

# K problematice činnosti spolku a jeho rozpuštění v období 1. ČSR

Mgr. Roman Matoušek, MBA, MSc.

Fakulta právnická, Západočeská univerzita v Plzni

**Abstrakt:** Spolčovací právo garantuje sdružování fyzických, ale i právnických osob, vytvářet spolky, společnosti a další sdružení. Jedná se o právo politické, které právní úprava může vymezit v širším či užším smyslu a může stanovit či upravit podmínky vzniku spolku, jeho činnosti či jeho rozpuštění atd. Předmětem tohoto článku je právní úprava spolkového práva v období první Československé republiky, týkající se zejména činnosti spolku a problematiky rozpuštění spolku.

**Abstract:** The right to associate guarantees the possibility of both natural and legal persons to create associations, companies and other corporations. It is a political right that can be further defined by law in wider or narrower sense, and law can also define or adjust the conditions for creating an association, of its activities, for its dissolution etc. The object of this paper is the legal regulation of the right to associate and association law during the first Czechoslovak republic, especially concerning the activities of an association and the issue of its dissolution.

**Klíčová slova:** spolek, právo spolčovací, právo koaliční

**Key words:** association, the right to associate, coalition right

Po vzniku Československa na základě recepční normy č. 11/1918 Sb. z. a n. zůstala v platnosti i právní úprava spolčování, tj. byl recipován i spolkový zákon č. 134/1867 ř. z. Nový rámec spolčovacího práva stanovila Ústava z roku 1920.<sup>1</sup> V ústavě bylo uvedeno, že svoboda tvořit spolky je zaručena, s odkazem na to, že výkon práva spolčovacího upravují zákony.

Ústavou bylo dále stanoveno, že spolek může být rozpuštěn pouze tehdy, pokud jeho činností byl porušen trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád, zákonem pak mohla být zavedena další omezení, zvláště pro zakládání výdělečných spolků a pro účast cizinců v politických spolcích, zákonem mohla být stanovena omezení tvořit spolky a omezení práva spolčovacího za války nebo tehdy, pokud by vypukly uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.

V porovnání se starší právní úpravou, tj. zákonem č. 134/1867 ř. z., došlo ke změně v tom smyslu, že dřívější znění zákona taxativně vymezovalo okolnosti,<sup>2</sup> za kterých byl příslušný úřad oprávněn rozpustit spolek. Nové ústavní znění ve svém obsahu zakotvilo obecnější formulaci.

Interpretace dalšího zákonného důvodu pro rozpuštění spolku, kterým bylo porušení veřejného pokoje a řádu, mohla být velmi obsírná. To pak také v praxi působilo řadu problémů, což dokumentuje i judikatura Nejvyššího

správního soudu.<sup>3</sup> Pojem „vnitřní rozbroje“ byl ústavou z roku 1920 nahrazen dikcí „události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek“.

Zákonný výklad uvedeného pojmu veřejný klid a pořádek nebyl jednoznačný, přičemž však narušení veřejného klidu či pořádku bylo stěžejní při rozpuštění spolku. Výklad tohoto pojmu ve vztahu k rozpuštění spolku byl právě pak patrný z judikatury Nejvyššího správního soudu, kdy ve svých nálezech například konstatoval, že veřejný klid a pořádek je výslednicí kompromisu mezi zájmy individuálními z jedné strany a z druhé strany zájmem umožnit klidné společenské soužití společnosti tvořící státní pospolitost,<sup>4</sup> či že veřejný klid a pořádek nejsou kategoriemi absolutními, ale proměnlivými, jejichž obsah je odvislý od dočas-

<sup>1</sup> Viz § 113 a 114 ústavního zákona č. 121/1920 Sb. z. a n.

<sup>2</sup> Viz § 25 zákona č. 134/1867 ř. z.

<sup>3</sup> Například viz některé nálezy Nejvyššího správního soudu. In: Bohuslavova Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. XII b, č. 8881; Bohuslavova Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. VI b, z roku 1924, s. 2001 an. A 4081/24; Bohuslavova Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. VI b, z roku 1924, s. 1470 an. A 3803/24.62; Viz Bohuslavova Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. VIII a, z roku 1926, s. 824. A 5706/26.63; Viz Bohuslavova Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. VII a, z roku 1925, s. 410 an. A 4488/25.64; § 113 odst. 3 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n.

<sup>4</sup> Blíže Bohuslavova Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. VI b, z roku 1924, s. 1470 an. A 3803/24.

ných sociálních, etických, hospodářských a především politických poměrů.<sup>5</sup>

Dle ústavy bylo právo spolčovací zaručeno též k ochraně a podpoře pracovních a hospodářských poměrů. Toto koaliční právo bylo umožněno již rakouským koaličním zákonem č. 43/1870 ř. z. Koaliční právo bylo založeno na právních normách, které se vztahovaly k dobrovolným, trvalým nebo přechodným sdružením, která sledovala hospodářské cíle, zejména udržení nebo zlepšení hospodářských podmínek, byla namířena proti společnému soupeři v poměrech hospodářských nebo proti vrstvám hospodářským, které měly zájmy zájmům sdružení protichůdné. „Typickým příkladem koalice je sdružení dělníků proti podnikatelům a naopak. Koalice tyto odpovídají rozvrstvení společnosti lidské na dvě třídy, tj. na kapitál a práci...“<sup>6</sup> Zároveň byly ústavou zakázány jakékoliv činy jednotlivců nebo sdružení, které by se jevíly jako úmyslné rušení tohoto práva.<sup>7</sup>

Provedení obecných ustanovení o právu spolčovacím představoval zákon č. 300/1920 Sb. z. a n., o mimořádných opatřeních. Na základě tohoto zákona mohla být za války, nebo tehdy, pokud nastaly uvnitř státu události, které by ohrožovaly zvýšenou měrou celistvost státu, jeho republikánskou formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek, učiněna mimořádná opatření, která by omezila nebo rušila dočasné svobody, které byly zaručené ústavní listinou, tj. i právo spolkové.

Výše uvedeným zákonem bylo zároveň stanoveno, že spolky a odbočky spolků (vyjma spolků výdělečných) mohly být podrobeny zvláštnímu úřednímu dozoru nebo zvláštním podmínkám. Jejich činnost mohla být zastavena a zřizování nových spolků a odboček mohlo být závislé na povolení příslušného úřadu.<sup>8</sup> Státní bezpečnostní úřad mohl též zakázat konání schůzí či je povolit, avšak na základě vlastního úředního povolení.<sup>9</sup>

Zákonem byly stanoveny i sankce za porušení jeho ustanovení. V případě, že nešlo použít přísnějších sankcí dle trestního zákona, mohla být pak dle tohoto zákona udělena pokuta až do výše deseti tisíc korun nebo vězení do jednoho měsíce či obojí.

Mimořádná opatření dle zákona mohla být nařízena po dobu tří měsíců a pouze tehdy, pokud to bylo nezbytné k ochraně celistvosti státu, jeho republikánské formy, ústavy nebo k obnovení veřejného klidu a pořádku. Aby mohla být mimořádná opatření nařízena, bylo k tomu dle zákona nutné usnesení vlády, které navíc musel schválit prezident republiky.

Nadále platného spolkového zákona č. 134/1867 ř. z. se dotkl zákon č. 267/1920 Sb. z. a n., o odstranění nevhodných názvů. Tímto zákonem se zakazovaly názvy právnických osob, připomínající právní poměry zemí Českoslo-

venské republiky před 28. říjnem 1918, odporovaly směru a duchu zahraničních vztahů Československé republiky, připomínající osoby, které jakýmkoliv způsobem projevíly nepřátelské smýšlení proti československému národu nebo národům sdruženým, nebo připomínající události protistátního rázu.<sup>10</sup>

Ode dne účinnosti výše uvedeného zákona měly být ve lhůtě jednoho měsíce odstraněny závadné názvy a označení.<sup>11</sup> V případě porušení zákona byla stanovena pokuta ve výši až 10 000 Kč, při nedobytnosti vězení do tří měsíců.<sup>12</sup>

Zákonem proti útisku a na ochranu svobody ve shromážděních č. 309/1921 Sb. z. a n. nastala další změna ve vztahu ke spolkovému zákonu. Uvedený zákon představoval trestněprávní normu, která vyjma toho, že stanovovala celou řadu nových skutkových podstat trestného jednání, měla také působit proti rušitelům zákonně svolaných shromáždění, tj. i spolkových akcí.

Dle tohoto zákona se útisku dopustil ten, kdo s někým zle naložil, nebo mu způsobil újmu na těle, svobodě, cti, majetku nebo výdělku nebo mu takovou újmu pohrozil, nebo vědomě využil bezprostředně mu hrozící tísň, nebo využil svého postavení jako úředník, učitel, duchovní nebo zaměstnavatel, chtěje tím bezprávně na něm vynutit, aby něco konal, opomenul nebo snášel.<sup>13</sup>

Zákon zde již nemluví o násilí, jako tomu bylo v ustanovení § 98a trestního zákona, nýbrž o zlém nakládání a o újmě na těle atd., jedná se nadále o násilí, avšak menší intenzity. Nejvyšší soud tehdy definoval zlé nakládání jako nepřijemné působení na tělo, které i když nebylo spojeno s porušením zdraví, mělo vzápětí alespoň přechodnou nevolnost, chvilkový pocit nepřijemnosti.<sup>14</sup>

Snahou uvedeného zákona bylo postihnout co nejvíce rozmanitých případů bezprávného nátlaku na cizí vůli.<sup>15</sup> Újma nemusela být značného rozsahu. Postačoval každý a jakýkoliv, i nepatrný zásah do práv ohrožené osoby.<sup>16</sup>

Za porušení zákona byla stanovena finanční pokuta ve výši od sta korun do tisíce korun, v případě nedobytnosti finanční pokuty bylo možné uložit trest vězení od 24 hodin do jednoho týdne pro tu osobu, která by se neoprávněným způsobem účastnila zákonně svolaného shromáždění, které však bylo omezeno pouze na členy určitého spolku či na pozvané hosty a neopustila by takové shromáždění přes výzvu osob, které měly pravomoc řídit shromáždění a dohlížet na pořádek.

Přestupku se dle zákona dopustila osoba, která by úmyslně sama nebo ve spojení s jinými zmařila anebo rušila zákonně svolané spolkové shromáždění tím, že by bránila nebo ztěžovala přístup oprávněným osobám se tohoto shromáždění účastnit. Přestupku by se dopustila i osoba,

<sup>5</sup> Blíže Bohuslavova Sbirka nálezů Nejvyššího správního soudu, část administrativní, sv. VIII a, z roku 1926, s. 824. A 5706/26.

<sup>6</sup> Viz HÁCHA, E. *Koaliční právo*. Slovník veřejného práva československého. Díl II. 1932, s. 196 an.

<sup>7</sup> Viz § 114 ústavního zákona č. 121/1920 Sb. z. a n.

<sup>8</sup> § 8 zákona č. 300/1920 Sb. z. a n., o mimořádných opatřeních.

<sup>9</sup> § 9 zákona č. 300/1920 Sb. z. a n., o mimořádných opatřeních.

<sup>10</sup> § 1 zákona č. 267/1920 Sb. z. a n., o odstranění nevhodných názvů.

<sup>11</sup> § 2 zákona č. 267/1920 Sb. z. a n., o odstranění nevhodných názvů.

<sup>12</sup> § 4 až 5 zákona č. 267/1920 Sb. z. a n., o odstranění nevhodných názvů.

<sup>13</sup> § 1 zákona č. 309/1921 Sb. z. a n.

<sup>14</sup> Viz Vážný 2237, 1436, 4677, 2722 atd.

<sup>15</sup> TRNEČKA, J. O útisku. *Soudcovské listy*. 1937, s. 261.

<sup>16</sup> Viz Vážný 2616.

kteřá by se dopustila neoprávněného vniknutí do shromáždění, zatlačování přítomných osob nebo by neuposlechla jejich formálních nařízení, která se vztahovala na průběh shromáždění.<sup>17</sup> Náležely sem také i výkřiky při řeči jiného, dále křik, zpěv, hřmot a jiné, pokud se staly přes výslovný zákaz řídicího schůze.<sup>18</sup>

Za porušení zákonného ustanovení byl stanoven trest vězení od jednoho týdne do tří měsíců. V případě přitěžujících okolností, zejména proti strážci a účastníkům zmaření napřed smlouvaného, měl být soudem uložen trest tuhého vězení až do šesti měsíců. Za trestný byl zákonem označen i pouhý pokus uvedených přestupků.

V oblasti spolkového práva další změnu představoval zákon č. 125/1933 Sb. z. a n., jímž se změnil zákon o mimořádných opatřeních č. 300/1920 Sb. z. a n. Touto novelou byly upřesněny podmínky, za kterých by mohlo eventuálně dojít k vyhlášení mimořádných opatření a zahrnutý situace, kdy by mohlo dojít k ohrožení demokraticko-republikánské formy státu nejen z důvodů vnitřních, ale i vnějších.

V zákoně bylo konstatováno, a to výslovně, že k mimořádným opatřením lze přistoupit i tehdy, pokud by nastaly uvnitř státu nebo na jeho hranicích události, které by ohrožovaly zvýšenou měrou celistvost státu, jeho demokraticko-republikánskou formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.

Zákon se výrazně také dotkl ustanovení § 8, kdy stanovil, že spolky (mimo spolky výdělečné) mohly být podrobeny ze strany státních bezpečnostních úřadů nebo jim nadřízených úřadů zvláštnímu úřednímu dozoru nebo zvláštním podmínkám, popřípadě zastavit vůbec jejich činnost. Jednalo se poměrně o velký zásah i pro spolky výdělečné. Je namístě proto zde uvést toto ustanovení § 8 v celém jeho znění:

„Spolky – mimo spolky výdělečné – mohou státní úřady bezpečnostní nebo úřady jim nadřízené podrobiti zvláštnímu dozoru úřednímu nebo zvláštním podmínkám, popřípadě jejich činnost vůbec zastavit. Nové spolky toho druhu lze zřídit jen s povolením nebo souhlasem ministerstva vnitra nebo úřadu jím zmocněného; tím se neruší působnost jiných úřadů při zřizování takových spolků.

Způsobem naznačeným v první větě předchozího odstavce lze zakročití též proti spolkům výdělečným, společnostem obchodním, jakož i proti společenstvům výdělečným a hospodářským (družstvům) a jiným útvarům podobným, sledují-li útvary takové podle hospodářských cílů též cíle politické, jimiž by mohly býti ohroženy právní statky, uvedené v § 2, nebo je-li forma těchto útvarů záminkou k zakrytému sledování takových cílů politických.“

Nové spolky tohoto druhu mohly být zřízeny pouze na základě povolení nebo na základě souhlasu Ministerstva vnitra nebo úřadu jím zmocněného. Zároveň se ale nerušila působnost jiných úřadů při zřizování takových spolků.

Zakročití bylo však možné i proti spolkům výdělečným, obchodním společnostem, jakož i proti spolkům výdělečným a hospodářským (družstvům) a jiným podobným

útvaram, pokud tyto útvary sledovaly vedle hospodářských cílů též politické cíle, kterými by mohly být ohroženy právní statky uvedené v § 2 tohoto zákona, nebo byla-li forma těchto útvarů záminkou ke sledování takových politických cílů.

Zákonem č. 131/1936 Sb. z. a n. pak došlo k výslovnému umožnění použít mimořádná opatření na výdělečné spolky, obchodní společnosti, výdělková a hospodářská společenstva (družstva) a jim podobné výdělečné útvary, které jinak režimu spolkového zákona nepodléhaly.

Mimořádná opatření mohla být dle tohoto zákona činná za branné pohotovosti státu dokonce bez časového omezení. Zákon byl pak v praxi aplikován, když československá vláda přijala na základě jeho zmocnění dne 17. září 1938 vládní nařízení č. 177/1938 Sb. z. a n.

Vládní nařízení se skládalo pouze ze tří paragrafů, na základě kterých se na dobu tří měsíců pro území celého státu omezovaly nebo dočasně rušily ústavní svobody osobní, domovní, tisku, práva shromažďovacího, listovního tajemství a spolkového práva.

Veškeré účinky, které byly vyjmenované v § 5, 6, 7, 8, 9 a 10 zákona o mimořádných opatřeních tak nabyly platnosti v plném rozsahu. Omezení pak byla dále dne 12. prosince 1938 prodloužena vládním nařízením č. 317/1938 Sb. z. a n.<sup>19</sup>

Vládním nařízením č. 97/1939 Sb. z. a n. byl změněn zákon č. 134/1867 ř. z. mimo jiné v tom smyslu, že byl opět zaveden koncesní systém, spolek mohl být zakázán i tehdy, jestliže jeho zřízení nebylo v zájmu veřejném a byla učiněna řada opatření k likvidaci dosavadních spolků.

Vládní nařízení č. 30/1939 Sb. z. a n., o tvoření zvláštních sdružení nepodléhajících platným předpisům o sdružování vydané na základě zmocňovacího zákona č. 330/1938 Sb. umožňovalo zřizovat také tzv. zvláštní sdružení osob fyzických nebo právnických všeho druhu, která nebylo možno zařadit pod platné předpisy týkající se společovacího práva. Taková sdružení povolovalo Ministerstvo vnitra dle volné úvahy a kdykoliv mohlo vzít svůj souhlas zpět.

## Závěrem

Rakouská právní úprava spolkového práva platila nadále i za první Československé republiky, a dodejme jen, že až do roku 1951. Tato úprava zahrnovala do subjektů sdružování jak osoby fyzické, tak osoby právnické. Nadále tak platil zákon č. 134/1867 ř. z., který v tomto sledovaném období prošel pouze některými úpravami či změnami, a dále se ho dotkly některé zákony či vládní nařízení v tomto článku uvedené, zejména ty, které ve svých ustanoveních řešily problematiku omezení činnosti či rozpuštění spolku.

<sup>17</sup> § 4 zákona č. 309/1921 Sb. z. a n.

<sup>18</sup> Vážný 1696, 2513.

<sup>19</sup> VESELÁ, R. *Spolkový zákon v praxi některých brněnských fakultních spolků (1919–1952)*. Brno: 1995, s. 18.