný způsob výběru kandidátů. Vznesenou, ale do jisté míry i praktickou, snahou stran by mělo být vyslání kvalitních kandidátů, kteří mohou efektivně reprezentovat zájmy strany a jejích voličů v parlamentu. Podle Beneše jsou ale priority výběru mnohdy jiné. V první řadě jsou tak na kandidátní listinu zařazeni nejen dobří politici, ale také finanční podporovatelé strany nebo známí lidé, kteří však nemusí mít žádné politické kvality. V kontextu vysílání nekvalitních kandidátů do parlamentu lze připomenout názor Františka Weyra, který mluví o tzv. křiklounech, agitátorech a tlachalech, kteří toho sice hodně namluví, ale žádnou skutečnou parlamentní práci neodvedou (viz kapitola: Registrace politických stran a některé názory z veřejné debaty).

Z pohledu vnitrostranické demokracie lze z Benešova popisu alespoň ocenit, že nad kandidátní listinou se vedla přinejmenším na vyšší regionální úrovni stran debata a věc nebyvala přímo rozhodnuta centrálním vedením stran bez jakéhokoliv vlivu členské základny. Je ovšem nutné uvést, že každá politická strana mohla mít podmínky jiné.

Již zmíněný **Emil Sobota** se v dalším článku „Nesnáze stran, když vládnou“ ze dne 26. června 1924 věnoval možnostem utváření nezbytných politických kompromisů.⁴⁹⁴ Došel k závěru, že pozice vládních stran může být v mnoha ohledech komplikovaná. Zatímco v opozici může strana tvrdit téměř cokoli, ve vládě musí vycházet ze skutečného stavu věcí, a řešení je navíc podmíněno domluvou s koaličními partnery. To vede obvykle ke kompromisu, který bývá vyjednáán bez účasti členské základny, což ve straně vytváří napětí.

Čím větší jsou politické strany, tím větší je i propast mezi členy a vedením. Vnitřní napětí se podle Soboty nedá příliš snižovat ani důvěrou členů ve své vůdce nebo uznáním objektivního stavu věcí, které nutně kompromis vyžadují. Sobota proto konstatuje, že jednoduchého receptu na odstranění nesouladů ve straně neexistuje. Musí však být alespoň snižovány, aby nevedly k rozvratům, které by se podepsaly na stabilitě celého politického systému.

Jako možný nástroj zmírnění napětí zvažuje Sobota stranický tisk. Nakonec ale dochází k závěru, že tisk je užíván spíše jako nástroj politických machinací vůči koaličním partnerům a opozici. Politické strany se jeho prostřednictvím snaží například konkurenci přesvědčit o nepřekonatelném názoru členské základny, aby pak mohly odůvodnit menší ochotu k ústupkům.

Ke zmírnění napětí může podle Soboty vést spíše stranická síť místních důvěrníků. Ti by měli diskrétně předávat zprávy mezi vedením a členskou základnou a vysvětlovat kroky vedení. Sobota nicméně konstatuje, že důvěrníci k těmto účelům užívání zpravidla nejsou a mají jen organizační úkoly. Doporučuje proto stranám provést revizi své organizace, která zajistí lepší informování členské základny prostřednictvím důvěrníků, a tím i stabilizaci demokratického politického systému.

Podle autora upozorňuje Sobota ve svém článku na nedostatky nepřímé demokracie ve stranách. Právě jejím důsledkem je stav, kdy členská základna má jen minimální vliv na rozhodování konkrétních politických otázek. Sobota tak vlastně v kontextu první republiky popisuje fenomén ovlivňování vnitrostranických voleb, jak o něm hovoří Maurice Duverger (viz

⁴⁹⁴ SOBOTA, Emil. Nesnáze stran, když vládnou. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 26. června 1924, 1(24), s. 369–370. ISSN 1805-2924.)

kapitola: Ovlivňování stranických voleb). Otázkou pak je, zda lze řešit uvedené nedostatky posílením informační role důvěrníků, nebo spíše větším zapojením členské základny do politického rozhodování. Autor je na rozdíl od Soboty toho názoru, že z hlediska kvality vnitrostranické demokracie je vhodnější druhá varianta, například v podobě zapojení prvků přímé demokracie.

Posledním zajímavým článkem je příspěvek redaktora Přítomnosti **Václava Gutwirta** s názvem „**Stranická kázeň? Stranická diskuse?**“ ze 13. dubna 1932.⁴⁹⁵ Gutwirt se v něm zabývá pojetím vnitrostranické diskuze v československé praxi. Konstatuje, že ačkoliv je kázeň nezbytná pro efektivní činnost strany, měla by být členům zajištěna možnost demokratického projevu kritiky, námitek a nesouhlasu. Veřejně se tedy hlásí k myšlence vnitrostranické demokracie, která má podle něj velký vliv i na demokracii na celostátní úrovni. Následně ovšem dochází k závěru, že „*stranická demokracie v praxi je právě tak málo ideální, jako demokracie v praxi vůbec*“.⁴⁹⁶

Gutwirt následně kritizuje nedostatečné projednávání řady důležitých záležitostí se členskou základnou politických stran, která pak musí spoléhat jen na informace neoficiální a zprostředkované. Projednávání i nepříjemných témat by přitom podle něj mohlo být pro strany přínosné. K tomu dodává: „*Otevřená kritika stran (...) nemůže stranám uškodit tak, jako škodlivé jednání těch, kteří nutnost této kritiky vyvolávají*“.⁴⁹⁷ Článek uzavírá s tím, že omezování diskuze vede ve stranách jen k nahromadění vnitřního napětí, které může při dosažení určité meze vyústit do stranického rozkolu.

Článek je podle autora zajímavý již z toho pohledu, že se jedná o první (a jediný) autorem identifikovaný text z období první republiky, který zmiňuje a užívá pojem (vnitro)stranické demokracie. Kromě toho příspěvek navazuje na kritické názory dalších autorů (např. Emila Soboty nebo Jiřího Beneše), a znovu tak připomíná tehdejší problémy vnitrostranické demokracie – zejména nedostatek svobodné debaty uvnitř stran. Gutwirt v příspěvku zmiňuje ještě jednu zásadní myšlenku, a to propojení kvality vnitrostranické demokracie s demokratickým chováním strany navenek. Nepřímo tedy podporuje úvahu, že nedemokratická strana ze své podstaty nemůže realizovat demokratickou politiku. S tímto názorem se autor ztotožňuje.

⁴⁹⁵ GUTWIRT, Václav. Stranická kázeň? Stranická diskuse?. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 13. dubna 1932, 9(15), s. 227. ISSN 1805-2924.)

⁴⁹⁶ Tamtéž.

⁴⁹⁷ Tamtéž.

5. Závěr

5.1. Shrnutí a odpovědi na výzkumné otázky

Jakým způsobem byla vnitřně uspořádána agrární strana za první republiky a byly v ní dodržovány zásady vnitrostranické demokracie?

Agrární strana byla po převážnou část první republiky řízena podle organizačního řádu z roku 1922 a navazujících vnitřních předpisů. Organizační řád byl velmi podrobným návodem popisujícím vnitřní fungování strany. Byl postaven pro masovou stranu a zohledňoval existenci i činnost přidružených organizací. Ačkoliv se text organizačního řádu důsledně věnoval vnitrostranické demokracii a jejímu naplnění, ve straně se projevovaly oligarchické tendence.

Republikánská strana byla za první republiky masovým subjektem. Tomu odpovídala Duvergerem uváděná realizace vůle členů prostřednictvím sjezdu nebo silné postavení stranické organizace vůči jejím zástupcům v parlamentu, jakož i snaha o stranické financování primárně ze členských příspěvků. Agrárníci však od svého založení nebyli masovou stranou. Podobně jako jiné subjekty se vyvinuli ze strany kádrového typu. Jejich kádrovost zvrátilo teprve rozhodnutí vrcholného vedení strany v čele s Antonínem Švehlou o vybudování masové organizace. Skutečnost, že strana nebyla od počátku masovým subjektem, mohla mít také vliv na charakter této masovosti. Autor je toho názoru, že do určité míry byla tato masovost jen fasádní. Ačkoliv zjevnou snahou vedení strany bylo naplnit model masové organizace, tento program narážel na řadu překážek. Kromě nízkého zájmu rolníků o pravidelnou politickou činnost byla zádrhelem také síla velkostatkářů, kterým větší vliv malých rolníků a tlak na pozemkovou reformu nevyhovoval. Výsledkem sice bylo nakonec vítězství právě masového modelu, avšak některé aspekty kádrových stran si strana zachovala (například částečné rozhodování v orgánech typu výborů). Republikánská strana začala postupně vykazovat také určité znaky stran všelidových (např. rozšíření elektorátu nebo ztráta vlivu členské základny) a okrajově i stran kartelu (zejména úzké propojení se státem). Po celou dobu první republiky u ní ale převažovaly znaky masové strany.

Členství ve straně se dělilo do dvou kategorií. První skupinu tvořili individuální členové, kteří prošli liberálním přijímacím řízením. Autor v této souvislosti hodnotí pozitivně nízké nároky na přijetí do strany, a tedy její otevřenost, jakož i rovnost mezi členy. Druhou skupinou byli členové přidružených organizací. Míra jejich zapojení byla různá v závislosti na charakteru přidružené organizace a jejím propojení se stranou. Pohledem Maurice Duvergera může být agrární strana považována spíše za stranu přímou, tedy takovou, která se vyznačuje

individuálním členstvím. Tento závěr zřetelně vyplývá z jejího organizačního řádu a odpovídá první skupině členů. Druhá uvedená skupina ale mohla fungovat jako rozšířená členská základna a podporovat opačný závěr o kolektivním členství. Celkově se však agráři přikláněli spíše k přímému členství, což autor hodnotí z hlediska vnitrostranické demokracie pozitivně.

Základní organizační jednotkou strany byly místní organizace. Jejich smyslem byla především aktivizace rolníků na venkově ve prospěch strany, kteří jinak účast na organizovaných politických aktivitách spíše odmítali. Činnost místních organizací sice byla v organizačním řádu strany upravena demokraticky, fungování organizací v realitě však trpělo nejednotností a malou účastí členů. Na postupný úpadek vnitrostranické demokracie v průběhu první republiky ukazuje odklon od tajných voleb a zavedení možnosti aklamace na úrovni místních organizací. Skutečný vliv těchto organizací a jejich členů na politické rozhodování byl obvykle malý. Hlavní význam místních organizací spočíval v podpoře aktivit vyšších funkcionářů strany.

V Duvergerově pojetí základních organizačních jednotek stran odpovídala agrární strana za první republiky nejvíce sekčnímu uspořádání, které bylo jindy typické pro masové socialistické strany. Tento závěr o agrární straně vychází z liberálních podmínek pro vstup do strany i z pečlivě vymezené vnitřní hierarchie stranických jednotek tvořících centralizovaný celek. Místní organizace agráři vykazovaly ale také určité náznaky buněk. Fungování strany mohlo někdy připomínat i oligarchické výbory, což lze odůvodnit nedostatky demokratické praxe na lokální úrovni strany. I při takovém pohledu by se ale jednalo o výbory převážně volené, což by zachovávalo alespoň základní aspekty vnitrostranické demokracie. Získání funkce kooptací a další nedemokratické metody typické pro výbory se ve straně sice objevovaly, ale nebyly základním způsobem nabytí funkce. Celkově tedy převažovalo demokratické sekční uspořádání s určitými aspekty výborů a buněk.

Vyšším stupněm v hierarchii agrární strany byly okresní organizace. Na této úrovni se začal projevovat vliv přidružených organizací, jejichž zástupci byli obvykle zastoupeni ve výboru okresní organizace. Z hlediska vnitrostranické demokracie jsou okresní organizace zajímavé také kvůli existenci stranických sekretariátů. Tyto organizační celky realizovaly administrativní činnost okresní organizace. Jejich hlavní význam ale spočíval v kontrole okresní organizace ze strany ústředního vedení, což dokládá například odpovědnost okresního tajemníka vůči vedení strany. Autor proto sekretariáty považuje za projev stranické centralizace.

V regionální struktuře republikánské strany stály nejvýše župní (později krajské) organizace. Jejich smyslem bylo zastoupení regionálních zájmů a komunikace mezi regiony a ústředním vedením. I na této úrovni strany byly zřizovány sekretariáty. Na rozdíl od těch

okresních (obvodových) ale byly plně podřízené ústřednímu vedení strany. Celkově se vedení strany snažilo župní organizace udržovat pod svojí kontrolou, například prostřednictvím ovládnutí jejich financování.

Ve straně nebylo příliš prostoru pro lokální decentralizaci. Nižší organizační složky strany nedisponovaly rozsáhlými pravomocemi a vliv na jejich fungování si ponechávalo ústřední vedení (např. finální schválení kandidátních listin do parlamentu). V realitě si ale některé stranické složky udržovaly svou nezávislost. To se podařilo zejména župním organizacím s centry v Brně a Bratislavě, které nahrazovaly neexistující zemská vedení. V těchto případech lze ale spíše hovořit o decentralizaci federální než lokální. Právě absence dostatečného zastoupení historických zemí v oficiálních státních strukturách Československa mohla posílit uvedené decentralizační projevy uvnitř agrární strany. Celkově byla ale strana vysoce centralizovaná a v některých oblastech se centralizace v průběhu první republiky dokonce ještě více prohlubovala.

Jednotlivé složky strany mezi sebou měly přesně nastavené vztahy, což v Duvergerově pojetí odpovídá silně rozčleněným stranám. Tento závěr podporují i další skutečnosti, konkrétně prvorepublikový poměrný volební systém s vázanými kandidátními listinami a charakter základních organizačních jednotek strany s převažujícím sekčním uspořádáním. Model silného rozčlenění měl pozitivní dopad na vnitrostranickou demokracii, neboť vliv jednotlivých funkcionářů a orgánů ve straně závisel nejen na individuální autoritě, ale zejména na pozici v oficiální stranické hierarchii. Silné rozčlenění bylo nicméně rozměňováno různými metodami podporujícími oligarchické řízení.

Ve vztazích mezi stranickými složkami převládaly vertikální vazby. Běžní členové i funkcionáři stejné úrovně se v rámci oficiálních aktivit strany setkávali jen výjimečně. Pravidlem byla setkání pouze vybraných zástupců stranických složek při jednání vyšších orgánů strany. Tento model podporoval stranickou disciplínu a rozhodující postavení ústředí. Ve straně existovaly i vazby horizontální (na stejné úrovni), například neformální mezi několika místními organizacemi. Jejich význam byl ale zanedbatelný.

Nejvyšším orgánem strany byl sjezd. Přestože se podle organizačního řádu jednalo o pracovní orgán, ve skutečnosti byl hlavně propagační akcí. Jeho význam ve stranickém rozhodování postupně klesal, což ukazuje na oligarchizaci strany. Sjezdu se účastnili delegáti, kteří však byli většinou prověřenými funkcionáři strany, a debata sjezdu navíc neposkytovala příliš prostoru skutečným změnám politické linie. Průběh sjezdů byl pečlivě naplánován

výkonným výborem strany, a zpravidla tak i ve skutečnosti probíhal. Vnitrostranické rozpory se na sjezdech neprojevovaly a veřejnost měla žít v domnění, že ani neexistují.

Ústředními výkonnými orgány strany byly výkonný výbor, širší předsednictvo a od roku 1929 také užší předsednictvo. Pravomoci těchto orgánů byly velmi široké a jejich rozhodnutí zásadně ovlivňovala činnost a politiku celé strany. V průběhu první republiky postupně docházelo k přesunu skutečného rozhodování na menší orgány a k současnému vyprázdňení těch větších. Tento vývoj hodnotí autor jako projev oligarchizace. S tím souvisí pokles vlivu běžných členů na obsazení vrcholných funkcí ve straně. Dobrým příkladem byl fakticky nejsilnější stranický orgán – užší předsednictvo. Ten nebyl volen samostatně a stát se jeho členem bylo možné jen z titulu jiné funkce (někdy navíc funkce, jejíž obsazení nebyli běžní členové schopni přímo ovlivnit, např. funkce člena vlády nebo člena předsednictva parlamentu). Ve straně měly velký vliv také další orgány, jejichž obsazení běžní členové ovlivňovali jen minimálně – zejména odborné komise při výkonném výboru. Vnitrostranická pravidla obsahovala i další metody upevnění postavení vedení strany (např. rozhodování o kandidátních listinách nebo financích). Celkově tak mělo vrcholné vedení strany charakter malých a velice silných orgánů, které navenek mohly působit veskrze demokraticky, ale ve skutečnosti byly spíše oligarchické.

Agrární strana uznávala a propagovala demokratickou legitimitu. Jak ale vyplývá z jejího skutečného fungování, byly v ní užívány i některé autokratické metody. V Duvergerově pojetí lze tedy agrární stranu částečně považovat za zastíraně demokratickou, což lze doložit užíváním některých sporných metod, především ovlivňováním stranických voleb a řízením strany z pozadí.

Nástrojem ovlivňování voleb byl například model nepřímého zastoupení. Ve straně neexistovaly žádné nástroje přímé demokracie a již od úrovně okresních organizací byli běžní členové vždy zastupováni jen prověřenými funkcionáři. Kromě nepřímého zastoupení byly ve straně omezovány také možnosti kandidatury. Vedení strany si v tomto smyslu ponechávalo možnost zasáhnout do kandidátních listin pro volby do parlamentu, které byly jinak vytvářené na župní úrovni. Existovala také celá řada pravidel významně ovlivňujících složení orgánů strany (např. čekací lhůty, povinnost proporcionalního regionálního zastoupení nebo omezení počtu zákonodárců). Některá pravidla měla ovšem legitimní cíl, takže je z hlediska vnitrostranické demokracie nelze hodnotit negativně. K pozitivnímu závěru došel autor také v případě manipulací se sborem hlasujících, jež podle Duvergera spočívá v omezení účasti jinak oprávněných osob na hlasování. K tomu podle autora v agrární straně nedocházelo. Naopak ale mohlo docházet k manipulacím s průběhem voleb, a to zejména v souvislosti se zavedením možnosti aklamační volby na místní a okresní úrovni strany.

Jistě nejvýznamnějším představitelem agrárníků byl Antonín Švehla. Právě jeho osobnost zásadním způsobem ovlivnila charakter strany a její vnitrostranické demokracie. Na Švehlovi lze z tohoto pohledu najít mnoho pozitiv. Zejména se podílel na prosazení demokratického organizačního řádu v roce 1922, nezneužíval svého mimořádně silného postavení a odmítal také určité náznaky kultu osobnosti. Role Švehly byla rovněž stabilizační, což souviselo se způsobem jeho práce – snaze dosáhnout kompromisu a leckdy také prosadit potřebné, ale nepopulární rozhodnutí. Na druhou stranu Švehla agrárníky pevně ovládal, a to zejména poté, co se mu podařilo výrazně oslabit vnitrostranickou opozici. Negativně mohou být vnímány Švehlovy netransparentní postupy v rámci politického rozhodování. Autor je toho názoru, že se zhoršujícím se zdravotním stavem Švehly mohlo být jeho jména částečně zneužito stranickými klikami, které se jím oháněly při prosazování svých vlastních zájmů.

Švehlův zákulisní způsob prosazování politik může ukazovat na další z Duvergerem popisovaných znaků zastírané demokracie. Švehla mohl být touto optikou příkladem šedé eminence, která sice zastávala oficiální funkce, ale jejíž politické působení bylo leckdy netransparentní. Mezi stranické zákulisní hráče řadí autor také členy administrativního aparátu, kteří nebyli veřejnosti známi, přesto se však podíleli na rozhodování o významných vnitrostranických otázkách a měli přímý vliv ve vrcholných patrech agrární politiky. Důležitým zákulisním hráčem mohl být také stranický tisk, jehož větší část měl pod kontrolou Josef Vraný.

Síla administrativního aparátu strany se koncentrovala v ústředním sekretariátu a jemu podřízených sekretariátech na regionální úrovni. Posilování role administrativního aparátu strany se projevilo na prohloubení její centralizace. Právě ústřední sekretariát považuje autor za hlavní nástroj ústředního vedení pro efektivní řízení strany, jakož i pro kontrolu a ovládání nižších stranických složek.

Agrární strana hledala po úmrtí Antonína Švehly svého nového předsedu. Mezi zvažované osoby patřil Rudolf Beran a Milan Hodža. Souboj nakonec vyhrál ústřední tajemník a poslanec Beran. Důvodů bylo více, velkou roli hrálo Beranovo silné postavení v administrativním aparátu strany, jeho dlouhodobá blízkost Švehlovi, jakož i jeho pověst zodpovědného a pečlivého politika. Vliv mohla mít i skutečnost, že podobně jako Švehla byl Beran rolnického původu, a to narozdíl od Hodžy, který byl považován za zástupce stranické inteligence. Beran proto mohl pro větší část členské základny působit jako autentičtější zástupce agrárního politického proudu. Zatímco organizaci ústředního aparátu zvládal Beran bravurně, na vedení strany nedisponoval podle autora dostatečnou autoritou. Na rozhodování ve straně tak v době jeho předsednictví mělo vliv více regionálních vůdců. Z hlediska vnitrostranické demokracie byl problematický průběh

volby Berana předsedou. Provedl ji totiž výkonný výbor, namísto sjezdu, jež k tomu byl podle organizačního řádu oficiálně povolán.

Jak autor opakovaně uvádí, v agrární straně se i přes její primárně demokratické zaměření projevovaly některé oligarchické tendence. Uvedené osoby předsedů strany přitom mohou ilustrovat, o který z Duvergerem popisovaných modelů oligarchie by se mohlo v případě agrární strany jednat. Porevoluční dobu první poloviny 20. let autor hodnotí z hlediska vnitrostranické demokracie v republikánské straně nejpozitivněji a neidentifikuje v jejím rámci významné znaky oligarchického řízení. Jakmile ale předseda Švehla ve straně přemohl velkostatkářské proudy, začalo vedení agrární strany vykazovat znaky oligarchie seskupené okolo jediného lídra. S postupným odchodem Švehly a absencí nového silného předsedy se situace změnila a vedení strany začalo připomínat spíše oligarchii administrativního aparátu kombinovanou s modelem bez hlavního šéfa, která se vyznačovala symbiózou Berana, Hodžy a dalších významných politiků.

V souvislosti s vrcholným vedením strany zmiňuje Duverger také téma zdroje vlivu. Uvádí, že moc lídrů může vyplývat z jejich funkce, nebo z osobní autority. Autor u agrární strany došel k závěru, že s ohledem na její strukturu byla příkladem modelu, v němž vliv vycházel převážně ze zastávané funkce. Na druhou stranu ale nelze opomenout ani uznávanou autoritu některých vůdčích osobností strany, jejichž zdrojem vlivu nebyly jen funkce. V republikánské straně se tedy projevil oba modely. Jako převažující ale autor označuje model soustředění vlivu do stranických funkcí, což je z hlediska vnitrostranické demokracie potěšující závěr. V takovém modelu jsou obvykle přesněji definované odpovědnostní vztahy a rozhodování má obecně demokratičtější charakter.

Další dělení politických lídrů spočívá podle Duvergera v rozlišení mezi lídry vycházejícími z parlamentu a lídry, jejichž základnu tvoří stranické struktury. Druhý uvedený model považuje Duverger oproti prvnímu za více oligarchický. Současně ovšem uvádí, že posouzení stran v tomto ohledu nemůže být černobílé, neboť oba modely se obvykle prolínají. Na hodnocení lídrů republikánské strany má z tohoto pohledu vliv několik faktorů. Převahu stranických lídrů v případě agrární strany podporoval zejména poměrný volební systém s vázanými kandidátkami, rozhodování o zásadních politických otázkách ve stranických orgánech namísto parlamentu, fakticky vázaný mandát členů parlamentu nebo pravidla organizačního řádu omezující počty zákonodárců ve stranických orgánech. Naopak převahu parlamentních lídrů mohla podporovat vážnost parlamentního mandátu. Další ukazatele pak směřovaly k vyváženému postavení lídrů – převážně sekční uspořádání strany nebo povinný převod jen části platů členů parlamentu

do stranické pokladny. Celkově podle autora sice převažoval model stranických lídrů, který Duverger považuje za oligarchický, avšak obě uvedené skupiny lídrů se v agrární straně velmi prolínaly. Z hlediska vnitrostranické demokracie navíc nelze vyloučit, že v dobovém kontextu mohla mít převaha stranických lídrů i stabilizační rozměr, a nelze ji proto hodnotit výslovně negativně.

Významnou otázkou vnitrostranické demokracie je hospodaření strany. Přírozeným zdrojem financí agrární strany byly členské příspěvky. Ačkoliv strana byla masovou organizací, příjmy z členských příspěvků pravděpodobně nestačily na její ufinancování. To úzce souviselo s nezájmem členské základny a její snahou vyhnout se veškerým platebním povinnostem. Strana proto využívala i další zdroje, především příjmy od vlastních politiků získané z jejich funkcí (např. členů parlamentu), dary podniků a soukromých osob nebo pololegální příjmy z intervenční činnosti. Kromě toho se agráři snažili průběžně doplňovat speciální stranické fondy. Optikou vnitrostranické demokracie mohlo být pozitivní ponechání poloviny příjmů ze členských příspěvků v dispozici okresních a místních organizací, což podporovalo jejich samostatnost. Finance ale mohly být i nástrojem upevnění vlivu ústředního vedení strany, především vůči župním organizacím, jejichž financování bylo závislé právě na rozhodnutí stranického centra.

Hospodaření politických stran bylo probíraným tématem první republiky. Absence jakékoliv právní úpravy v tomto smyslu vedla ke stavu, ve kterém strany své příjmy získávaly téměř kdekoliv, aniž se ohlížely na to, zda jsou legální. Hospodaření stran tak bylo spojováno s korupcí a klientelismem, který se nevyhnul ani agrární straně. Jejím specifíkem byla navíc úzká provázanost s ministerstvem zemědělství, které straně poskytovalo své zázemí. Agrární strana byla rovněž finančně napojena na významné hospodářské podniky (např. Škodovy závody).

Příjmy stranických rozpočtů byly za první republiky obvykle neveřejné, a dokonce i uvnitř stran znal skutečnou finanční situaci jen úzký okruh osob. Nedostatek zdrojů na uhrazení závazků mohl být u vládních stran řešen za pomoci státního rozpočtu (např. odpuštěním závazků vůči státu). Tento stav stranického financování tehdejší publicistika kritizovala a žádala nápravu. Jako řešení se nabízely tehdy uvažované veřejné příspěvky. Žádné konkrétní předpisy upravující příjmy a hospodaření stran však za první republiky nebyly přijaty a problém zůstal nevyřešen. Způsob financování stran měl proto neblahé dopady na vnitrostranickou demokracii. Ve stranách mohly získat silnější postavení osoby disponující potřebnými prostředky a propojení státu s některými stranami zároveň deformovalo politickou soutěž.

Jednou z opor agrární strany byly její přidružené organizace. Jednalo se o skutečně velké množství různorodých spolků, družstev a dalších subjektů, které svou činností podporovaly republikánskou stranu. Z pohledu autora byly nejvýznamnější organizace označované stranou jako „odbory-kluby“. Tyto subjekty tvořily rozšířenou členskou základnu agrárníků, což se projevilo i v jejich přímém zakotvení v organizačním řádu strany. Smyslem těchto organizací byla reprezentace zájmů jejich členů v rámci agrární politiky. Pro stranu však byly mnohem důležitější z jiného pohledu. Bylo je totiž možné využít jako nátlakový nástroj na politickou konkurenci, čehož vedení strany využilo například v souvislosti s prosazením pozemkové reformy. Silné postavení měly také agrární organizace hospodářského charakteru a mezi nimi především subjekty spojené se zemědělským družstevnictvím. Ty poskytovaly republikánské straně finanční zajištění a strana jejich prostřednictvím mohla také kontrolovat zúčastněné rolníky. I tyto subjekty mohly být silným politickým nástrojem, neboť jejich členové tvořili velkou část zemědělské produkce Československa. Propojení se zemědělským byznysem mohlo být v některých případech problematické, ještě kontroverznější byl ale vliv agrární strany na některé státní a polostátní instituce, k nimž se strana chovala rovněž jako k přidruženým organizacím. Nejznámějším případem je vztah k ministerstvu zemědělství, které za první republiky nepokrytě sloužilo zájmům republikánské strany a jehož personální obsazení bylo se stranou nedílně spjato.

V agrární straně se jako v téměř každém politickém subjektu objevovaly různé názorové proudy a linie. Jejich střety vedly v mnoha případech k vnitrostranickým krizím. Republikánské straně a zejména Švehlovi vedení se je ale dařilo ustát a zajistit, aby nenarušily úspěšný rozvoj strany. Důvodem konfliktů mohly být neshody mezi administrativním aparátem strany a jejími známými politiky nebo roztržité sociální charakter členské základny. Klíčovým důvodem však byly spíše odlišné názory na konkrétní politická témata, která mohla osobně ovlivnit funkcionáře a běžné členy strany. V tomto kontextu se projevila i určitá míra ideologické decentralizace, nad níž však nakonec vždy zvítězil širší agrární zájem. Strana totiž dlouhodobě prostor pro ideologickou decentralizaci potlačovala. Konkrétními případy významných doktrinárních konfliktů byly spory o pozemkovou reformu nebo o vstřícnost k socialistickým stranám a skupině Hradu. Relativní jednota ve vrcholném vedení strany ve většině případů zajistila, že se o problémech veřejnost vůbec nedozvěděla, a pokud ano, byly rychle vyřešeny ku prospěchu obrazu agrární strany. Problémy strana řešila v rámci mantinelů stanovených organizačním řádem a nepřistoupila k hromadnému rušení svých složek, vylučování členů nebo jiným podobným silovým řešením, což autor hodnotí z hlediska vnitrostranické demokracie pozitivně.

Odlišný charakter měla agrární strana na Slovensku a Podkarpatské Rusi. V obou případech se datuje založení stranických organizací až do období po roce 1918. Na Slovensku agrárníci využili již existujících politických uskupení, které postupně integrovaly do agrární strany. Strana následně získala na Slovensku významné postavení jako hlavní reprezentant československých státotvorných stran a bratislavský sekretariát se stal důležitým ústředím agrárníků pro celé Slovensko. Podstatnou roli v úspěchu republikánské strany na Slovensku hrál Milan Hodža. Jeho postavení ve straně ilustruje úvaha o jeho volbě do funkce předsedy a pozdější výkon úřadu předsedy vlády. Republikánská strana na Podkarpatské Rusi nebyla na rozdíl od Slovenska příliš úspěšná. Souviselo to s nezájmem pražských politiků a malým významem tohoto regionu.

Důležitým prvkem agrární strany byla stranická disciplína. Jejím prostřednictvím strana zachovávala jednotu sociálně roztržštěné členské základny. Respekt ke stranické disciplíně mohl být výsledkem podpory převažující části členů politice strany, například prosazování pozemkové reformy. Obzvláště malí rolníci nacházeli ve straně důležitou oporu nejen při prosazování politických témat, ale také v podobě administrativní, právní i hmotné pomoci. Výměnou za to straně vyjadřovali svůj respekt. Ne ve všech případech byla ale stranická disciplína dostačující, což se projevilo zejména v oblasti financování členskými příspěvky. Dodržování disciplíny bylo pochopitelně důležité pro vedení strany. Jednotná členská masa mohla totiž posloužit jako silný politický nástroj proti konkurentům. Stranickým lídrům byla také jistě příjemná možnost své spolustraníky při neposlušnosti efektivně potrestat.

Organizační řád republikánské strany obsahoval z těchto důvodů podrobnou úpravu disciplinárního řízení, jejímž smyslem bylo zachování stranické kázně. K tomuto cíli však napomáhaly i další nepřímé nástroje. Významné byly zejména předem podepsané reversy (rezignační listiny) pro zástupce strany ve veřejných sborech i soukromých podnicích. Samotné disciplinární řízení zřejmě nebylo užíváno často a nejpřísnější trest vyloučení ze strany byl ukládán jen minimálně. Řízení bylo velmi propracované zejména po procesní stránce. Naopak definice kázeňských přestupků byla poměrně obecná a mohla nabízet prostor pro zneužití. K tomu však v realitě pravděpodobně nedocházelo. Napomáhal tomu i charakter orgánů rozhodujících o vině a potrestání, které byly ve všech případech kolektivní. Autor proto hodnotí disciplinární řízení v agrární straně z hlediska vnitrostranické demokracie poměrně pozitivně.

Politická komunikace za první republiky měla především podobu vydávání novin a časopisů. Nově založený rozhlas byl teprve v počátcích a svůj význam ukázal až později. Agrární strana vydávala mnoho tiskovin, které přímo podporovaly její politickou linii. Funkce

tisku byla jak politická, tak hospodářská. Nakladatelství strany se ovšem nestala ziskovými a strana je musela dotovat z jiných zdrojů. Podobně jako jiné činnosti ve straně byl tisk centralizován a podroben pečlivému dohledu ústředního vedení strany. Přes tento stav se podařilo tiskovému předákovi Josefu Vranému získat pod kontrolu velkou část stranického tisku a směřovat jej k pravicovější linii. Určitou míru samostatnosti vůči ústředí měly také regionální tisky, ovlivňované zejména lokálními lidry. Tisk však přes své neduhy fungoval jako účinný nástroj podpory strany. Obsah stranických tiskovin býval v mnohých případech silně zaměřen proti politické konkurenci, což mohlo vést až k určité nesnášenlivosti. Jeho vliv na společenskou atmosféru v zemi proto mohl být kontroverzní.

Vnitrostranickou demokracii formoval také způsob sestavování kandidátních listin. Ačkoliv agrární strana přenechávala tuto pravomoc částečně regionálním organizačním složkám, ve skutečnosti byla zřejmě rozhodující vůle ústředního vedení. I v této oblasti se proto projevovala centralizace. Politické strany první republiky navíc měly výhodu vázaných kandidátních listin, která jim umožňovala mít plně pod kontrolou, kteří kandidáti budou zvoleni. Pozitivní vliv na vnitrostranickou demokracii by měla existence primárních voleb ve straně, nicméně ta není přesvědčivě prokázána (možná se jednalo jen o individuální případy).

Organizační řád agrární strany doznal v průběhu první republiky řady změn. Některé z nich měly významnější dopad, jiné byly jen technickými drobnostmi. Za zmínku stojí například zavedení možnosti aklační volby některých nižších orgánů strany. To ukazuje na upadávající pravidla vnitrostranické demokracie. Pozitivní změnou byla z hlediska vnitrostranické demokracie naopak úprava zastoupení místních organizací u okresních organizací (nově byla více proporcionalní a běžní členové mohli volbou lépe ovlivnit, kdo bude jejich zástupcem). Úpravy nastaly i ve stranických sekretariátech. K výraznější změně došlo v procesu ustavení obvodového tajemníka. O něm nově rozhodoval jen výkonný výbor strany, zatímco v původní úpravě jej navrhovala okresní organizace. To opět ukazuje na centralizační tendence. Dále byly rozšířeny ústřední výkonné orgány strany. Zvýšení počtu jejich členů prohloubilo klesající vliv těchto orgánů a oligarchizaci strany. Na druhou stranu ale odpovídalo stále se zvětšující členské základně. Do organizačního řádu se také nově vtělila podmínka čekacích lhůt, které zamezovaly v získání funkce nově vstoupivším členům. Pravidlo mohlo být přínosné z hlediska ochrany před politickými přeběhlíky, současně ale bránilo mladým talentům v nabytí funkce.

V souvislosti s postupem mladých členů ve straně a obnovováním jejího vedení je vhodné uvést, že agrární strana měla jako centralizovaná organizace jasně daný rámec možného kariérního postupu. To bylo z hlediska vnitrostranické demokracie pozitivní. Na druhou stranu

však mohlo docházet k zastavení kariérního postupu mladých členů na lokální úrovni, a to kvůli žárlivosti lokálních funkcionářů strany na mladou konkurenci. Je proto pravděpodobné, že se v agrární straně uplatnila Duvergerova myšlenka o nepřímém obnovování vedení za pomoci přidružených organizací. Právě jejich prostřednictvím mohli získat mladí členové lukrativní politické pozice, aniž by museli projít celou hierarchií strany. Ve straně také byli významní podporovatelé mládeže, například Rudolf Beran, kteří prosazovali její větší účast na stranickém rozhodování.

Zajímavé pohledy na vnitrostranickou demokracii za první republiky poskytují někteří doboví autoři. Jejich názory lze obvykle aplikovat i na agrární stranu. Kupříkladu Edvard Beneš se netajil svým kritickým náhledem na politické strany. Tvrdil, že strany první republiky měly významný vliv na neúspěch meziválečné demokracie. Jejich vývoj podle něho směřoval k byrokratizaci a oligarchizaci. To se projevilo i v parlamentu, který byl ovládán zvenčí právě stranami. Tento trend však nemusel být podle Beneše katastrofální za předpokladu, že jej narušilo vytvoření nové opozice nebo potrestání strany ve volbách.

Za největší problémy stran první republiky považoval Beneš ztrátu objektivního nahlížení straníků na společenské problémy, nerespektování práv politických menšin a tzv. koaličnictví, tedy spolupráci politických protivníků v jejich vlastní prospěch a na úkor voličů. Tyto problémy pak podle něj vedly ke ztrátě důvěry v politiku. Benešovy závěry považuje autor v mnoha ohledech za přehnané. Určité dobové tendence a nešvary politiky jimi však lze ilustrovat. Beneš strany jen nekritizoval, ale přinášel také návrhy na jejich lepší budoucí uspořádání. Z pohledu autora i podle závěrů Benátské komise jsou však některé tyto návrhy kontroverzní. Vůbec nejproblematictější bylo v tomto ohledu navrhované omezení počtu politických stran.

K problematice vnitřního fungování stran se vyjadřovali i další představitelé prvorepublikové publicistiky. Za zmínku stojí například Jiří Beneš, Emil Sobota nebo Václav Gutwirt. Jejich články se věnovaly pestré paletě otázek souvisejících s politickými stranami. Uvedení autoři zmiňují skutečné ovládání Československa úzkými mimoparlamentními orgány tvořenými lidry stran (tzv. Pětka), uvádějí komplikace při sestavování kandidátních listin a s tím související politické „obchody“, popisují propast mezi členy stran a jejich vedením způsobenou nedostatkem komunikace nebo kritizují nedostatek svobody uvnitř stran, který se mohl projevit i na chování stran v mezistranické demokracii.

Hodnotit z dnešního pohledu naplnění zásad vnitrostranické demokracie v republikánské straně za první republiky je obtížné. Mnoho relevantních znaků má v tomto ohledu velmi subjektivní povahu a zkoumat jejich naplnění zpětně z historických zdrojů nemůže být přesné.

U jiných znaků může být odpověď objektivnější. V takových případech ale agrární strana nevykazovala výlučně vlastnosti jen některého z existujících stranických modelů a spíše projevovala známky jejich kombinací. Autor i s ohledem na tuto nejednoznačnost došel k závěru, že směřování agrární strany bylo obecně demokratické, ale v realitě se v ní objevovaly oligarchické tendence. Se značnou mírou jistoty může autor konstatovat vysoký stupeň centralizace stranického rozhodování. Tento závěr nevyklučoval demokratické uspořádání strany, mohl ale podporovat projevy vnitrostranické oligarchie.

Při hodnocení agrární strany nelze odhlédnout ani od dobových politických a společenských okolností. Touto optikou je potřeba zohlednit jednak porevoluční poměry, které vyžadovaly stabilní politické vedení, a jednak narůstající hrozbu nacionálního socialismu a komunismu. Takové podmínky mohly mít přímý vliv na vnitřní fungování agrární strany. Potřeba stability se mohla projevit například ve snaze udržet jednotu strany, a to i za použití některých částečně autokratických přístupů. Jejich uplatnění je možné tímto způsobem do určité míry omlouvat. Naopak v jiných případech se nelze ubránit kritice, která ovšem dopadá i na další politické subjekty první republiky. Zejména odpor proti přijetí legislativních pravidel upravujících postavení politických stran, včetně jejich financování, udržoval neprůhledné a korupční prostředí, které přímo poškozovalo vnitrostranickou demokracii. V tomto ohledu neomlouvají republikánskou stranu a její soupeřky ani komplikované dobové poměry.

Jakým způsobem byly politické strany za první republiky právně regulovány a mohl tento způsob regulace ovlivňovat kvalitu jejich vnitrostranické demokracie?

Právní úprava politických stran v první republice byla velice problematická. Kořeny tohoto stavu však nelze hledat po roce 1918, ale již za Rakouska-Uherska. Právě jeho právní řád převzalo po svém vzniku Československo. Politické strany nebyly žádným specifickým předpisem upraveny a jen částečně na ně dopadala spolková úprava. Uplatnění spolkové legislativy navíc nebylo konzistentní.

Prvním historickým předpisem, který mohl v době Rakouska-Uherska dopadat na politické strany, byl tzv. starý spolkový zákon z roku 1852. Tento předpis zavedl poměrně restriktivní přístup k zakládání spolků v podobě koncesního řízení. Bez výslovného souhlasu státní správy přitom spolek nemohl vykonávat činnost. Současně platila podmínka, že spolky se nesmí věnovat oboru zákonodárství ani veřejné správy. V praxi tak nebylo možné, aby se politické strany organizovaly v podobě spolku, a proto působily mimo legální rámec na neformální úrovni.

Náhradou za starý spolkový zákon se stal zákon o právě spolčovacím z roku 1867. Tento předpis zůstal v účinnosti i po celou dobu první republiky, byť doznal určitých změn. Zákon o právě spolčovacím dopadal na všechny organizace naplňující znaky spolku, teoreticky tedy i na politické strany. Na rozdíl od svého předchůdce byl nový zákon modernější a liberálnější.

Liberálnější pojetí se projevilo například na způsobu založení spolku, ke kterému již nebyla vyžadována koncese, ale jen oznámení. Přesto však mohl být zakládán spolek zakázán. Oznamovací řízení bylo v tomto ohledu velice propracované, pokud jde o prokazování (nežádoucích) úmyslů budoucího spolku. Z hlediska právní jistoty bylo pozitivní, že důvody pro zákaz spolku byly explicitně vymezeny, a také, že příslušný orgán státní správy měl na rozhodnutí o případném zákazu fixní lhůtu čtyř týdnů, po jejímž uplynutí nastala fikce absence námitek vůči založení spolku. Dalším pozitivním krokem byla možnost obrany proti zamítavému rozhodnutí ve správním řízení a následně i před nejvyšším správním soudem.

V rámci stanov spolku založeného podle zákona o právě spolčovacím byla vyžadována úprava celé řady záležitostí. Jednou z těch, které stojí za zmínku, byl způsob urovnávání sporů ve spolku. Ačkoliv zákon přesně nevymezoval, jakým způsobem se tak má stát, spolky obvykle pro tyto potřeby ustavovaly smírčí soudy. Tyto orgány pak byly vyjmuty ze zákonné úpravy rozhodčího řízení, jejich rozhodnutí ale byla vykonatelným exekučním titulem. Podle autora měly proto smírčí soudy velmi problematické postavení, neboť v řízení před nimi nebyla zajištěna procesní práva účastníků ani možnost následného přezkumu rozhodnutí soudem. Na druhou stranu je faktem, že smírčí soudy spolků mohly rozhodovat pouze o záležitostech členů, které vyplývaly ze stanov. Dopad jejich případných rozhodnutí byl tedy omezený.

Aktivita spolků podléhaly podle zákona o právě spolčovacím dohledu orgánů státní správy. Ten měl podobu jednak povinností spolků hlásit orgánům průběžně řadu informací (např. o obsazení svých řídicích orgánů) a jednak povinností souvisejících se spolkovými shromážděními. Dohled na shromáždění mohl provádět přímo zástupce státního orgánu, který mohl shromáždění také rozpustit (např. pokud spolek vykročil z projednávání záležitostí spadajících do jeho působnosti podle stanov). Kromě rozpuštění shromáždění disponovala státní správa i silnějšími opatřeními. Tím nejpřísnějším bylo rozpuštění spolku. Po roce 1918 byly v důsledku novelizace zákonné důvody pro rozpuštění poměrně neurčité (porušení trestních předpisů nebo veřejného pokoje a řádu) a teoreticky umožňovaly státní správě zasáhnout proti mnoha spolkům.

Zákon o právě spolčovacím obsahoval také speciální úpravu tzv. politických spolků. Ačkoliv jim zákon ukládal řadu povinností a omezení nad rámec obecné spolkové úpravy,

neobsahoval jejich definici. Zařazení do skupiny politických spolků záleželo jen na rozhodnutí příslušných orgánů státní správy. Odborná literatura popisovala politické spolky jako organizace věnující se zákonodárství nebo veřejné správě. Vystala tedy otázka, zda se úprava vztahuje i na politické strany, které by podmínky pro zařazení mezi politické spolky jistě naplňovaly.

Realita za Rakouska-Uherska a později za první republiky byla taková, že politické strany nadále zůstaly mimo rámec zákona. Tento stav byl orgány státní správy tolerován. Jakmile se tedy otázka zařazení stran mezi politické spolky dostala v roce 1928 před československý nejvyšší soud, ten jen konstatoval, že strany se jako spolky neorganizují a že se jedná o útvar existující mimo rámec zákona. Politické strany tedy nic nenutilo, aby se organizovaly v podobě politických spolků, a ony tak skutečně nečinily. Nelze se každopádně politickým stranám divit, že se nechtěly podrobit této právní formě. Legislativní úprava politických spolků totiž ve skutečnosti cílila na omezení rozvoje a činnosti takových organizací (např. bylo zakázáno nošení odznaků politických spolků nebo zakládání pobočných spolků a zostřený byl také dohled orgánů státní správy).

Zásadní změna v nahlížení na právní postavení politických stran nastala v roce 1933. Ve snaze bránit ústavní základy státu rozhodla československá vláda o rozpuštění dvou německých nacionálně-socialistických politických stran. K rozpuštění došlo zejména aplikací ustanovení zákona o právě spolčovacím upravujících rozpuštění spolku. Uplatnění spolkové legislativy na politické strany, které bylo do té doby jen předmětem odborných debat, se tedy stalo skutečností. Tento nekonzistentní postup následně obstál i v přezkumu před nejvyšším správním soudem. Příslušné rozhodnutí soudu je však podle autora tendenční a nedostatečně se vyrovnává s předchozí konstantní judikaturou, která spolkové právo na politické strany neaplikovala a uznávala jejich status quo.

Tehdejší aplikaci spolkové legislativy na rozpuštění politické strany považuje autor za kuriozní i z pohledu, že jen o necelý měsíc později vešel v účinnost specializovaný zákon zaměřený právě na zastavování činnosti a rozpouštění politických stran. Vláda tedy mohla vyčkat na účinnost tohoto nového předpisu. Optikou nové doktríny uplatnění spolkové legislativy na politické strany by všechny tehdejší strany byly organizovány v rozporu se zákonem a hrozilo by jim rovněž rozpuštění. Tento následek zásadně podkopával právní jistotu ostatních stran a ukazoval na nesystémovost rozhodnutí vlády a posléze nejvyššího správního soudu.

Pokud by skutečně zákon o právě spolčovacím na politické strany dopadal, mohl mít vliv na některé podmínky vnitrostranické demokracie. Autor zmiňuje ty nejzajímavější. Například

v rámci úpravy založení strany (spolku) by mohlo být orgány státní správy kontrolováno dodržování podmínek vnitrostranické demokracie. Přínosem by mohla být i povinnost výslovně ve stanovách upravit celou řadu podrobností o vnitřním fungování strany. Ačkoliv zákon o právě spolčovacím nedefinoval, jakým způsobem mají být vnitřní záležitosti politické strany (spolku) upraveny, jisté limity mohla představovat omezení, že pravidla stanov nesmí být v rozporu s trestním řádem ani porušovat veřejný pokoj a řád. Stanovení takových limitů by mohlo vnitrostranickou demokracii podpořit. Dodržování těchto pravidel by kontrolovaly příslušné orgány státní správy. Problematická by pro politické strany byla naopak aplikace ustanovení o politických spolicích, do kteréžto skupiny spolků by strany pravděpodobně spadaly. Ta obsahovala řadu omezení, jež by činnost stran mohla významně komplikovat.

Další úpravou, která by v případě aplikace spolkové legislativy dopadala na politické strany, by bylo rozpuštění spolku. Tato problematika však není jen hypotetická, vzhledem k tomu, že československá vláda na strany tuto úpravu skutečně použila a tento postup obstál i v soudním přezkumu, jak je popisováno výše. Autor uzavírá, že i pokud by se na strany aplikovala komplexně celá spolková legislativa, je pravděpodobné, že její pozitivní vliv na vnitrostranickou demokracii by byl velice malý. Vzhledem k zaměření zákona o právě spolčovacím primárně na dohled nad tím, zda spolky nevyvíjí pro státní režim nebezpečnou činnost, mohla mít jeho aplikace naopak negativní vliv v podobě možného omezení jejich svobodného působení.

S ohledem na jen výjimečnou aplikaci spolkové legislativy na politické strany lze dojít k závěru, že strany za první republiky působily mimo rámec zákona o právě spolčovacím. Současně neexistoval ani jiný komplexní právní předpis upravující jejich postavení. Politické strany tak byly regulovány jen omezeně, a to za pomoci mnoha různých norem, které vždy upravovaly jen určité specifické oblasti jejich činnosti. Vyjasněna nebyla dokonce ani otázka jejich právní subjektivity.

Zákonnou úpravu stran za první republiky je tedy nutné hodnotit optikou jednotlivých norem, jež se stran dotýkaly. Autor v rámci výzkumu studoval nejprve normy nejvyšší právní síly. V ústavních předpisech byly zmínky o politických stranách ojedinělé. V československé ústavě z roku 1920 jsou z hlediska úpravy stran relevantní jen obecné proklamace o demokratickém charakteru státu. Ty se teoreticky mohly promítnout do vnitřního uspořádání stran, ale jejich význam nelze přeceňovat.

Podrobnější regulace stran vyplývala z běžných zákonů. Nejčastější zmínky o politických stranách se vyskytovaly v zákonech upravujících průběh voleb do parlamentu a orgánů

regionální a místní samosprávy. S ohledem na nejasné postavení stran tyto předpisy pracovaly se subjektem pojmenovaným jako „volební skupina“ nebo „volební strana“. Tento subjekt mohl být tvořen politickou stranou nebo nezávislymi kandidáty a volební zákony mu přiznávaly konkrétní práva a povinnosti. Nevýhodou takové úpravy bylo, že politické strany nemohly vystupovat v řízeních podle volebních zákonů samostatně a musely zřizovat jakési fiktivní orgány volebních skupin. Na to následně zákonodárce reagoval změnami, které umožnily přímé vystupování stran před příslušnými orgány veřejné moci. Tento vývoj nevedl jen ke zjednodušení zastupování stran, ale zejména k nabytí právní relevance jejich organizačních řádů, podle nichž orgány veřejné moci určovaly, kdo může stranu navenek zastupovat.

Právní relevanci získaly organizační řády stran také kvůli další úpravě ve volebních zákonech. Konkrétně se jednalo o vázanost mandátu člena obecního zastupitelstva na členství v politické straně. Nejednalo se přitom o vázanost na členství ve volební skupině (se kterou jinak zákony pracovaly), ale ve skutečné (právem jinak neregulované) politické straně. Orgány veřejné moci proto musely znovu sáhnout k vnitřním předpisům stran, které určovaly, kdo a za jakých podmínek se stává členem strany a také jakým způsobem může být jeho členství ukončeno. Za právně relevantní však byly považovány jen některé části organizačních řádů a například ustanovení o správném obsazení stranických orgánů rozhodujících o vyloučení člena nebo o dodržování interních procesních pravidel stran nepovažovaly orgány veřejné moci za relevantní a vůbec se jimi nezabývaly. Tento přístup nepřiměřeně posiloval postavení politických stran vůči jejich zástupcům v místních zastupitelstvech, a navíc ani nebyl předvídatelný, protože nevyplýval přímo ze zákona, ale z postupně se vyvíjející judikatury. Jedinou pozitivní skutečností pro vnitrostranickou demokracii mohlo být, že tato právní úprava vyžadovala, aby strany ve svých vnitřních předpisech upravily podmínky vzniku a zániku členství (jinak se nemohly dovolat zbavení mandátu bývalého člena).

V souvislosti s právní úpravou obecního zastupitelstva se v judikatuře projevila i určitá snaha o ochranu svobody mandátu jeho členů, která limitovala možnosti politických stran ovlivňovat své zástupce. Obecně však praxe směřovala k nadvládě politických stran nad jejich zástupci. To se naplno projevilo v případě parlamentu. Československá ústava z roku 1920 sice garantovala volný mandát členů parlamentu, zákon o volebním soudě však tento model narušoval a v praxi byl nakonec prosazen fakticky vázaný mandát.

Vývoj judikatury volebního soudu byl postupný. Nejprve se politickým stranám podařilo zbavit mandátu své neposlušné členy parlamentu označením jejich jednání jako „nízkého a nečestného“, později začal volební soud uznávat i tzv. reversy (předem podepsané rezignační

listiny). Své rozhodování soud odůvodňoval mj. charakterem volebního systému, který podle něj spočíval v zisku mandátů pro volební skupiny, a nikoliv pro jednotlivé kandidáty. Příslušná rozhodnutí volebního soudu považuje autor za nepřesvědčivá a bezdůvodně posilující postavení politických stran za současné absence ochrany postavení členů parlamentu. Realizace principu vázaného mandátu neprospěla vnitrostranické demokracii. V rámci stran bylo významně posilováno jejich vedení a politické rozhodování se přesunulo mimo parlament. Takový stav kladl větší nároky na vnitrostranickou demokracii, kterou však tehdejší legislativa nijak negarantovala.

Rozhodovací činnost volebního soudu ve věcech zániku mandátu je vhodné interpretovat ve světle tehdejších okolností. Autor dospěl k závěru, že soud mohl být pod silným politickým vlivem, což souviselo s volbou převážné většiny jeho soudců poslaneckou sněmovnou a s provázáním délky mandátu soudců se členy parlamentu. Dalo by se říct, že volební soud byl jakýmsi výborem stran zastoupených v parlamentu. Vliv na rozhodování soudu pak mohla mít také interpretace ustanovení o volném mandátu člena parlamentu v československé ústavě z roku 1920. Není totiž vůbec jisté, že toto ustanovení bylo původně zamýšleno jako garance volného mandátu. Jeho účelem podle důvodové zprávy bylo primárně omezení soukromých intervencí. Soudce volebního soudu mohly, kromě politického tlaku, ovlivnit také dobové právně-teoretické koncepce. Například škola volného práva a teorie zájmové jurisprudence dávaly velký prostor pro uvážení soudcům, kteří do jisté míry nahrazovali činnost zákonodárce. Tyto koncepce tedy uvolňovaly soudcům ruce při posuzování kogentnosti ustanovení československé ústavy o volném mandátu a umožnily jeho potlačení. Brněnská normativní škola pod vedením Františka Weyra pak propagovala závěr o závaznosti soukromoprávních ujednání, což mohlo soud inspirovat v záležitosti uznání platnosti reversů. Závaznost reversů mohla také podpořit dobová judikatura Nejvyššího soudu USA (viz případ *Lochner vs. New York*).

Judikatura volebního soudu se za první republiky stala tématem veřejné debaty. Proti sobě stály tábory zastánců volného mandátu a současně kritiků volebního soudu na straně jedné a podporovatelů mandátu vázaného na straně druhé, kteří naopak judikaturu volebního soudu obhajovali. Významným argumentem první uvedené skupiny byla jednak nemožnost politické strany uzavírat právně relevantní dokumenty, když se podle legislativy nejednalo o subjekty práva, a jednak nedispozitivnost ústavních pravidel o zakotvení volného mandátu. Naopak tábor podporovatelů rozhodovací praxe volebního soudu zmiňoval význam politických stran pro stabilitu státu a interpretoval volební zákony v jejich prospěch. Přes všechnu kritiku se praxe volebního soudu za první republiky nezměnila a u rozhodování ve prospěch politických stran

zůstala. Tomu mohla pomoci také novelizace zákona o volebním soudě, která pro odchýlení se od ustálené judikatury zavedla vyšší kvorum soudců, což dosažený právní stav „zabetonovalo“.

Za první republiky byl přijat jediný právní předpis výslovně upravující politické strany. Tím se stal zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran z roku 1933. Jeho přijetí bylo odůvodněno potřebou omezit německé nacionálně-socialistické strany usilující o podkopání ústavních základů Československa. Zákon neměnil vnímání politických stran jako subjektů působících převážně mimo právní řád. Musel proto obsírně definovat, na jaké všechny osoby a aktivity dopadá. Tím došlo v zákonné úpravě poprvé k popsání většiny činností politických stran, což ukazuje, že zákonodárce si byl tehdy dobře vědom rozsahu stranické činnosti. Zákon byl efektivní a dotčenou stranu a její přívržence postihoval velmi citelně.

Rozhodování o postižení strany prováděla vláda usnesením. Přezkum byl zajištěn v řízení před nejvyšším správním soudem, ale byl poměrně limitovaný. Podle zákona mohla být činnost strany zastavena, nebo mohla být strana rozpuštěna. V druhém uvedeném případě ztratili zástupci strany ve veřejných sborech své mandáty (včetně parlamentních mandátů). Vláda tak de facto mohla svým usnesením ovlivnit složení zákonodárných sborů. Členům postižené strany byla dále omezena řada individuálních občanských práv. Zákon počítal i se situací vzniku nové náhradní strany, kterou rovněž postihoval. Celkově byla úprava velice přísná a zasahovala do ústavou a zákony garantovaných práv a svobod jednotlivců.

Zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran byl v praxi použit jen jednou, a to na německou nacionálně-socialistickou stranu Deutsche nationalsozialistische Arbeiterpartei (DNSAP). Tato strana byla již dříve rozpuštěna na základě spolkového zákona. Aby však vláda docílila zániku mandátů jejích zástupců ve veřejných sborech, rozpustila ji znovu právě podle speciálního zákona. Užití zákona v praxi nepřinášelo příslušným orgánům státní správy výrazné komplikace. Přesto však, zřejmě z politických důvodů, nebyl zákon znovu použit. Za zmínku stojí také propojení mezi tímto speciálním zákonem a spolkovou legislativou. Zákon o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran totiž stanovil, že na strany omezené podle dřívějších předpisů retroaktivně dopadají následky zastavení činnosti strany podle nového zákona. Tento postup podle autora přitom zásadně narušoval právní jistotu postižených subjektů a vyvolával otázky o dodržování principů právního státu. Celkově lze dojít k závěru, že zákon nesměřoval k zachování vnitrostranické demokracie a byl jen snahou zabránit stranám bořícím ústavní základy první republiky.

Neuspokojivé legislativní zakotvení politických stran za první republiky vedlo k vytvoření a prezentaci různých návrhů na řešení tohoto stavu. Poměrně radikální návrh prezentoval například František Weyr. Spočíval v praktickém zrušení parlamentních voleb a jejich nahrazením registrací k politickým stranám. Tento návrh byl však již za první republiky výrazně kritizován. Později proto Weyr od tohoto návrhu ustoupil a požadoval již jen registraci stran. Ani možnost registrace se ale nevyhnula dobové kritice, která se obávala jejího zneužití např. vůči komunistické straně. Nakonec tedy nebyla přijata úprava žádná. Autor je přitom názoru, že právě registrace mohla vyřešit řadu tehdejších problémů s postavením stran a napomoci jejich transparentnosti, což by se pozitivně projevilo i na vnitrostranické demokracii.

Dnešní požadavky na legislativní zakotvení politických stran a jejich vnitrostranické demokracie formuluje například Benátská komise Rady Evropy. V jejích dokumentech jsou formulovány některé základní podmínky, které musí státy zajistit, aby vytvořily a udržovaly právní prostředí podporující vnitrostranickou demokracii. Zejména se jedná o zajištění svobody sdružování a shromažďování, vládu práva nebo politický pluralismus. Vnitrostranická demokracie však vždy záleží i na chování samotných politických stran. Benátská komise proto i na ně klade požadavky v podobě povinnosti dodržovat demokratická pravidla, zákaz diskriminace, jakož i zajistit transparentnost. V kontextu první republiky všechny uvedené podmínky narážely na nedostatky tehdejší legislativy a její často nesystematickou aplikaci v praxi. Na druhou stranu ale lze dojít k závěru, že v rámci dobových možností byly základní podmínky demokracie a svobody ze strany státu zajištěny. Vnitrostranická demokracie ovšem nebyla nijak aktivně prosazována, což se odrazilo i na skutečném stavu politických stran.

Specifickou pozornost věnuje Benátská komise některým aspektům právní úpravy stran. Prvním případem je založení strany. K tomu komise uvádí, že stát nemá nepřiměřeně zasahovat do procesu vzniku stran. Požadavek registrace vnímá komise jako oprávněný. Registraci mají nicméně provádět nezávislé orgány, optimálně soudy nebo veřejný ochránce práv, a v jejím průběhu nemá být vyžadováno plnění nepřiměřených podmínek, např. minimálního počtu zakladatelů nebo teritoriálního zastoupení. Vzhledem k absenci odpovídající právní úpravy registrace stran za první republiky autor konstatuje, že liberální podmínky Benátské komise Československo naplňovalo. Ani uvažovaná možnost registrace stran by s nimi nemusela být v rozporu, nicméně tato otázka zůstává jen předmětem úvah.

Dalším důležitým aspektem právní úpravy stran je podle Benátské komise regulace jejich vnitřního fungování. Komise v tomto ohledu uznává oba možné legislativní směry, tedy jak přísnější úpravu ve snaze zajistit dodržování demokratických principů, tak i úpravu mírnější

respektující nezávislost stran. Benátská komise obecně žádá splnění alespoň minimálních podmínek. Konkrétně by mělo být zajištěno, aby se každý zájemce mohl svobodně rozhodnout pro vstup do politické strany a o svém setrvání v ní. Dále by výběr stranických lídrů měl probíhat nezávisle na vládní moci a také příprava kandidátních listin ve straně by měla být transparentní a otevřená celé členské základně. Komise v souvislosti s vnitřním uspořádáním stran také uvádí, že významný vliv na fungování stran může mít i charakter mandátu člena parlamentu, přičemž konstatuje, že pro demokratické uspořádání je vhodný mandát volný. Autor je názoru, že první republika liberální podmínky Benátské komise převážně naplňovala. To platí i pro uspořádání agrární strany. Jediným výraznějším nedostatkem je fakticky vázaný mandát, který podmínkám komise nedostál a mohl negativně ovlivňovat vnitrostranické prostředí první republiky.

Požadavky vnitrostranické demokracie formulovala Benátská komise i v oblasti stranického financování. Došla k závěru, že vhodným způsobem financování jsou veřejné příspěvky, které mají být stranám rozděleny proporcionalně s možným zvýhodněním opozičních stran. Nad přidělováním a užíváním příspěvků přitom musí být vykonávána efektivní kontrola. Veřejné příspěvky by ovšem neměly strany nasytit. Dalším zdrojem proto mají být příspěvky soukromé. Režim tohoto způsobu financování však musí být relativně přísný, aby zabránil případnému zneužití. Zcela vyloučeny musí být některé skupiny potenciálních přispěvatelů, např. náboženské organizace. Regulace by se měla týkat také financování volebních kampaní. První republika financování stran žádným způsobem neregulovala. Absence regulace, která mohla být pozitivní v jiných záležitostech, způsobovala v případě financování stran velké problémy. Strany se neštítily žádných zdrojů a využívaly všech možností, včetně neoprávněného čerpání veřejných prostředků. Takový stav měl negativní důsledky pro demokracii uvnitř stran i na úrovni státu.

Poslední oblastí zájmu Benátské komise je omezení politických stran. V tomto ohledu stanoví tři základní zásady omezení – výjimečnost, přiměřenost a spravedlivý proces. Aby mohla být strana omezena, musí jí být závadné jednání přičitatelné. Současně je vždy potřeba zvolit nejprve méně přísné možnosti postihu a teprve ve výjimečných případech přistoupit například k rozpuštění strany. Řízení o omezení strany by také vždy mělo být vedeno před soudem, a nikoliv například před vládou. Paleta přístupů k omezení stran je podle komise různá, počínaje absencí úpravy až po velmi propracovaná zákonná pravidla. První republika užíla pro omezení stran nejprve spolkovou legislativu. Tento postup byl překvapivý, vzbuzoval otázku dodržení práva na spravedlivý proces a jistě nebyl v souladu s dnešními požadavky Benátské komise. Přijetím zákona o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran se situace zlepšila. Ani

tento předpis ale nebyl bez problémů. O omezení stran nadále rozhodovala vláda a také možná omezení individuálních práv a svobod členů stran byla nepřiměřená.

Celkově autor považuje legislativu první republiky upravující politické strany za velmi úspornou. Tento stav však nebyl následkem aktivit prvorepublikových zákonodárců, ale vycházel z dob Rakouska-Uherska. Na počátku první republiky se zároveň nový stát potýkal s řadou problémů, a téma právní regulace politických stran proto zůstávalo jen okrajovou problematikou, která nebyla aktivně řešena. Teprve výrazné zvýšení vlivu a síly stran v politickém prostředí první republiky k nim stočilo zájem veřejnosti. V ten moment ale již strany byly natolik silné, že snahám o efektivní regulaci, která by je více či méně omezovala, úspěšně vzdorovaly. Za pomoci volebního soudu se navíc stranám podařilo své postavení ještě více posílit. Optikou vnitrostranické demokracie však nemusela absence odpovídající legislativy vytvářet vážné problémy. Nakonec Benátská komise z dnešního pohledu preferuje jen minimalistické zásahy do svobody politického sdružování a staví na liberálním přístupu ke stranám. V tom podmínky první republiky vyhovují. Na druhou stranu však Československo v důsledku zejména vnějších tlaků a mezinárodních okolností přijalo právní úpravu, která mohla strany zásadně omezit. Ta sice nebyla v první republice zneužita, nicméně přesto byla z dnešního pohledu kontroverzní. Odpovídající právní úprava by každopádně vnitrostranické demokracii za první republiky pomohla, a to zejména v oblasti stranického financování.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BAXA, Bohumil. Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. (In: Sborník věd právních a státních. Praha: Bursík a Kohout. roč. 21, č. 1–2. ISSN 1802-2383.)
- BENEŠ, Edvard a OLIVOVÁ, Věra. Demokracie dnes a zítra. Osmé české vydání. Praha: EVA – Milan Nevole, 1999. ISBN 80-86107-08-6.
- BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich finance. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 15. dubna 1926, 3(14), s. 209–211. ISSN 1805-2924.)
- BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich kandidáti. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 27. května 1926, 3(20), s. 307–309. ISSN 1805-2924.)
- BENEŠ, Jiří. Politické strany a jejich vůdcové. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 29. dubna 1926, 3(16), s. 245–247. ISSN 1805-2924.)
- BENEŠ, Jiří. Úředníci v politických stranách. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 21. srpna 1924, 1(32), s. 501–502. ISSN 1805-2924.)
- BERAN, Karel. Výklad právních jednání a interpretace soukromoprávních předpisů: co mají společného, čím se liší a jaký to má význam? Online. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2019, roč. 2019, č. 2. ISSN 0323-0619.
Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2019.20>. [cit. 2024-01-30].
- BROKLOVÁ, Eva. Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. ISBN 80-901059-6-3.
- CABADA, Ladislav a KUBÁT, Michal. Úvod do studia politické vědy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-076-5.
- DE GRAZIA, Alfred. Review of Les Partis Politiques, by M. Duverger. (In: The American Political Science Review, roč. 46, č. 2, 1952, s. 563–564. Dostupné online: <https://doi.org/10.2307/1950854> [Citace 7. ledna 2024].)
- DOSTÁL, Vladimír V. Agrární strana: její rozmach a zánik. Brno: Atlantis, 1998. ISBN 80-7108-133-7.
- DUSIL, Václav a KLIMENT, Josef. Spolky, shromáždění a politické strany podle práva československého: zákon spolkový a shromažďovací, předpisy o některých zvláštních spolcích, předpisy upravující činnost spolků (divadla, biografy a. j.), ustanovení dávková, zákon na ochranu republiky a. j. Spolkové a shromažďovací právo na Slovensku a na Podkarp. Rusi. Politické strany ve všech oborech právních. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1936.
- DUVERGER, Maurice. Politické strany. Praha: Karolinum, 2016. ISBN 80-246-3331-0.
- FUCHS, Alfred. Politické strany a právní řád. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 18. dubna 1929, 6(15), s. 225–228. ISSN 1805-2924.)
- GUTWIRT, Václav. Stranická kázeň? Stranická diskuse?. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 13. dubna 1932, 9(15), s. 227. ISSN 1805-2924.)
- HAJŠMAN, Jan. Mafie v rozmachu: Vzpomínky na odboj doma. 2. nezm. vyd. Praha: Orbis, 1934, s. 364. (Via: ROKOSKÝ, Jaroslav. Rudolf Beran a jeho doba: vzestup a pád agrární strany. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2011, s. 104. ISBN 978-80-7429-067-1.)

- HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. 2. přepracované vydání Praha: Melantrich, 1937. (Via: HEJTMÁNEK, Jan. Volební soud a jeho judikatura. Diplomová práce, vedoucí práce Jaromír Tauchen. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017.)
- K. T. K čemu jsou politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 22. ledna 1925, 2(2), s. 27–28. ISSN 1805-2924.)
- KATZ, Richard S. a MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. (In: Party politics London: Sage Publications, 1995, Vol. 1, No. 1, s. 5–28. ISSN 1354-0688.)
- KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. (In: The Transformation of the Western European Party Systems. Princeton: Princeton University Press, 2015, s. 177–200. ISBN 069107514X.)
- KLIMENT, Josef. Demokracie a stát stran: (otisk přednášky z politického semináře). Praha: Josef Kliment, 1933.
- KOPEČEK, Lubomír; HLOUŠEK, Vít; CHYTILEK, Roman a SVAČINOVÁ, Petra. Já platím, já rozhoduji!: političtí podnikatelé a jejich strany. Brno: ve spolupráci s Masarykovou univerzitou vydalo nakladatelství B&P Publishing, 2018. ISBN 978-80-210-9078-1.
- KOSINA, Jaroslav. Z čeho mají žít politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 2. září 1931, 8(35), s. 550–554. ISSN 1805-2924.)
- KOVÁŘ, Václav. Socialisté a zemědělství. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 2. června 1937, 14(22), s. 337–340. ISSN 1805-2924.)
- KUDRNA, Jan. Volný mandát člena parlamentu v ústavním vývoji Československa a České republiky. (In: Právněhistorické studie. 2021, roč. 2021, č. 51, s. 91–94.)
- LOUBAL, František. Z čeho mají žít politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 5. srpna 1931, 8(31), s. 484–486. ISSN 1805-2924.)
- MALÍŘ, Jiří a MAREK, Pavel. Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 80-7239-178-X.
- MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Vydání čtvrté, (v nakladatelství Leges vydání první). Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-39-4.
- MAREK, Pavel. Přehled politického stranictví na území českých zemí a Československa v letech 1861–1998. Olomouc: Gloria, 2000. ISBN 80-86200-25-6.
- MARŠÁLEK, Pavel a KUKLÍK, Jan. Příběh československé ústavy 1920. I. díl: Příprava a přijetí ústavní listiny. (In: Právněhistorické studie. 2020, roč. 50, č. 3. ISSN 0079-4929.)
- MIKULE, Vladimír. K vývoji právní subjektivity politických stran. (In: Časopis pro právní vědu a praxi. 1997, roč. 5, č. 3, s. 371. ISSN 1210-9126.)
- MÜLLER, Jiří. „Insigniáda“ na stránkách Přítomnosti. Bakalářská práce, vedoucí Míšková, Alena. Univerzita Karlova, Pedagogická fakulta, Katedra dějin a didaktiky dějepisu, 2013.
- NEUBAUER, Zdeněk. Návrhy na ústavní reformu a registrace stran. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 25. prosince 1934, 42(648, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)
- Paginae historiae: sborník Státního ústředního archivu v Praze. Praha: Státní ústřední archiv, 1992, s. 105. ISSN 1211-9768.

- PEHR, Michal. Zákon na ochranu republiky a doprovodné zákony v meziválečné éře. (In: Časopis Národního muzea. Řada historická, roč. 2015, č. 184 3–4, Praha: Národní muzeum, 2015, s. 31–60. ISSN 1214-0627.)
- PEROUTKA, František. Budování státu, I.–IV. s. 2488. (Via: ROKOSKÝ, Jaroslav. Rudolf Beran a jeho doba: vzestup a pád agrární strany. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2011, s. 117. ISBN 978-80-7429-067-1.)
- PEŠKA, Zdeněk. Registrování politických stran. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 22. srpna 1934, 11(34), s. 534–545. ISSN 1805-2924.)
- PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo ústavní, Část třetí: Ústava říšská. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902.
- PŘIBÁŇ, Jiří. Sociologie práva: systémově teoretický přístup k modernímu právu. Praha: Slon, 1996. ISBN 80-85850-18-4.
- ROKOSKÝ, Jaroslav. Rudolf Beran a jeho doba: vzestup a pád agrární strany. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2011. ISBN 978-80-7429-067-1.
- ROZTOČIL, Aleš. Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice. (In: Jurisprudence. 2009, roč. 18, č. 7, s. 21–28.)
- SCHIESZL, Josef. Případ Dubického a finance politických stran. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 19. ledna 1928, 5(2), s. 17–19. ISSN 1805-2924.)
- SOBOTA, Emil. Nesnáze stran, když vládnou. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 26. června 1924, 1(24), s. 369–370. ISSN 1805-2924.)
- SOBOTA, Emil. Z čeho mají žít politické strany. (In: Přítomnost: nezávislý týdeník. Praha: František Borový, 15. července 1931, 8(28), s. 437–438. ISSN 1805-2924.)
- Statistický lexikon obcí v Republice Československé, I. Čechy. (Via: RŮŽKOVÁ, Jiřina a ŠKRABAL, Josef. Historický lexikon obcí České republiky 1869–2005. Praha: Český statistický úřad ve spolupráci s nakl. Daranus, 2006. ISBN 80-250-1310-3.
- STIEBER, Miloslav. Politické a volební strany. (In: Sborník věd právních a státních. Praha: Bursík a Kohout, 1926, 26(1-2). ISSN 1802-2383.)
- SYLLOVÁ, Jindřiška a KYSELA, Jan. Parlament České republiky. 3. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-95-3.
- ŠÍMA, Jaroslav a BAXA, Bohumil. Politika a věda: sborník k desátému výročí založení Svobodné školy politických nauk. Praha: Svobodná škola politických nauk, 1938.
- UHLÍŘ, Dušan. Republikánská strana venkovského a maloroľnického lidu 1918–1938: charakteristika agrárního hnutí v Československu. Praha: Ústav československých a světových dějin ČSAV, 1988.
- VEČEŘA, Miloš. František Weyr a brněnská normativní škola. (In: Právnik. 2019, roč. 158, č. 1.)
- WEYER, František. Politické strany. (In: Emil et al. Slovník veřejného práva československého. Brno: Polygrafia, 1934. sv. 3, s. 180–181.)
- WEYR, František. Důvody nízké a nečestné. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 21. listopadu 1923, 31(584, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)
- WEYR, František. Matriky voličů. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 28. července 1922, 30(373, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

WEYR, František. Politické strany a jejich orgány. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 6. srpna 1922, 30(390, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

WEYR, František. Teorie práva. Brno: Orbis, 1936.

WEYR, František. Volební soud o ztrátě mandátu. (In: Lidové noviny. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 23. července 1923, 31(363, ranní vydání). ISSN 1802-6265.)

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Termín „arivism“. Slovník cizích slov. Dostupné online: <https://slovník-cizich-slov.abz.cz> [citace 26. prosince 2023].)

SOBEK, Tomáš. Nemorální morálka. Jiné právo. 27. července 2010. Dostupné online: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/07/tomas-sobek-nemoralni-moralka.html> [citace 23. prosince 2023].

SOBEK, Tomáš. Škola volného práva I. Jiné právo. 3. srpna 2010. Dostupné online: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/08/tomas-sobek-skola-volneho-prava-i.html> [citace 23. prosince 2023].

Internetové stránky Rady Evropy. Dostupné online: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [citace 9. ledna 2024].

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích.

Císařský patent č. 253/1852 ř. z., t. zv. starý spolkový zákon.

Zákon č. 106/1867 ř. z., o právě spolčovacím.

Zákon č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě.

Zákon č. 113/1895 ř. z., o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní).

Zákon č. 79/1896 ř. z., o řízení exekučním a zajišťovacím (exekuční řád).

Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

Zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé.

Zákon č. 663/1919 Sb., o stálých seznamech voličských.

Výnos ministerstva vnitra ze dne 5. prosince 1919, č. 53697/6, o účastenství žen a cizinců ve spolecích politických.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny.

Zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě.

Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

Zákon č. 300/1920 Sb., o mimořádných opatřeních.

Zákon č. 253/1922 Sb., kterým se mění řád volení v obcích.

Zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky.

Zákon č. 145/1924 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon o volebním soudě.

Zákon č. 205/1925 Sb., kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny.

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

Zákon č. 122/1933 Sb., o změnách řádu volení v obcích.

Zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

Zákon č. 269/1934 Sb., jímž se mění některá ustanovení zákona ze dne 25. října 1933, č. 201 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.

Zákon č. 132/1936 Sb., jímž se obnovuje zmocnění vlády rozpouštění politické strany a strany náhradní.

Zákon č. 164/1937 Sb. o nejvyšším správním soudě.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

4. Seznam použité judikatury

Nálezy říšského soudu, Hye 476/1890 a 509/1891. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 89.)

Nálezy říšského soudu, Hye-Hugelmann 682/1895, 893/1898, 930/1899, 1611/1908 a další. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 100–101.)

Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905) Dostupné online:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/45/> [citace 26. prosince 2023].

Nález Volebního soudu ČSR ze dne 17. prosince 1921, č. 185, Kosch. díl II. č. 72.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 16. května 1922, R I 482/22, Vážný č. 1668.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 6. září 1922, č. 9589. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 90.)

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 9. ledna 1923, R I 1497/22, Vážný č. 2146.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 15. června 1923, č. 10298, Bohuslav adm. č. 2496.

Nález Volebního soudu ČSR ze dne 22. června 1923, č. 383, Kosch. díl III. č. 127.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 27. června 1923, č. 14842/22, Bohuslav adm. č. 2559/1923.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 24. června 1924, č. 1508, Bohuslav adm. č. 3803/1924.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 12. března 1925, č. 4851, Bohuslav adm. č. 4507/1925.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 3. června 1925, Rv II 856/24, Vážný č. 4772.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. června 1925, č. 12890, Bohuslav adm. č. 4839/1925.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 29. října 1925, č. 18234, Bohuslav adm. č. 5066/1925.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 20. září 1926, č. 18846, Bohuslav adm. č. 5880/1926.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 21. června 1927, R I 491/27, Vážný č. 7167.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 28. června 1927, č. 18055/1926, Bohuslav adm. č. 6684/1927.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. března 1928, Zm I 644/27, Vážný tr. č. 3105/1928.

Nález Volebního soudu ČSR ze dne 17. listopadu 1928, č. 144, Kosch. díl V. č. 253.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 3. dubna 1929, č. 6659, Bohuslav adm. č. 7849/1929.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 23. dubna 1929, č. 8029, Bohuslav adm. č. 7897/1929.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 9. dubna 1930, č. 5847, Bohuslav adm. č. 8542/1930.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 8. září 1930, č. 20707/1928, Bohuslav adm. č. 8726/1930.

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 13. května 1931, č. 7371, Bohuslav adm. č. 9262/1931.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 17. března 1932, R I 118/32, Vážný č. 11479.

Nález mandátového senátu Nejvyššího správního soudu ČSR ze 25. listopadu 1933, č. 8, Bohuslav adm. 1/III/1933. (Via: DUSIL, KLIMENT, Spolky, shromáždění a politické strany..., s. 154.)

Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18602/35, Bohuslav adm. č. 12093/1935.

Nález nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. října 1935, č. 18603/1935, Bohuslav adm. č. 12094/1935.

West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937) Dostupné online: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/300/379/#top> [citace 26. prosince 2023].

5. Seznam ostatních zdrojů

AMV, fond S-121-1/27., Zpráva finanční komise na schůzi výkonného výboru agrární strany 24. března 1923. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 120.)

Archiv Ústavu T. G. Masaryka (ve správě Masarykova ústavu Akademie věd ČR), fond TGM, kr. 404, sl. 1, Zpráva o poměrech v agrární straně. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 104.)

Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Volně přeloženo jako „Zásady osvědčených postupů v oblasti politických stran“. Nejnovější znění ze 3. června 2009.

Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2009\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2009)021-e) [citace 9. ledna 2024].

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning political parties. Volně přeloženo jako „Kompilace stanovisek a zpráv Benátské komise k politickým stranám“. Nejnovější znění z 18. listopadu 2021. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e) [citace 9. ledna 2024].

Deset let práce Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé.

Dialog A. Švehly se španělským diplomatem, 1918. HAJŠMAN, Jan. Mafie v rozmachu: Vzpomínky na odboj doma. 2. nezm. vyd. Praha: Orbis, 1934, s. 364. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 104.)

Guidelines on Political Party Regulation. Volně přeloženo jako „Směrnice právní regulace politických stran“. Nejnovější znění ze 14. prosince 2020. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e) [citace 9. ledna 2024].

Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures. Volně přeloženo jako „Směrnice o zákazu a rozpuštění politických stran a o podobných opatřeních“. Nejnovější znění z 10. ledna 2000. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e) [citace 9. ledna 2024].

Interpelace poslance dra. Koberga a druhů min. vnitra o úpravě právního postavení politických stran., č. 1433/VI, ze dne 20. ledna 1928. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1568_01.htm [citace 28. prosince 2023].

NA, pozůstalost R. Berana, ZO BU, G2, karton 1, Korespondence R. Berana s A. Hrubým, opis Beranova dopisu adresovaný stranickým sekretariátům v jihočeském volebním kraji. (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 224.)

O. Suchý: Začalo to lží. Nevydané paměti. (Via: DOSTÁL, Agrární strana..., s. 184.)

Odpověď ministra vnitra na interpelaci poslance dra. Koberga a druhů o úpravě právního postavení politických stran (tisk č. 1433/VI), č. 1568/XIV., ze dne 25. dubna 1928. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t1568_01.htm [citace 28. prosince 2023].

Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources. Volně přeloženo jako „Stanovisko k zákazu financování politických stran ze zahraničí“. Nejnovější znění z 31. března 2006. Dostupné online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)014-e) [citace 9. ledna 2024].

Organizační řád Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu schválený říšským sjezdem dne 29. června 1922.

Pokyny pro župní organizace Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu.

Pořad České televize Historie.cs, 3. března 2012, J. ČECHUROVÁ, J. HARNA, J. ŠEBEK. Dostupné online: <https://ct24.ceskatelevize.cz/archiv/1179258-se-za-masaryka-stat-nemohlo>. [citace 28. prosince 2023].

Protokol o jubilejním říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 5. a 6. září 1925.

Protokol o řádném říšském sjezdu republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929 v Praze.

Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany 1922.

Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 7. a 8. května 1929.

Protokol o říšském sjezdu Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 29.–30. října 1932. s. 17–20 (Via: ROKOSKÝ, Rudolf Beran..., s. 135.)

Řád vyloučení příslušníků Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu a současně řád disciplinární.

Seznam členů parlamentu. Archiv Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Dostupné online: <https://www.psp.cz/eknih/> [citace 28. prosince 2023].

Sjezdová zpráva Republikánské strany čs. Venkova 1919–1922.

Tiskový řád republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu.

Vládní návrh zákona a důvodová zpráva, tisk č. 2355, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2355_00.htm [citace 28. prosince 2023].

Vládní návrh zákona, kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny ze dne 29. února 1920, č. 123 Sb. z. a n., tisk č. 5272, I. vol. obd., 11. zasedání, 1925. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t5272_01.htm [citace 28. prosince 2023].

Zpráva imunitního výboru senátu, tisk č. 1641, I. vol. obd., 7. zasedání, 1923. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1641_00.htm [citace 28. prosince 2023].

Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu mezi lety 1922–1925.

Zpráva o činnosti republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé mezi lety 1932–1935.

Zpráva o činnosti Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu v republice Československé v letech 1929–1932.

Zpráva ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny o vládním návrhu (tisk č. 5272) zákona, kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny ze dne 29. února 1920, č. 123 Sb. z. a n., tisk č. 5291, I. vol. obd., 11. zasedání, 1925. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t5291_01.htm [citace 28. prosince 2023].

Zpráva ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny, tisk č. 2358, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online na: <https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/> [citace 28. prosince 2023].

Zpráva ústavně-právního výboru senátu, tisk č. 1127, III. vol. obd., 9. zasedání, 1933. Dostupné online: https://www.psp.cz/eknih/1929ns/se/tisky/t1127_00.htm [citace 28. prosince 2023].

Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu. Tisk č. 2421. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=15152>. [cit. 19 prosince 2023].

Vnitrostranická demokracie a zkušenosti z první republiky na příkladu agrární strany

Abstrakt a klíčová slova

Autor se v práci zabývá tématem vnitrostranické demokracie za první republiky. Svou pozornost věnuje především prvorepublikové agrární straně. Konkrétně zkoumá, jakým způsobem byla agrární strana vnitřně uspořádána a zda v jejím rámci byly dodržovány zásady vnitrostranické demokracie. Kromě toho autor analyzuje právní prostředí první republiky v oblasti regulace politických stran a hodnotí jeho možné dopady na vnitrostranickou demokracii tehdejších politických stran.

V první části práce autor popisuje vnitřní poměry agrární strany. Autor se zabývá všemi oblastmi činnosti této strany a při jejím zkoumání postupuje podle systematiky jejího organizačního řádu. Blíže se věnuje významným osobnostem strany, vnitrostranickým rozporům nebo politické situaci strany na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Kapitoly věnované agrární straně shromažďují informace, na které v dalších částech práce autor aplikuje teoretické koncepce.

Druhá část práce se zabývá právním zakotvením politických stran. Legislativa první republiky v oblasti politických stran nebyla podle autora dostatečná. Autor proto v práci analyzuje především příbuzné právní úpravy, které byly na politické strany různým způsobem aplikovány. Podrobně se autor věnuje spolkovému a volebnímu právu. Velký prostor dává autor analýze prvorepublikové judikatury nejvyššího správního a volebního soudu, která byla tehdy pro existenci a fungování politických stran významná. Speciální pozornost je věnována zákonu o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran. Cílem této části práce je ukázat právní podmínky, ve kterých politické strany první republiky existovaly, jakož i možný vliv těchto podmínek na tehdejší vnitrostranickou demokracii.

Ve třetí části práce autor rozebírá problematiku politologických koncepcí zaměřených obecně na vnitřní fungování stran i konkrétně na vnitrostranickou demokracii. Politické strany zkoumá optikou jejich typologie a podrobně popisuje závěry Maurice Duvergera. Dnešní náhled na vnitrostranickou demokracii reprezentují v práci stanoviska Benátské komise Rady Evropy, dobové historické nazírání například myšlenky Edvarda Beneše a dalších autorů. Cílem této části práce je nejen představit různé přístupy k vnitrostranické demokracii a možnosti jejího zkoumání, ale především závěry prvních dvou částí práce touto optikou zhodnotit.

vnitrostranická demokracie, agrární strana, první republika

Intra-Party Democracy and Experience Gained During the First Czechoslovak Republic on the Example of the Agrarian Party

Abstract and keywords

The author investigates the topic of intra-party democracy during the First Czechoslovak Republic. He focuses primarily on the Agrarian Party. To be specific, he examines internal structure of the Agrarian Party and its compliance with the principles of intra-party democracy. He also carries out an analysis of legal environment of the First Republic with respect to the regulation of political parties and evaluates its potential impacts on intra-party democracy of political parties of the time.

In Part One of the thesis, the author describes the internal situation in the Agrarian Party. He explores all the areas of the party's activities, namely in the order they are addressed in the organisational rules. The author takes a closer look at the greatest leaders of the party, intra-party disputes or political situation of the party in Slovakia and Carpathian Ruthenia. In chapters dedicated to the Agrarian Party, information is provided to which theoretical concepts are applied by the author later on.

Part Two deals with the legislation applicable to political parties in the First Republic. The author considers it inadequate. Therefore, the author analyses mainly the related legislation, applied in many ways to political parties. The author looks into the details of the federal and electoral law. He provides a thorough analysis of the case law of the Supreme Administrative and Electoral Court of the First Republic, which was crucial for the existence and functioning of political parties at that time. Special attention is paid to the law on the suspension of activities and dissolution of political parties. The aim of this part of the thesis is to illustrate legal conditions governing the existence of political parties in the First Republic as well as their potential effects on intra-party democracy in those days.

In Part Three the author focuses on political science concepts related to internal functioning of the parties in general and intra-party democracy in particular. The political parties are viewed through the lens of their typology, and conclusions arrived by Maurice Duverger are described in detail. While the current approach to intra-party democracy is explained in the thesis through the opinions of the Venice Commission of the Council of Europe, the historical approach is demonstrated for example by the viewpoints of Edvard Beneš and other authors. This part of the thesis aims not only to present different approaches to intra-party democracy and possibilities of its investigation, but above all to evaluate the conclusions of the first two parts of the thesis from this perspective.

intra-party democracy, Agrarian Party, The First Czechoslovak Republic