

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Tomáš Holoubek

Právní úprava postavení politických stran v ČR

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Jirásková, CSc.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce: 1. 9. 2021

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 251 188 znaků včetně mezer.

Tomáš Holoubek

V Mokropsech dne 1. 9. 2021

Obsah

Úvod	1
1. Institucionalizace politických stran	2
1.1 Cesta k institucionalizaci	2
1.2 Vývoj právní úpravy politických stran na území ČR	6
1.3 Exkurz – duplicita pojmu strana a hnutí	12
2. Konstitucionalizace politických stran	14
2.1 Ústavní zakotvení politických stran v ČR	14
2.2 Politické strany jako ústavní instituce sui generis	19
3. Právní úprava základních otázek života politických stran	20
3.1 Vznik politických stran	20
3.2 Členství v politických stranách	24
3.3 Zrušení a pozastavení činnosti politických stran	28
3.4 Otázky vnitrostranické demokracie	35
3.5 Zánik politických stran	39
4. Hospodaření a financování politických stran	41
4.1 Principy financování politických stran a cíle právní úpravy	41
4.2 Přímé státní financování	44
4.2.1 Vývoj právní úpravy: dialog mezi zákonodárcem a ÚS	44
4.2.2 Základní nedostatky právní úpravy	55
4.2.3 Návrhy de lege ferenda	58
4.3 Nepřímé státní financování	62
4.4 Soukromé financování	64
4.5 Princip transparentnosti a kontroly	70
4.6 Financování volebních kampaní	78
Závěr	87
Grafy	92
Seznam zkratk	99
Seznam použitých zdrojů	102
Abstrakt	112

Úvod

Politické strany představují klíčové instituce moderních demokratických států. Jejich vznik a vývoj je spojen s rozvojem parlamentarismu a postupným rozšiřováním volebního práva. Sartori uvádí, že demokratizační proces západních států – jakož i vývoj politických stran – byl z velké části přirozený či neplánovaný, což přispělo k prvotnímu nepochopení „smyslu“ stran a jejich odmítání jako prvku, který je pro demokracii cizí a nepřátelský.¹ Ostatně samotný model demokratické reprezentativní vlády s politickými stranami explicitně nepočítá. Zajištění chodu demokratického politického systému je myslitelné i bez nich. Praxe ovšem naznačuje, že všude tam kde se vykytují takové jevy jako jsou parlament, volby, princip většinového rozhodování, reprezentace, svoboda a pluralita, tam vznikají i politické strany.² Přesnějším se tak jeví tvrzení, že strany jsou s demokratickým systémem neodmyslitelně spjaty, od čehož vede už jen nepatrný krůček k tvrzení, že strany jsou pro fungování demokracie nezbytně nutné.³

Geneze politických stran je jiná, než je tomu u ostatních součástí demokratického systému. Stejně jako mnohá další sdružení jednotlivců jsou produktem svobodné občanské společnosti. V principu není nezbytně nutné, aby zákonodárce politické strany jakkoli speciálně institucionalizoval. Tento přístup se však vzhledem k jejich dominantní roli v politické soutěži a faktickému vlivu na výkon veřejné moci, může jevit jako poněkud krátkozraký.

Cílem předkládané diplomové práce je popsat, jak k politickým stranám přistupuje český zákonodárce (a ústavodárce), resp. podat ucelený obraz o právní úpravě regulující postavení a činnost politických stran, poukázat na její slabá místa a případně představit návrhy de lege ferenda.

¹ Srov. SARTORI, Giovanni, 2005, str. 17–29, 36–48.

² FILIP, Jan, 2011, str. 224.

³ „Strany jsou nevyhnutelné. Žádná velká svobodná země by bez nich nebyla. Nikdo neukázal, jak by zastupitelská vláda mohla fungovat bez nich.“ J. Bryce, *American Commonwelath*, 1888, cit. dle SARTORI, Giovanni, 2005, str. 42.

1. Institucionalizace politických stran

1.1 Cesta k institucionalizaci

Cesta k institucionalizaci politických stran, tedy k přijetí právních norem speciálně upravujících postavení a činnost politických stran, byla relativně dlouhá. Významní politici, kteří stáli u zrodu moderních států vystavěných na myšlence suverenity lidu, v zásadě nerozlišovali mezi *stranou* a *frakcí*, a obojí považovali za nebezpečný jev: „*Každá strana je zločinná. ... Každá frakce je tedy zločinná. ... Vše, o co každá frakce usiluje, je podkopání suverenity lidu. (...) Tím, že mocenské frakce rozdělí lid, nahradí svobodu stranickou zuřivostí.*“ – Saint-Just. „*(...) je v povaze frakcí obětovat obecný zájem.*“ – Robespierre. „*Pokud bychom se chtěli navzájem rozčilovat, skončili bychom tím, že bychom utvořili strany, zatímco my potřebujeme jen jedno jediné, a to rozum.*“ – Danton.⁴ Odmítavé postoje vůči stranám (frakcím) je zapotřebí vnímat v kontextu doby, ve které zaznívaly. Tak významný politický převrat, jakým je nahrazení absolutní monarchie vládou lidu, se zpravidla neděje za souhlasu všech vrstev společnosti. Revolucí dosazená vláda se nejprve musí vypořádat se svými ústavními nepřáteli, teprve poté, je-li celek dostatečně konsolidován, lze uvažovat o prostoru pro volný zápas různorodých politických sil. Takový prostor je však představitelný pouze v těch společenstvích, jež mají víru, že jednobarevný svět není jediným možným základem politického zřízení.⁵ Politické strany jsou proto umístovány na pozadí demokratického pluralismu, tedy systému, v němž jsou jednotlivá mocenská rozhodnutí utvářena na základě vzájemné konfrontace a poměrování nejrůznějších protichůdných názorů a zájmů, které se ve společnosti momentálně vyskytují. Strany jsou myslitelné jako pozitivní součást politického systému jen tehdy, panuje-li shoda na tom, že vzájemná názorová střetávání politických sil, resp. jejich opakované „boje o moc“, nevedou k rozvratu společenského řádu,⁶ ale naopak umožňují jeho poklidný kontinuální vývoj.⁷

⁴ Cit. dle SARTORI, Giovanni, 2005, str. 27. Sartori (tamtéž) zdůvodňuje nechuť francouzských revolucionářů ke stranicí jejich posedlostí racionalismem, Rousseauem a přílišným individualismem.

⁵ SARTORI, Giovanni, 2005, str. 30.

⁶ Sartori definuje pluralismus jako názorovou rozdílnost, která kombinuje prvky konsenzu a konfliktu. Nejprve musí být dosaženo konsenzu ohledně základních (ústavních) principů, teprve poté je myslitelný (stranický) konflikt na úrovni „běžných problémů“. Týkal-li by se konflikt i základních principů, nešlo by již o běžný politický provoz ale o občanskou válku. SARTORI, Giovanni, 2005, str. 33.

⁷ Klokočka upozorňuje, že rozličné sociální vrstvy a skupiny se samy o sobě neustále vyvíjejí. Mění se jejich zájmy i pohled na to, jak má být realizováno veřejné blaho. Autoritáři slibující zavedení

Taktéž zakladatelé Spojených států amerických nerozlišovali mezi stranou a frakcí. V roce 1787 Madison označil za stranictví to, „*když je skupina občanů — ať již tvoří většinu či menšinu — spojena a poháněna společnou pohnutkou, vášní či zájmem, jež jsou v rozporu s právy jiných občanů nebo s trvalým a celkovým zájmem společnosti.*“⁸ Madison pochyboval, že by strany mohly představovat „ctihodná“ seskupení prosazující národní zájem.⁹ Soupeření stran si nespojoval s pokojným nalézáním obecného zájmu, ale s bezohledným konfliktem. Vzejde-li pak z tohoto konfliktu dostatečně silný vítěz – varuje Madison – automaticky vzniká riziko, že nahradí lidovou vládu vládou, jež nebude váhat obětovat práva ostatních občanů ve prospěch svých vlastních zájmů. Klíčovou otázkou pro Madisona bylo, „*jak zajistit veřejné blaho a osobní práva před ohrožením stranickosti většiny a zároveň zachovat ducha a formu lidové vlády.*“¹⁰ Řešení nalézá v dobře zřízené Unii („velké republice“). Ta má svou rozlehlostí a vhodnou strukturou strany oslabit natolik, že nebudou dostatečně silné k provedení celounijního útoku na práva ostatních občanů. Madison nepožadoval vymýcení stran, sám se stranického života účastnil a dobře si uvědomoval, že svobodná společnost zkrátka plodí rozdíly (strany). Jeho obavy se tak týkaly především možné „tyranie většiny“. Varoval však i před samotným duchem stranictví, jenž dle jeho soudu zvrhává šlechetné soupeření o moc v násilný střet, jehož vítězi zpravidla nebývají osvícení státníci nýbrž státníci bezohlední a pomstychtiví.

První rozpoznatelné politické strany začaly vznikat již v 18. století. Tyto strany, označované jako honorační či elitní, byly zakládány na parlamentní půdě za účelem volného sdružování podobně smýšlejících poslanců a později sloužily též k navazování ad hoc kontaktů s (tehdy) nepočetným voličstvem. Honorační strany představovaly jakýsi zárodek pozdějších politických stran, nevzbuzovaly tolik pozornosti jak ze strany státu, tak i širších vrstev společnosti.

Zásadní změny v rozvoji politických stran nastaly v důsledku pozvolného rozšiřování volebního práva. Od konce 19. století začínají být elitní politické kluby postupně vytlačovány tzv. masovými politickými stranami. Elektorát těchto stran se nezřídka skládal z dosud opomíjených a značně početných sociálních skupin obyvatel, např. dělníků. Spektrum

pořádku a stability, kterou v praxi uskutečňují pomocí omezování práv občanů, dosahují pouze stability iluzorní, jež nemůže skončit jinak než explozí nahromaděného potenciálu společnosti. Explozí, které lze předejít, pokud je zajištěna plynulá, otevřená a férová konfrontace nejrůznějších politických názorů a zájmů. KLOKOČKA, Vladimír, 2006, str. 117n.

⁸ MADISON, James, 1994, str. 70.

⁹ Srov. SARTORI, Giovanni, 2005, str. 24n.

¹⁰ MADISON, James, 1994, str. 72.

činností masových politických stran bylo v porovnání se všemi ostatními typy politických stran podstatně širší. Strany měly „*vlastní tisk, vyvíjely rozsáhlou kulturní, sportovní a zájmovou činnost a dá se říci, že měly ambice svoje členy plně vtahovat do velmi všestranných aktivit a cele vyplňovat jejich volný čas.*“¹¹ Uvedené aktivity napomáhaly masovým politickým stranám v rozšiřování voličské i členské základny. Výnosy z členských příspěvků jsou zmiňovány jako klíčový zdroj stranických příjmů.¹² Masové politické strany se postupně vyvinuly v mohutné, disciplinované a ideologicky poměrně vyhraněné organismy.¹³ Zvolení zákonodárci vzešli z těchto uskupení se netěšili takové nezávislosti jako jejich předchůdci z elitních politických stran. „*[P]oslanci [labouristů] vesměs nežili z vlastních zdrojů, ale z podpory strany. Vzhledem k tomu se snižuje pravděpodobnost, že parlamentní řeč ovlivní poslance jiných stran; jsou už rozhodnuti, resp. je rozhodnuto za ně.*“¹⁴ Tím pro Kyselu končí tzv. zlatá éra (britského) parlamentu. Věhlas a rozhled jednotlivých poslanců pomalu ztrácí na významu, důležitější je stranická příslušnost.

Po druhé světové válce se v souvislosti s klesající intenzitou třídních a náboženských rozporů objevují (oproti masovým stranám) ideologicky i organizačně „rozvolněnější“ *catch-all-parties*,¹⁵ na které následně v mnohém navazují tzv. strany kartelu. U posledně zmíněného typu politických stran zpravidla nenalezneme výrazné ideologické bariéry, který by jim bránilo v oslovování širokých vrstev společnosti, ani se příliš nesoustředí na budování členské základny či širší kulturní činnost. Členové mohou být v kartelových stranách naopak vnímání jako komplikující faktor pro dominantní stranické vedení, které je schopno oslovovat voliče přímo přes sociální sítě.¹⁶ Financování kartelových stran se při nepatrné členské základně omezuje na státní příspěvky, případně na dary od finančně silných vůdčích osobností těchto stran.

¹¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2003, str. 239. Šimíček dává tyto všestranné aktivity politických stran do souvislosti s absencí jejich specifické právní regulace. V období tzv. masových politických stran (přibližně 1880-1960) se měly činnosti politických stran natolik podobat činností běžných spolků, že zde neexistovala reálná potřeba jejich specifické právní úpravy. Skutečná subjektivní i objektivní potřeba právní regulace měla dle Šimíčka nastat až v období po 2. světové válce v souvislosti s nástupem jiných typů stran. Chápeme-li však jako jeden z hlavních cílů institucionalizace politických stran snahu zamezit jejich nežádoucím aktivitám, tak dle mého soudu objektivní potřeba jejich specifické právní úpravy vyvstala již se vznikem prvních masových politických stran, nikoli až ke konci jejich éry. A to z důvodů, že již tyto politické strany prakticky ovládaly veškerý politický život ve státě, měly tedy značnou moc i prostor k jejímu zneužívání. Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2003, str. 238–239.

¹² Srov. KYSELA, Jan, 2017, str. XV.

¹³ KLÍMA, Michal, 1998, str. 41.

¹⁴ KYSELA, Jan, 2014, str. 293.

¹⁵ K tomuto typu politických stran např. KLÍMA, Michal, 1998, str. 45n.

¹⁶ KYSELA, Jan, 2017, str. XVI.

Z výše uvedeného vyplývá, že politické strany v rámci společensko-politické reality představují nesmírně životaschopný a neustále se vyvíjející fenomén.¹⁷ S postupnou demokratizací politických systémů a s ní spojeným rostoucím významem politických stran se přirozeně měnilo všeobecné vnímání stranictví, jakož i reálná potřeba tento jev institucionalizovat. Prvotní hrůzu ze stran (frakcí), jež chtějí obětovat obecný zájem, nahradila (vždy aktuální) kritika ducha stranictví.¹⁸ Kritika stran nicméně nezpochybňovala jejich přirozený a nevyhnutelný výskyt ve svobodné společnosti,¹⁹ což zejména se skutečností, že politické strany již významně ovlivňovaly chod demokratického státu, nakonec vedlo k jejich institucionalizaci.

Politické strany zpočátku existovaly jako faktická (právními předpisy neupravená) uskupení. Právní subjektivita se politickým stranám případně přiznávala pouze na základě obecného práva spolčovacího. S rozvojem masových politických stran však začalo být zřejmé, že politické strany se od běžných spolků významně odlišují, a to zejména svým značným – právními předpisy neregulovaným – vlivem na veřejnou sféru. První pokusy o regulaci specifických činností politických stran z přelomu 19. a 20. století byly vedeny zejména snahou státu dostat pod kontrolu proces vytváření a fungování svých vlastních orgánů. Aktivity politických stran jsou proto zprvu regulovány zejména v jednacích řádech zákonodárných sborů a ve volebních zákonech.²⁰ Zásadní kvalitativní posun

¹⁷ Zajímavou etapizaci demokracie, jež souvisí s vývojem politických stran předložil Manin. „*B. Manin označuje etapu vývoje reprezentativní vlády se stěžejním významem osobnosti reprezentanta za parlamentarismus, etapu dominance politických stran za stranickou vládu či stranickou demokracii a etapu, v níž žijeme, za diváckou demokracii, kdy se vrací prvek personalizace, nikoliv však u všech reprezentantů, nýbrž pouze u stranického vůdce, jemuž je strana spíše servisem, protože ke komunikaci s voliči užívá masmédiá.*“ KYSELA, Jan, 2017, str. XVII.

¹⁸ V českém prostředí se institutu politických stran jako akademik i aktivní politik významně věnoval Edvard Beneš. Druhý československý prezident považoval za zvláštní paradox, že politické strany jsou pro svobodu občanů a fungování demokracie nezbytně nutné, a zároveň se v jejich psychologii, jež je psychologií přirozené lidské omezenosti a sobectví, vyskytují významné tendence protidemokratické – neobjektivnost, fanatismus, nenávisť, bezohlednost, pokrytectví, sklonnost k vytváření oligarchie ve straně, ke lhaní, k despotismu a k diktátorství. Rozvoj poválečné československé demokracie si Beneš spojoval s mravním zdokonalováním lidí a také se zdokonalováním politických institucí, což v případě politických stran mělo vést k tomu, že parlamentu (příp. jiné instituci) měla být dána pravomoc demokratickou cestou rozhodovat o vzniku nových politických stran a také o jejich ideové orientaci (tzv. stranotvorný princip). Stát měl tedy mít možnost regulovat počet politických stran a v nejobecnějším ideologickém smyslu též vytyčovat jejich politický program. Beneš po zkušenostech se značně fragmentovaným stranickým systémem první republiky upřednostňoval existenci nanejvýš tří politických stran – stranu levice, pravice a eventuálně stranu středu. Srov. BENEŠ, Edvard, 1999, str. 262n.

¹⁹ „*Svoboda je pro stranictví tím, čím je vzduch pro oheň — potravou, bez které okamžitě hasne.*“ MADISON, James, 1994, str. 71. „*Strany jsou zlem neodmyslitelným od svobodných vlád.*“ TOCQUEVILLE, Alexis de, 2000, str. 131. „*V jistém smyslu je politická strana nutné zlo.*“ BENEŠ, Edvard, 1999, str. 263.

²⁰ JIRÁSKOVÁ, Věra, 2014, str. 204n.

v institucionalizaci politických stran nicméně nastal až v období po druhé světové válce. Strany se přímo včleňují do textů většiny nově přijímaných demokratických ústav, čímž dochází k důležitému uznání jejich pozitivní role v ústavním a politickém systému. V řadě zemí následně vznikají speciální zákony, které upravují významné aspekty života politických stran – jejich vznik, zánik, vnitřní organizaci, hospodaření, limity chování, ukládání sankcí (včetně podmínek, za jakých může dojít k jejich nedobrovolnému rozpuštění) apod.

1.2 Vývoj právní úpravy politických stran na území ČR

První politické strany působily v českých zemích již za rakouského císařství, tehdejší právní řád je však i přes jejich stále rostoucí význam speciálně neupravoval. Potlačení revolučních událostí z let 1848 a 1849 umožnilo císaři rozpustit říšský sněm, znovunastolit absolutismus a mj. vydat tzv. starý spolkový zákon, který zakazoval „*tvoriti spolky, jež kladou si úkoly spadající v obor zákonodárství nebo veřejné správy.*“²¹ Po pádu absolutismu pokračovala snaha regulovat politické sdružování v rámci spolkového práva přijetím nového zákona o právu spolčovacím č. 134/1867 ř. z. Tento zákon se skládal z relativně liberální obecné části dopadající v zásadě na všechny formy dobrovolného sdružování,²² a z části, která speciálně a značně restriktivně upravovala činnost politických spolků.²³ Nikterak blíže definovaným politickým spolkům zákon zakazoval přijímat do svých řad cizince, ženy a nezletilce. Politické spolky byly povinny příslušným úřadům ohlašovat nově přijaté členy a každoročně předkládat jejich kompletní seznam. Dále nesměly zřizovat své filiálky (vedlejší spolky), vzájemně se spojovat či jakkoli mezi sebou komunikovat. Nosit spolkový znak bylo též nepřípustné. Uvedené zákazy, jež Pavlíček nazval „výraznými relikty absolutismu,“²⁴ přispěly k tomu, že tehdejší politické strany se zpravidla přísnému režimu politických spolků nepodrobovaly.²⁵ Spolkový zákon z roku 1867, zrušený až zákonem č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, se proto „*nestal základem sdružování*

²¹ § 3 císařského patentu č. 253/1852 ř. z. Spolky, jež si zmíněné politické úkoly nekladly, bylo možno zřizovat na základě zvláštního povolení státní správy.

²² Srov. výluky uvedené v § 2 a 3 zákona č. 134/1867 ř. z.

²³ Srov. § 29–35 zákona č. 134/1867 ř. z.

²⁴ PAVLÍČEK, Václav, 2003, str. 273.

²⁵ Srov. MIKULE, Vladimír, 1997, str. 371. Obdobně nálezn Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 26. 10. 1935, č. 18603/35, Bohuslav č. 12094/35.

*v politických stranách a přispěl k vytvoření teorie, že politické strany jsou útvary faktickými. Takové stanovisko převzala i soudní judikatura rakouská a později československá.*²⁶

Dne 28. října 1918 vznikl samostatný československý stát, jenž zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n. recipoval veškeré dosavadní zemské a říšské zákony. Došlo tak k převzetí právního řádu, který politické strany jako takové výslovně neupravoval, nepřiznával jim právní osobnost. Postavení politických stran jako faktických subjektů se nezměnilo ani po přijetí Ústavní listiny z roku 1920 a nových volebních zákonů, jimiž českoslovenští ústavodárci (a zákonodárci) zavedli systém poměrného zastoupení pro všechny typy voleb.²⁷ Opuštění dosavadního většinového systému vedlo k tomu, že se s existencí politických stran nutně muselo počítat. Jednotlivé volební řády jim v rámci volebního procesu přiznávaly určitá práva a povinnosti, jejich statut však nadále zůstal neupraven. Weyr tento stav nazval nedůsledným stáním veprostřed cesty, jež aplikaci příslušných norem vystavilo velmi značným, ba někdy nepřekonatelným obtížím.²⁸ Přiznání právní subjektivity politickým stranám se bránil i Nejvyšší správní soud ČSR, když dovodil že „[p]ředpisy dosavadních zákonů dlužno vykládat jen tak, jak znějí, t.j., že se politickým stranám jako útvarům existujícím v zásadě jen fakticky, přiznávají jen ona práva a ukládají jen ony závazky, jež zákon sám stanoví, takže ve všech ostatních relacích zůstávají i nadále nezpůsobivými státi se subjekty práv a závazků.“²⁹

V návaznosti na předchozí kapitolu je vhodné (s ohledem na český, resp. československý kontext) blíže přiblížit poměrně vytrvalý odpor k přijetí právní úpravy, jež by reflektovala faktický význam politických stran a posléze i samotnou logiku volebního systému. Prvotní nečinnost zákonodárců lze patrně vysvětlit všeobecným přezíravým postojem k politickým stranám.³⁰ Později zaznívaly názory, že „pokus o právní úpravu politických stran, jejichž vznik, organizace a působnost časově předcházejí vzniku zákonodárského sboru, tedy orgánu právo tvořící, by byl jakýmsi anachronismem, že pro občanskou svobodu by bylo nebezpečné, kdyby politické strany byly omezovány tím právním řádem, jehož obsah samy určují (...).“³¹ Uvedené úvahy se však nezdají být natolik

²⁶ PAVLÍČEK, Václav, 2003, str. 273–274.

²⁷ Výjimku tvořily volby do zastupitelstev malých obcí. V těch se volilo podle tzv. zásady relativní většiny, vítěz bral vše. Srov. § 19 a § 49 zákona č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým se vydává řád volení v obcích republiky Československé.

²⁸ Srov. WEYR, František, 1934, str. 182–183.

²⁹ Nález Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 28. 6. 1927, č. 18055/26, Bohuslav č. 6684/1927.

³⁰ Srov. KYSELA, Jan, 2017, str. XVII.

³¹ MIKULE, Vladimír, 1997, str. 371. Obdobně např. Baxa: „V žádném státu existence politických stran není zákonem upravena. Zajisté vším právem. Jsouť politické strany organizace dobrovolné, jež nijakým zákonem nelze vynutiti. (...) Stát nemůže zde svým zákonodárstvím upravovati politické

významnými v porovnání s názorem, že příčinu absence právní regulace musíme hledat zejména u politických stran samotných. To ony de facto ovládaly zákonodárný proces, pokud tedy nepřistoupily ke své vlastní institucionalizaci, zřejmě mezi nimi panovala dostatečně široká shoda na tom, že dosavadní stav jim přináší více výhod než nevýhod. Stát jim vyjma volebního procesu žádnou zvláštní ochranu či výhody neposkytoval. Na druhou stranu absence právní úpravy též znamenala absenci zvláštních povinností, včetně pravidel pro financování, vnitřní organizaci apod.³²

Změna v přístupu k regulaci politických stran nastala až v souvislosti se zhoršující se bezpečností situací v Evropě na počátku 30. let minulého století. V reakci na převzetí moci Adolfem Hitlerem v sousedním Německu přijalo mnohonárodnostní Československo zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran.³³ V důvodové zprávě k zákonu stálo, že Československá republika „*chovala se od svého vzniku nanejvýš liberálně ke všem politickým proudům. Svobody této však bylo některými stranami hrubě zneužito.*“³⁴ Zákon – přijatý pro časově omezené období – zmocňoval vládu k rozpouštění a zastavování činnosti těch politických stran, které svým jednáním zvýšenou měrou ohrožovaly samostatnost, celistvost, demokraticko-republikánskou formu nebo bezpečnost ČSR. K právní subjektivitě politických stran a jejich organizaci však ani tento mimořádný předpis nic nestanovil.³⁵ Následky zastavení či rozpuštění politické strany byly proto formulovány jako soubor sankcí dopadající na jednotlivé fyzické (členové, příznivci) a právnické osoby, jež měly sloužit zájmům strany (spolky, družstva a obchodní společnosti).³⁶

programy a právě tak nemůže ani zasahovati do vnitřní organizace politických stran (...). Důsledkem toho lze pokládati politické strany za mimoústavní a mimozákonné organizace občanů státních.“ BAXA, Bohumil, 1922, str. 47.

³² Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2003, str. 240. Kysela řadí absenci právní úpravy politických stran k možným příčinám ustavení československé meziválečné partokracie (tj. systému v němž přespříliš dominují politické strany) KYSELA, Jan, 2017, str. XVIII.

³³ Bezprostředně před přijetím tohoto zákona došlo k zajímavému názorovému obratu ohledně aplikace spolkového zákona na politické strany. Na popud vlády zakázaly správní úřady na podzim roku 1933 činnost dvěma německým politickým stranám (DNSAP a DNP) opíraje se přitom o možnosti dané spolkovým zákonem z roku 1867. Tento postup posléze posvětil i Nejvyšší správní soud ČSR nálezenem ze dne 26. 10. 1935, č. 18603/35, Bohuslav č. 12094/35, když shledal, že politické strany naplňují „podle běžných definic“ pojmové znaky spolku, a lze tedy na ně aplikovat spolkový zákon, včetně ustanovení umožňující správním úřadům jejich rozpouštění (§ 28 odst. 2 zákona č. 134/1867 ř. z.). Srov. ROZTOČIL, Aleš, 2009, str. 24n.

³⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 201/1933 Sb. z. a n., cit. dle ROZTOČIL, Aleš, 2009, str. 23.

³⁵ Politickou stranu zákon definoval značně široce. „*Politickou stranou rozumí se v tomto zákoně nejen politická strana řádně organizovaná, nýbrž i jakákoliv politická skupina, sdružení nebo hnutí.*“ § 20 odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb. z. a n.

³⁶ K nejcitelnějším následkům rozpouštění politické strany patřilo pozbytí mandátu pro poslance a senátory, kteří byli zvoleni na kandidátní listině sankciované strany (§ 16), 3letá ztráta volitelnosti těchto osob (§ 18 odst. 2), a zabavení veškerého majetku, který „zřejmě sloužil účelům strany,“ a to bez ohledu na to, kdo jej vlastnil (§ 12, § 14).

Za první pokus o komplexní právní úpravu politických stran lze považovat vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách. Tento předpis vydaný na základě pomnichovského ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n. vázal vznik nových politických stran na povolení vlády.³⁷ Nařízení výslovně stanovilo, že politické strany jsou právnické osoby (§ 3 odst. 1), jež nepodléhají předpisům spolkového práva (§ 5). Vzhledem k historickým okolnostem³⁸ je však tomuto nařízení, jehož použitelnost byla formálně zrušena ke dni 5. 5. 1945, přisuzován pramalý význam.³⁹

Právní úprava postavení politických stran se bezprostředně po druhé světové válce nelišila od té předválečné. Politické strany nadále existovaly jako faktické útvary s určitými funkcemi ve volebním procesu. Podstatnou proměnou však prošel politický systém, jehož základem a ve skutečnosti i nejvyšším a nejmocnějším útvarem se stala Národní fronta.⁴⁰ Ještě před komunistickým pučem se uvažovalo o přijetí zákona o politických stranách a také o jejich ústavním zakotvení. Po únoru 1948 z těchto představ sešlo – zákon o politických stranách nebyl Národním shromážděním předložen a Ústava z roku 1948 o nich nestanovila vůbec nic.⁴¹

Socialistická Ústava z roku 1960 zakotvila vedoucí úlohu KSČ ve společnosti i ve státě (čl. 4), o dalších existujících politických stranách a stranictví obecně však výslovně nepojednávala. Implicitně o nich pojednával čl. 6: „*Národní fronta Čechů a Slováků, v níž jsou sdruženy společenské organizace, je politickým výrazem svazku pracujících měst a venkova, vedeného Komunistickou stranou Československa.*“ Na základě tohoto ustanovení došel Pavlíček k závěru, že (nekomunistické) politické strany sdružené v Národní frontě byly tzv. společenskými organizacemi, na které se (jako na každé jiné společenské organizace)

³⁷ „*Povolení uděluje vláda podle volné úvahy.*“ § 2 odst. 4 nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n.

³⁸ Nařízení bylo vydáno dne 23. 12. 1938. O necelé tři měsíce později přestala druhá československá republika existovat.

³⁹ Srov. KYSELA, Jan, 2017, str. XVIII. MIKULE, Vladimír, 1997, str. 374n.

⁴⁰ Národní fronta vznikla za druhé světové války jako politický orgán odboje. Hlavními strůjci jejího vzniku byli komunisté, kteří tehdy představovali nejsilnější politickou sílu. Po válce plnila úlohu vládní koalice všech obnovených politických stran. Její pojetí bylo nicméně širší, jelikož vedle stran sdružovala i jiné společenské organizace (zejména odbory). Tehdejší politický systém spočíval v mocensko-politickém monopolu Národní fronty. Předpokladem vzniku nové politické strany byl mj. její souhlas s vládním programem, tedy s programem Národní fronty. V té době tak nemohly politické strany volně vznikat ani fakticky existovat mimo systém Národní fronty. S „oficiální“ opozicí se v prvních poválečných letech nepočítalo. Nekomunistické strany tento stav pokládaly za přechodný, omezený na období nutné poválečné rekonstrukce státu. Plánovaly, že dříve či později některá z nich přejde do opozice. Systém Národní fronty se však udržel až do Sametové revoluce, ovšem s tím rozdílem, že po únoru 1948 drželi veškerou moc ve státě již jen komunisté. KAPLAN, Karel, 2012, str. 9n.

⁴¹ V článku IV. odst. 3 Ústavy z roku 1948 se pouze uvádělo, že „*[k] obstarávání věcí veřejných a k uplatňování svých demokratických práv vytváří lid dobrovolné organizace, zejména politické, odborové, družstevní a kulturní, organizace žen a mládeže a organizace tělovýchovné.*“

vztahovaly tehdejší předpisy práva hospodářského, občanského a pracovního. Politické strany tak měly být způsobilé v určitých právních vztazích vystupovat svým jménem, nabývat práva a zavazovat se.⁴²

Pozoruhodným předpisem nejen z hlediska vývoje právní úpravy politických stran byl zákon č. 128/1968 Sb., o Národní frontě. Tento předpis přijatý k provedení zmíněného čl. 6 Ústavy z roku 1960 zavedl do právního řádu pravidlo, které fakticky platilo již od konce druhé světové války, tedy že politické strany mohou působit jen jako členové Národní fronty.⁴³ Rozhodla-li Národní fronta, že určitá politická strana není jejím členem, vyslovilo ji Ministerstvo vnitra zákaz činnosti.⁴⁴ Zajímavou součástí zákona byla i (v současné platné právní úpravě absentující) legální definice politické strany: „*Politickou stranou se (...) rozumí organizace, která zejména na základě světového názoru nebo na základě jiného společného politického programu sdružuje členy a stoupence především za tím účelem, aby aktivně politicky působila mezi občany a dosáhla tím podílu na tvorbě politiky a na státní moci vykonávané zastupitelskými sbory.*“⁴⁵ Předpis byl zanedlouho zrušen zákonem č. 146/1970 Sb.

Další vývoj právní úpravy postavení politických stran je spojen až se Sametovou revolucí (1989), jež znamenala konec systému vlády jedné strany a počátek obnovy demokratického pluralismu. Prvotní krok na cestě k demokracii učinilo Federální shromáždění v listopadu 1989, když přijetím ústavního zákona č. 135/1989 Sb. vypustilo z Ústavy z roku 1960 čl. 4 o vedoucí úloze KSČ.⁴⁶ Zásadním předělem směrem k dalšímu rozvoji politického systému se staly první svobodné parlamentní volby konané v červnu roku 1990.⁴⁷ Před jejich uskutečněním schválilo Federální shromáždění důležitý zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Ten představoval první ucelenější regulaci politických stran na

⁴² Srov. PAVLÍČEK, Václav, 1967, str. 146. PAVLÍČEK, Václav, 2003, str. 276. Srov. § 14 a násl., § 97 a násl. zákona č. 109/1964 Sb., ve vyhlášeném znění; § 18 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., ve vyhlášeném znění; § 8 a násl. zákona č. 65/1965 Sb., ve vyhlášeném znění.

⁴³ § 2 odst. 1 zákona č. 128/1968 Sb., o Národní frontě.

⁴⁴ Srov. § 3 odst. 1 zákona č. 128/1968 Sb., o Národní frontě. V roce 1968 se v rámci snah o prosazení politického pluralismu schylovalo k vypracování zákona o politických stranách. Po srpnu 1968 se příprava zákona (později označeného jako zákon o Národní frontě) nesla již v poněkud odlišném duchu. „*Cílem zákona mělo být zabránit vzniku nových politických stran a zamezit v činnosti různým politickým klubům, které svou politickou aktivitou prosazovaly další rozvoj demokracie.*“ PAVLÍČEK, Václav, 2003, str. 277.

⁴⁵ § 2 odst. 2 zákona č. 128/1968 Sb., o Národní frontě.

⁴⁶ Týmž předpisem bylo přijato i nové znění čl. 6. „*Národní fronta je politickým výrazem svazku národů a národností, sociálních vrstev a zájmových skupin. Mohou se v ní sdružovat politické strany, společenské a zájmové organizace.*“ Samotný čl. 6 byl ovšem zanedlouho zrušen a Národní fronta přestala existovat.

⁴⁷ BUREŠ, Jan., 2007, str. 171.

našem území.⁴⁸ V důvodové zprávě k zákonu je zmíněna snaha o vyplnění mezery v právním řádu a naplnění idejí právního státu. Hlavním cílem zákona bylo umožnit rychlý vznik nových politických stran jako právnických osob a přispět tak k jejich rozvoji zejména s ohledem na blížící se volby. Řada klíčových problematik (zejm. financování a rozpouštění politických stran) zůstala tímto předpisem neupravena.

Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách výslovně zakotvil právo občanů na sdružování se v politických stranách. Nové politické strany vznikaly dnem zápisu do evidence Ministerstva vnitra. K zapsání stačilo, aby přípravný výbor skládající se z občanů starších 18 let k oznámení o úmyslu založit politickou stranu připojil za prvé petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby politická strana vznikla, a za druhé stanovky této strany. Splňovalo-li oznámení přípravného výboru zákonné požadavky, bylo Ministerstvo vnitra povinno do 3 dnů ode dne, kdy k oznámení došlo, zapsat novou politickou stranu do evidence a vydat o tom přípravnému výboru osvědčení. Zánik politické strany nastával dnem vyjmutí z evidence, což činilo Ministerstvo vnitra, a to pouze na základě dobrovolného rozhodnutí politické strany. Vedle práva sdružovat se v politických stranách pojednával zákon i o politických hnutích. Zákon je definoval jako seskupení „k volebním a jiným politickým účelům.“ Politická hnutí rovněž disponovala právní subjektivitou a přiměřeně pro ně platila ustanovení o politických stranách. Jediný rozdíl spočíval v tom, že právo seskupovat se v politických hnutích náleželo vedle občanů i politickým stranám a společenským organizacím. V závěrečných ustanoveních zákon reflektoval existenci politických stran původně sdružených v Národní frontě a prohlásil je za politické strany podle tohoto zákona. Za politická hnutí pak nově považoval dva nejvýznamnější opoziční subjekty – Občanské fórum a Veřejnost proti násilí. Zákon č. 15/1990 Sb. byl v následujícím roce nahrazen podrobnějším zákonem č. 424/1991, Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (ZPS). Ten je na základě ústavního zákona České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, dosud platnou a účinnou součástí právního řádu České republiky. ZPS byl doposud zákonodárcem již dvacetkrát novelizován a dvakrát do jeho podoby zasáhl v roli tzv. negativního zákonodárce Ústavní soud.⁴⁹ V neposlední řadě je třeba zmínit, že v prvních

⁴⁸ Platí, pomineme-li vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách.

⁴⁹ Srov. nálezy ÚS ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 a nálezy ÚS ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000.

porevolučních letech dochází přijetím Listiny a posléze Ústavy ČR také k opětovné, avšak kvalitativně zcela odlišné, ústavní inkorporaci politických stran.

1.3 Exkurz – duplicita pojmu strana a hnutí

Jak již bylo zmíněno, institut *politických hnutí* zavedl do československého právního řádu zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách. Zakotvení tohoto institutu reflektovalo tehdejší potřeby dvou nejvýznamnějších demokratizačních seskupení – Občanského fóra (OF) a Veřejnosti proti násilí (VPN).⁵⁰ Obě spontánně vzniklá seskupení se odmítala vzdát své organizační volnosti a navzdory zájmu účastnit se prvních svobodných voleb, se vehementně bránila označování sebe samých jako *politických stran*.⁵¹

Politická hnutí, resp. právo je zakládat a sdružovat se v nich, zakotvila i o rok mladší Listina. Naproti tomu Ústava ČR zmiňuje pouze politické strany. ZPS, jenž nahradil zákon č. 15/1990 Sb., též pracuje s pojmem politických hnutí. Na rozdíl od předchozí úpravy jej však nijak nevymezuje. Mizí i princip kolektivního členství coby jediný substantivní rozdíl mezi stranou a hnutím. Z pohledu platného práva se tak jedná o dva naprosto totožné instituty. Absence právních odlišností přesto neznamená, že by oba pojmy žily zcela identickým životem. Kysela hovoří o tom, že založení *strany*, anebo *hnutí* má dalekosáhlý symbolický (komunikační) význam.⁵² Obdobně Šimíček dává užití pojmu hnutí do souvislosti s určitou politickou strategií a taktikou, která může mít význam z hlediska politologického hodnocení daného subjektu.⁵³

⁵⁰ V době přijímání zákona č. 15/1990 Sb., o politických stranách, již měly OF i VPN své zástupce ve vládě ČSSR, Federálním shromáždění, obou národních radách i v národních výborech, a to na základě kooptace na místa těch poslanců, kteří rezignovali nebo byli odvoláni.

⁵¹ BUREŠ, Jan, 2007, str. 178. Václav Havel, vůdčí osobnost OF a zároveň zastávce „nepolitické politiky“, odmítal profilaci OF jako politické strany z principiálních důvodů. V tomto ohledu zůstal věrný svým kritickým postojům ze 70. let. (srov. HAVEL, Václav, 1990, str. 58–64). Kromě těchto – řekněme – hlubších důvodů, jež vedly k odmítnutí pojmu *strana*, je však nutné vnímat i celkový historicko-politický kontext tehdejších událostí. OF od počátku své existence zastřešovalo významnou část prodemokratických sil. Nejednalo se tedy o „klasickou“ politickou stranu. Naopak zde byla patrná snaha vystupovat jako integrující hnutí s jedinečným historickým posláním, viz předvolební heslo: „*Kdo nevolí OF, volí komunisty*.“ Záměr prezentovat se jako „něco víc, než strana“ se tak jeví jako historicky (přechodem k demokracii) podmíněný a také strategický, což ostatně podtrhoval další předvolební slogan: „*Strany jsou pro straníky, OF je pro všechny*.“

⁵² KYSELA, Jan, 2017a, str. 5.

⁵³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012a, str. 483–484.

Lze souhlasit s názorem, že rozhodne-li se politický subjekt zaregistrovat jako politické hnutí (nikoli tedy jako politická strana), může tím prozradit mnohé o své povaze.⁵⁴ V tomto směru by šlo uzavřít, že nynější formální dvojkolejnost stran–hnutí může mít určitý pozitivní dopad, jelikož některým voličům usnadňuje orientaci na politickém trhu. Nicméně ani tento hypotetický pozitivní faktor nepředstavuje dostatečný důvod k tomu, aby ospravedlnil dvojí označování natolik významných institucí. Spojují-li si někteří institut politických hnutí nejen s obdobím demokratické tranzice, ale i s určitým hledáním alternativ vůči „zkompromitovaným“ politickým stranám, tak nynější právní i faktický stav vypovídá o jisté nemohoucnosti tohoto snažení. Pakliže se zákonodárci ani po 30 letech nepodařilo naplnit tento institut vlastním smysluplným obsahem, měl by jej z právního řádu vypustit. Zvláště ve státě s parlamentní formou vlády a ústavně zakotveným poměrným volebním systémem pro volby do Poslanecké sněmovny se přítomnost této alternativy jeví jako nešťastná. Na jedné straně totiž Ústava ČR na politické strany implicitně i explicitně dosti „sází“ na straně druhé Listina, ZPS a volební zákony naznačují, že zde existují alternativní instituce, které mohou zastávat roli politických stran. Byť se to může jevit jako marginálie, tento stav dle mého soudu nepřispívá k rozvoji stranického systému, jenž je předpokladem dobré demokracie.⁵⁵

⁵⁴ Daný subjekt se tím nejčastěji snaží komunikovat svoji „zvláštnost“ či vyhraněnost vůči „tradičnímu“ stranictví. To se může projevat např. neochotou zařadit se na pravolevé politické spektrum, anti-systémovostí, důrazem na jedno partikulární téma atd. Příp. tím není myšleno nic a jedná se pouze o snahu vytěžit politické body z určité pachuti, jež je v českém prostředí bohužel spojena s institucí politických stran.

⁵⁵ V dalším textu budou politické strany i hnutí označovány jednotně jako politické strany.

2. Konstitucionalizace politických stran

Ústavní inkorporací politických stran dochází k důležité reflexi jejich role v ústavním a politickém systému demokratického státu. K prvnímu explicitnímu ústavnímu zakotvení politických stran přikročila v roce 1947 Itálie a o dva roky později ji následovalo Německo, jehož ústavní úprava posléze inspirovala ústavodárce ve vícero evropských zemích. Z komparativní analýzy ústavních textů autorek Biezen a Borz⁵⁶ vyplývá, že země s nedávnou totalitní minulostí přijaly extenzivnější ústavní úpravu politických stran oproti zemím bez této zkušenosti. Prvně uvedená skupina států se vedle úpravy procedurálních funkcí politických stran (klíčová pozice ve volbách, příp. v parlamentu) významně zaměřuje i na hodnotovou dimenzi politické soutěže a stranictví. Tj. speciálně zdůrazňují potřebu chránit základní právo jednotlivců svobodně se sdružovat v politických stranách a jejich prostřednictvím se účastnit politického života, dále potřebu chránit politické strany před nepřipustnými zásahy ze strany státu (soudní ochrana), a v neposlední řadě také potřebu chránit demokratický systém před činností těch politických stran, které nerespektují základní demokratické principy a hodnoty (koncept bránící se demokracie).⁵⁷

2.1 Ústavní zakotvení politických stran v ČR

K ústavnímu zakotvení politických stran směřovala po druhé světové válce i Československá republika. Komunistický převrat v únoru 1948 a následná více jak čtyřicetiletá diktatura jedné strany však zapříčinila, že Československo, resp. ČR přikročila ke konstitucionalizaci politických stran o desítky let později, než tak učinily její západní sousedé. Důsledkem téhož je i výše zmíněná extenzivnější ústavní úprava politických stran obsahující ustanovení, jimiž ústavodárce reagoval na nedávné negativní historické zkušenosti.⁵⁸

⁵⁶ VAN BIEZEN, Ingrid a BORZ, Gabriela, 2012.

⁵⁷ KYSELA, Jan, 2017, str. XVIII.

⁵⁸ „[Ú]čelem [konstitucionalismu] je zachování veřejného míru, a to se zřetelem na minulé děje: A. Sajó konstitucionalismus označuje jako skladiště zkušeností (...)“ KYSELA, Jan, 2014, str. 247.

Ústava ČR

čl. 5

Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

čl. 87

(1) Ústavní soud rozhoduje

j) o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,

Listina základních práv a svobod

čl. 20

(1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

(2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

(3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

(4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.

čl. 21

(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

(2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.

(3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

(4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

čl. 22

Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Politické strany jsou výslovně zakotveny ve dvou stěžejních dokumentech českého ústavního pořádku – Ústavě ČR a Listině. Zmínky o politických stranách se tak objevují jednak v organické části ústavy formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí, jednak v katalogu základních práv a svobod.

Základní reflexi reálného významu politických stran pro ústavní a politický systém demokratického státu nalezneme v čl. 5 Ústavy ČR.⁵⁹ Ústavodárci v tomto článku výslovně upřednostňují soutěžení politických stran oproti jiným mechanismům, pomocí nichž lze zjišťovat většinou – státní rozhodnutí legitimizující⁶⁰ – vůli lidu.⁶¹ Politické strany se tak

⁵⁹ Z pohledu politických stran je dále relevantní čl. 2 odst. 1, jenž upravuje reprezentativní vládu a zejména čl. 18 odst. 1, který stanovuje zásadu poměrného zastoupení pro volby do Poslanecké sněmovny, čímž implikuje soutěžení politických stran. Srov. KYSELA, Jan, 2017, str. XX.

⁶⁰ Srov. čl. 6 Ústavy ČR.

⁶¹ Hegemonii politických stran a reprezentativní formy vlády přirozeně narušují nejrůznější prvky přímé demokracie, typicky referenda. Základní předpoklady pro výkon přímé demokracie v ČR jsou obsaženy v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 1 Listiny. Právně nevyhaslé právní předpisy upravující

v rámci politického života společnosti nacházejí v ústavně-privilegovaném postavení, jež je podrobněji rozpracováno zejména v ZPS a ve volebních zákonech.

Konkrétním projevem privilegovanosti politických stran je právní úprava voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Kandidátní listiny pro volby do silnější dolní komory Parlamentu mohou podávat pouze registrované politické strany a jejich koalice (§ 31 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR). Totožné omezení platí pro volby do Evropského parlamentu a zastupitelstev krajů (§ 21 ZVEP; §20 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů). Výrazem privilegovaného postavení politických stran je též systém finanční podpory ze strany státu či zvláštní procesní ochrana, kterou stranám poskytuje Ústavní soud v řízeních o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony [čl. 87 písm. j) Ústavy ČR].

Privilegované postavení nicméně nestaví politické strany do role výlučného „organizátora“ politického života. Čl. 5 Ústavy ČR používá pojem *je založen*, čímž podtrhuje klíčovou, nikoli monopolní, roli politických stran v politickém systému státu. V senátních volbách mohou vedle politických stran a jejich koalic kandidovat též nezávislí kandidáti, zajistí-li si podporu alespoň jednoho tisíce oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidují.⁶² Prezidentské volby jsou formálně na existenci politických stran nezávislé, jelikož kandidáty do přímé volby navrhují poslanci a senátoři, případně občané.⁶³ Vícero subjektů (tzv. volebních stran) je oprávněno kandidovat ve volbách do zastupitelstev obcí. Kromě politických stran a jejich koalic se o posty obecních zastupitelů mohou ucházet též nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran a nezávislých kandidátů.⁶⁴

Politický život demokratického státu navíc nelze zúžit na pouhé volební soutěžení, jakkoli tvoří základ systému. Listina ve svém katalogu politických práv zaručuje všem – nikoli tedy pouze občanům – svobodu projevu, právo shromažďovací, právo sdružovací a právo petiční. Političtí aktéři tudíž nemusí nutně kandidovat ve volbách (nemusí se nutně

referenda jsou v současnosti pouze zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁶² § 60 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. d) zákona 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

⁶³ Občan může navrhnout kandidáta, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 tisíci občany oprávněnými volit prezidenta republiky (§ 21 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).

⁶⁴ § 20 ZVO. Postavení politických stran a ostatních volebních stran nicméně není shodné. Určité znevýhodnění nezávislých kandidátů a sdružení nezávislých kandidátů spočívá v jejich povinnosti předložit petici podepsanou voliči, kteří podporují jejich kandidaturu. V případě sdružení nezávislých kandidátů je vždy vyžadován podpis alespoň 7 % oprávněných voličů v příslušné obci/městské části. U nezávislých kandidátů se počet vyžadovaných podpisů odvíjí od velikosti příslušné obce/městské části: v nejmenších obcích (do 500 obyvatel) je potřeba získat podpisy alespoň 5 % voličů. Procento dále klesá s tím, jak roste počet obyvatel obce (na 4 %, 3 %, 2 %, 1 %) s tím, že v největších městech (nad 150 tis. obyvatel) postačí podpora 0,5 % voličů (viz příloha k ZVO).

jednat ani o občany ČR), aby představovali relevantní politickou sílu ve státě. Listina tuto šířeji chápanou politickou pluralitu reflektuje tím, že chrání svobodnou soutěž *politických sil* (čl. 22). Politickou silou jsou nepochybně subjekty kandidující ve volbách, patří sem ale také nejrůznější zájmové skupiny (odborníky, svazy zaměstnavatelů, církve, akademická obec, nevládní organizace) či např. na ulici demonstrující obyvatelé, příznivci jedné či druhé strany v době referend nebo frakce uvnitř politických stran.⁶⁵

Současně s vyjádřením privilegovaného postavení politických stran zakotvuje čl. 5 Ústavy ČR – se zřetelem na minulé děje – základní normativní pojistky nezbytné pro zachování fungujícího modelu demokratické reprezentativní vlády:⁶⁶

- Pojem *svobodný a dobrovolný vznik* odkazuje na svobodnou demokratickou společnost v níž se přirozeně vyskytují jednotlivci (a skupiny) s různorodými či protichůdnými zájmy. Má-li být zajištěna demokratická legitimita státní moci, je nezbytné, aby stát nevytvářel nedůvodné překážky, které by bránily svobodnému vzniku a rozvoji institucí, prostřednictvím nichž občané klíčovým způsobem vyjadřují své názory a hájí své zájmy.
- Na předchozí zásadu v mnohém navazuje princip *volné soutěže*. Volnost zde znamená, že v zásadě každá politická strana má právo se politické soutěže účastnit. Demokratickému státu nepřísluší počet soutěžících omezovat či předepisovat.⁶⁷ Přípustné není ani takové jednání státu, které by vedlo ke zvýhodnění či naopak diskriminaci jakékoli politické strany. Stát musí vystupovat vůči jednotlivým politickým subjektům nestranně a neutrálně.⁶⁸ Jedině tak lze zajistit jejich rovné postavení a férovost politické soutěže.
- Neutralitu a zdrženlivost moci ustavené vůči politickým stranám ovšem nelze zaměňovat s absolutní apatií k projevům, které se přičií hodnotám, k nimž se suverénní lid přijetím ústavy přihlásil.⁶⁹ Čl. 5 Ústavy ČR implicitně stanovuje politickým stranám povinnost respektovat základní demokratické principy a odmítat

⁶⁵ Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012, str. 518. UHL, Pavel, 2015, str. 55.

⁶⁶ Principy obsažené v čl. 5 Ústavy ČR je nutné řadit k tzv. nezměnitelným náležitostem demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Shodně např. UHL, Pavel, 2015, str. 55 a rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, č.j. Pst 1/2008-66.

⁶⁷ Užítí pojmu *volná soutěž* tak lze vnímat i jako reakci na omezenou politickou soutěž (systém Národní fronty) v třetí československé republice.

⁶⁸ Srov. čl. 2 odst. 1 Listiny.

⁶⁹ „*Naše nová ústava není založena na hodnotově neutралitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti.*“ Nález ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93

násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Pokud by politické strany uvedené ústavní příkazy nerespektovaly, je povinností státu takové subjekty z politické soutěže vyloučit, a to i formou jejich úplného rozpuštění, jak ostatně předvídá čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR.

Listina upravuje politické strany z hlediska postavení jednotlivce, resp. občana, jemuž garantuje právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2). Ústavodárce se nespokojil s obecnou zárukou sdružovacího práva, ale výslovně pamatoval i na politické strany, jakožto na speciální formu sdružení.⁷⁰ Z takto pojaté ústavní inkorporace politických stran je dovozován jejich dvojitý smysl. Vedle toho, že strany jsou samy (jakožto právnické osoby) do jisté míry nositelkami základních práv a svobod, zároveň představují, resp. členství v nich, výkon a naplnění základního práva občanů sdružovat se v politických stranách.⁷¹ Listina současně stanovuje meze výkonu práva sdružovat se v politických stranách. K omezení může dojít jen v případech stanovených zákonem (formální podmínka), jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (materiální podmínka).

V Listině (čl. 20 odst. 4) dále nalezneme explicitní zakotvení principu oddělenosti politických stran od státu. Nebýt negativních zkušeností⁷² s vládou „jedné strany“ pasující se do role vedoucí síly ve společnosti i ve státě,⁷³ patrně by tento „samozřejmý“ princip nebyl v našem ústavním pořádku výslovně vyjádřen. Zásada oddělenosti stran a státu je ze systémového hlediska blízká pojistkám obsaženým v čl. 5 Ústavy. Smysl jejího výslovného zakotvení lze spatřovat jednak ve specifickém zdůraznění a doplnění ústavních principů, jež slouží k ochraně politických stran před nepatřičnými zásahy ze strany státu (svobodný a dobrovolný vznik stran, vnitřní autonomie), jednak ve formulaci požadavku na ochranu státu před přílišným a v jistých směrech zjevně nežádoucím vlivem politických stran na výkon státní moci (princip neutrality státní moci, orientace na obecný zájem, nezávislost soudní moci).

⁷⁰ Obdobnou pozornost politickým stranám nevěnuje Úmluva (čl. 11) ani MPOPP (čl. 22).

⁷¹ Nález ÚS ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10.

⁷² „...pamětlivo trpkých zkušeností z dob, kdy lidská práva a základní svobody byly v naší vlasti potlačovány“ Preambule Listiny.

⁷³ Srov. čl. 4 Ústavy z roku 1960.

2.2 Politické strany jako ústavní instituce sui generis

Z ústavního a zákonného (zejména z úvodních ustanovení ZPS) zakotvení politických stran Ústavní soud vyvodil,⁷⁴ že politické strany jsou korporacemi na soukromoprávním základu. Jejich vznik (a členství v nich) není výsledkem aktu veřejné moci, ale projevem svobodné soukromé vůle občanů. Nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany plynoucí ze základních práv a svobod v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby.⁷⁵ Z ústavního principu oddělenosti politických stran od státu dále plyne, že politické strany nejsou ani orgánem veřejné moci, ani se vůči státu nenacházejí v postavení nadřízenosti či podřízenosti.⁷⁶ Přesto však, upozorňuje Ústavní soud, nemůže být ústavní postavení politických stran definováno jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut orgánu veřejné moci a tudíž nejsou ničím jiným, než soukromoprávními spolky. Na rozdíl od ostatních spolků totiž vykonávají v souladu s ústavou určité veřejné úkoly, jež jsou nezbytné pro život státu založeného na reprezentativní demokracii.⁷⁷ *„Tím získávají politické strany ústavněprávní ambivalentní povahu (...) jejich právní statut je v principu soukromoprávní, na druhé straně však je uznávána jejich role ve veřejném životě (...). Tento jistý – řekněme – ‚statut veřejnosti‘ umožňuje, aby strany nebyly ‚etatizovány‘ do sféry organizované státnosti, ani na druhé straně pokládány pouze za ryze soukromoprávní korporace zcela oproštěné od veřejné sféry.“*⁷⁸

⁷⁴ Pl. ÚS 26/94.

⁷⁵ Politické strany mohou dle č. 2 odst. 3 Listiny činit vše, co jim zákon nezakazuje a nesmí být nuceny činit, co jim zákon neukládá.

⁷⁶ Usnesení ÚS ze dne 14. 8. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98. Pl. ÚS 26/94.

⁷⁷ „Veřejnou povahu má nepochybně zájem společnosti na tom, aby stát, který je dle ústavy demokratickým právním státem, byl také demokratickým způsobem, tj. ve volbách, založených na soutěži politických stran, legitimován.“ Pl. ÚS 26/94.

⁷⁸ KLOKOČKA, Vladimír, 2006, str. 306.

3. Právní úprava základních otázek života politických stran

3.1 Vznik politických stran

Politické strany vznikají registrací, kterou provádí MV zápisem do rejstříku stran a hnutí,⁷⁹ anebo na základě skutečností, jež registraci nahrazují (§ 6 odst. 1 ZPS).⁸⁰ Zakladatelům politických stran vzniká při splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok na provedení registrace.⁸¹ Současný proces vzniku politických stran se tak fundamentálně odlišuje od restriktivního povolovacího režimu, jenž zakotvilo druhorepublikové vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách, na druhou stranu je méně liberální v porovnání s evidenčním režimem dle zákona č. 15/1990 Sb., o politických stranách.

Politické strany jako právnické osoby soukromého práva mohou vzniknout pouze v důsledku souhlasného projevu vůle svých budoucích členů.⁸² K zahájení řízení o registraci politické strany je nutné dostát požadavkům zakotveným v § 6 ZPS: občané jsou povinni ustavit přípravný výbor skládající se alespoň ze tří občanů ČR starších 18 let; zmocnit jednoho člena k jednání jménem všech členů přípravného výboru;⁸³ vypracovat stanovy s požadovanými obsahovými náležitostmi,⁸⁴ sepsat návrh na registraci politické strany a obstarat si petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby politická strana vznikla.

⁷⁹ Rejstřík stran a hnutí vede MV jako veřejný seznam. Údaje týkající se politických stran se do rejstříku *zapisují* nebo *vyznačují*. Pouze první skupina má konstitutivní účinky. Součástí rejstříku je i sbírka listin, jež obsahuje stanovy, usnesení o změně stanov, usnesení o ustavení orgánů a usnesení o zrušení strany a hnutí. Rejstřík je každému přístupný, každý má právo do něj nahlížet, pořizovat si kopie a výpisy (§ 9 ZPS). Dálkový přístup k rejstříku je umožněn na internetových stránkách MV, nikoli však do sbírky listin.

⁸⁰ Jedná se o opatření chránící zakladatele politických stran před nečinností a nezákonnými rozhodnutími MV (viz níže), a o případ ochrany legitimního očekávání politických stran vzniklých či uznaných dle předchozí právní úpravy (§ 21 ZPS).

⁸¹ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 2 odst. 1.

⁸² FILIP, Jan, 2011, str. 238

⁸³ Přípravný výbor je societou (entitou bez právní osobnosti), která je dle ZPS procesně legitimována k vystupování v rámci registračního řízení.

⁸⁴ Stanovy musí obsahovat název a zkratku; sídlo; programové cíle; práva a povinnosti členů; ustanovení o organizačních jednotkách a orgánech strany (statutárních, rozhodčích a revizních) včetně způsobu jejich ustavování a vymezení jejich oprávnění; způsob, jakým statutární orgány jednají a podepisují, zda a v jakém rozsahu mohou činit právní jednání jménem strany a hnutí i jiní členové či pracovníci; zásady hospodaření, způsob stanovení členských příspěvků a způsob naložení s majetkovým zůstatkem pro případ zrušení strany [§ 6 odst. 2 písm. b) ZPS].

Z posledního požadavku vyplývá, že přípravný výbor, nemá vznik politické strany tak úplně „ve svých rukou,“ jelikož bez projevu vůle (petice) poměrně vysokého počtu spoluobčanů, politická strana nevznikne.⁸⁵ Takové propojení petičního práva s právem svobodně se sdružovat v politických stranách se některým autorům (včetně autora této práce) nejeví jako ústavně konformní. „Právo občanů založit politickou stranu a sdružovat se v ní nemůže záviset na vůli jiných občanů.“⁸⁶ Kysela a Kokeš se nicméně domnívají, že vysoký počet registrovaných politických stran⁸⁷ svědčí o tom, že obstarat si podpisy není příliš obtížné a není zde tedy prostor pro případné pochybnosti o ústavnosti tohoto požadavku.⁸⁸ Je-li sehnání podpisů snadné, tak se ovšem nabízí otázka, proč bychom na existenci takového požadavku (omezení) měli vlastně trvat. S ohledem na již existující subjekty (soudě dle názvů má nemalá část stran pouze regionální charakter či se jedná o strany naprosto bizarní)⁸⁹ je totiž poněkud obtížné si představit (vznikající) politickou stranu, po které by v ČR nebyla dostatečná „společenská poptávka,“ již má být ona petice dle Kysely a Kokeše dokladem.

Řízení o registraci politické strany je zahájeno dnem, kdy MV dojde návrh na registraci splňující zákonné náležitosti. Pakliže návrh vykazuje formální nedostatky (tj. něco v něm zcela chybí nebo obsahuje neúplné či nepřesné údaje), MV na to přípravný výbor bezodkladně (nejpozději do 5 dnů) písemně upozorní s tím, že dokud nedojde k nápravě, řízení o registraci nebude zahájeno.⁹⁰ Neučiní-li tak MV do 10 dnů od doručení návrhu, má se za to, že návrh nedostatky nemá. Jestliže přípravný výbor s upozorněním MV nesouhlasí, může se správním žalobou domáhat určení, že návrh na registraci nedostatky nemá [§ 94 odst. 1 písm. a) SŘS]. Vyhoví-li soud takové žalobě, je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy rozhodnutí soudu nabylo právní moci (§ 7 ZPS).

⁸⁵ S obdobným požadavkem se setkáme při registraci církví a náboženských společností. Ustanovení § 10 odst. 2 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech vyžaduje po zakladatelích církví předložení podpisů a identifikačních údajů nejméně 300 osob hlásících se k této církvi. Oproti ZPS však uvedený zákon konstruuje vazbu mezi „petenty“ a příslušnou církví odlišně. Osobou hlásící se k církvi zákon rozumí osobu, která podle svého přesvědčení (subjektivní podmínka) a vnitřních předpisů církve (objektivní podmínka) k ní přináleží. ZPS obdobně „spojení“ petentů se vznikající politickou stranou nevyžaduje. V praxi se pravděpodobně vysoké procento občanů, kteří svým podpisem požadovali vznik politické strany, na jejím dalším životě nikterak nepodílí (nestanou se jejími členy). Srov. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 6 odst. 2.

⁸⁶ PAVLÍČEK, Václav, 2002, str. 132. Obdobně FILIP, Jan, 2011, str. 239.

⁸⁷ V rejstříku stran a hnutí (dostupné na <https://aplikace.mvcr.cz/seznam-politicky-stran>) je k 27. 6. 2021 registrováno 239 aktivních politických stran a hnutí.

⁸⁸ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 6 odst. 2.

⁸⁹ Registrovány jsou např. tyto strany (a hnutí): *Pro Třebíč, Volyně v dolině, „Marek Hilšer do Senátu“; ANO, vytrollíme europarlament; Moravané, pro zachování Moravy se při sčítání lidu 2021 opět přihlasme k moravské národnosti; Hnutí O co jim jde?!; Trikolóra hnutí občanů.*

⁹⁰ V této fázi MV odstraňuje pouze nedostatky formální povahy. Posouzení návrhu z věcného hlediska je předmětem až vlastního rozhodnutí o registraci nebo o jejím odmítnutí (srov. usnesení NS ze dne 2. 4. 2002, sp. zn. 11 Zp 36/2001).

Zahájené řízení o registraci politické strany může vyústit (alternativně) v tyto 3 situace:

- MV zápisem do rejstříku stran a hnutí provede registraci a zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov s vyznačeným dnem registrace. Tímto dnem politická strana vzniká coby právní subjekt.
- MV ve lhůtě 15 dnů ode dne zahájení řízení registraci neprovede a zároveň zmocněnci přípravného výboru do 30 dnů od zahájení řízení nedoručí rozhodnutí o odmítnutí registrace. V takovém případě politická strana vzniká ex lege dnem následujícím po marném uplynutí této 30denní lhůty.⁹¹
- MV svým včasně doručeným rozhodnutím návrh na registraci odmítne a politická strana nevznikne. Odmítavé rozhodnutí může přípravný výbor buď akceptovat, anebo se může podáním opravného prostředku u NS domáhat nápravy. Pakliže NS opravnému prostředku vyhová a rozhodnutí MV zruší, vzniká politická strana dnem právní moci zrušujícího rozhodnutí NS, jež ve smyslu § 8 odst. 6 ZPS registraci nahrazuje.

MV registraci odmítne, jestliže stanovy jsou v rozporu s úvodními ustanoveními ZPS (§ 1–5), a dále s ustanoveními, jež vyžadují, aby politická strana umístila své sídlo na území ČR a zvolila dostatečně odlišný název/zkratku od názvu/zkratky politické strany již existující (§ 6 odst. 3 a 4 ZPS). Je tak zřejmé, že důvody odmítnutí mohou být spíše formálního charakteru, anebo může jít o důvody více obecné, vyplývající ze základních požadavků na činnost politických stran (limitů vnitřního i vnějšího chování).⁹² V případě odmítnutí návrhu na registraci z důvodu porušení § 4 ZPS (příp. § 5 ZPS) je třeba mít na paměti, že stát zasahuje do práva svobodně se sdružovat v politických stranách a omezuje volnou soutěž politických stran, a to nikoli na základě určitého nežádoucího jednání, ale pouze na základě znění stanov a zde deklarovaných programových cílů teprve formující se politické strany. „*Proto by k takovému opatření mělo být přistupováno opravdu jen v krajních případech, kdy konkrétní*

⁹¹ Případně včas nedoručené rozhodnutí o odmítnutí registrace se uplynutím 30denní lhůty stane nicotným. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 8 odst. 5.

⁹² § 4 ZPS výslovně uvádí, že nemohou *vznikat* a vyvíjet činnost politické strany, jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu; které porušují ústavu a zákony; které nemají demokratické stanovy; které směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám ucházet se ústavními prostředky o moc; které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů; jejichž program ohrožuje mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.

*okolnosti vyžadují okamžitý zásah ze strany veřejné moci (...) a to i ve srovnání s pozastavením činnosti, resp. rozpuštěním politické strany.*⁹³

Shodný postoj vyjadřuje judikatura ESLP.⁹⁴ Ve věci *Linkov proti ČR* shledal ESLP postup vnitrostátních orgánů, jenž spočíval v odmítnutí registrace Liberální strany na základě jejího programového cíle, za rozporný s čl. 11 Úmluvy. Problematickým cílem Liberální strany měla být snaha o potrestání zločinů komunismu z let 1948–1989 způsobem, který by vedl k zavedení zpětné účinnosti určitých norem trestního práva.⁹⁵ NS usoudil, že jde o záměr, jenž odstraňuje demokratické základy státu ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) ZPS a potvrdil předchozí odmítavé rozhodnutí MV.⁹⁶ ESLP sice uznal, že postup vnitrostátních orgánů sledoval legitimní cíl (ochranu práv a svobod jiných), přesto s ohledem na skutečnost, že Liberální strana nezpochybňovala demokratický režim ani nevyzývala k užití síly při realizaci svých politických cílů, a také s ohledem na čl. 7 odst. 2 Úmluvy (výjimka ze zákazu retroaktivity trestních norem), shledal postup vnitrostátních orgánů jako nepřiměřený, nikoli nezbytný v demokratické společnosti, a tudíž rozporný s čl. 11 Úmluvy.⁹⁷

⁹³ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 4, § 8 odst. 1.

⁹⁴ „(...) zamítnutí návrhu na registraci je krajním opatřením, které se dá uplatnit pouze v nejzávažnějších případech (...).“ *Linkov proti České republice*, rozsudek senátu ESLP ze dne 7. 12. 2006, stížnost č. 10504/03, bod 45.

⁹⁵ *Linkov proti České republice*, bod 27.

⁹⁶ NS 11 Zp 36/2001.

⁹⁷ *Linkov proti České republice*, bod 45.

3.2 Členství v politických stranách

Právní úprava členství v politických stranách, resp. vymezení toho, kdo a za jakých podmínek je oprávněn zakládat politické strany a sdružovat se v nich, představuje vzhledem k funkcím a privilegiím těchto institucí mimořádně důležitou problematiku. V rozporu se základními hodnotami moderní demokratické společnosti by se nepochybně ocitla právní úprava, jež by právo sdružovat se v politických stranách přisuzovala jen příslušníkům určité rasy, etnika, pohlaví, náboženství, sociální třídy apod. Listina nicméně jisté rozlišení činí, neboť právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich zaručuje pouze občanům ČR. Ostatním subjektům (cizincům a právnickým osobám) uvedená ústavní garance nenáleží, což však neznamená, že jejich případné členství v politických stranách je ústavně vyloučeno, protože i oni mohou činit vše, co jim zákon nezakazuje;⁹⁸ ten tak nicméně činí (viz § 2 odst. 2 a 3 ZPS).

Ústavní garance pro občany ČR neplatí bezvýjimečně. Čl. 44 Listiny dává zákonodárci možnost formou prostého zákona omezit právo sdružovat se v politických stranách některým skupinám „veřejných zaměstnanců“ – soudcům, státním zástupcům, zaměstnancům státní správy a územní samosprávy, příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil. Zákonodárce k této možnosti přistupuje v zásadě trojím způsobem: (1) členství v politické straně prohlašuje za neslučitelné s výkonem dané funkce (povolání), (2) daným zaměstnancům zakazuje vykonávat funkci v politické straně, (3) právo sdružovat se v politických stranách nijak neomezuje. Do politických stran nemohou vstupovat např. příslušníci bezpečnostních sborů, vojáci,⁹⁹ soudci Ústavního soudu či předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Vykonávat funkci v politické straně zákonodárce znemožňuje např. prezidentovi Nejvyššího kontrolního úřadu, členům Rady České televize či představeným dle zákona o státní službě. Naopak na členství soudců a státních zástupců se žádná explicitní omezení nevztahují.¹⁰⁰ I přes absenci výslovného zákazu členství v politických stranách je nutno dodat, že soudci i státní zástupci podléhají mnohým jiným omezením a povinnostem, a je tedy otázkou, zdali ještě lze hovořit o slučitelnosti výkonu jejich funkce s angažmá v politické straně. Zákonodárce ukládá soudcům (a obdobně

⁹⁸ FILIP, Jan, 2011, str. 229–230.

⁹⁹ Též platí, že politické strany nelze v ozbrojených silách zřizovat, ani zde nemohou jakkoli působit (srov. § 4 zákona č. 219/1999 Sb.). Obdobné omezení obsahuje i zákon o vysokých školách a školský zákon (srov. § 2 odst. 10 zákona č. 111/1998 Sb.; § 32 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb.).

¹⁰⁰ Je pravděpodobné, že se tak děje i pod vlivem Úmluvy, která ve své limitační klauzuli (čl. 11 odst. 2) výslovně zmiňuje pouze příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.

i státním zástupcům) mj. povinnost zdržet se při výkonu svých politických práv, a obecně ve svém občanském životě, všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů; soudce je dále povinen chovat se tak, aby nezavdal příčinu ke snížení důvěry v soudnictví; nesmí se nechat při výkonu své funkce ovlivnit zájmy politických stran; je povinen dbát o to, aby jeho nestrannost nebyla důvodně zpochybňována.¹⁰¹ S ohledem na uvedené povinnosti se tak lze přiklonit k závěru, že soudci ani státní zástupci by členy politických stran být vůbec neměli, byť *stricto sensu* se o protiprávnost nejedná.¹⁰²

Ze soukromoprávní povahy politických stran vyplývá, že nikdo nemá právo na členství v konkrétní politické straně.¹⁰³ Stejně jako nikdo nemůže být nucen ke členství v politické straně (§ 3 odst. 2 ZPS), nelze ani politickou stranu nutit k tomu, aby každému, kdo o to projeví zájem, umožnila vstup do svých řad. Je vnitřní záležitostí strany, jaké stanoví podmínky pro zájemce o členství, vždy však musí respektovat ústavní a zákonná omezení. V ZPS jsou zakotveny tři základní omezení (principy) pro členství v politických stranách: (1) princip státoobčanský – členy mohou být pouze občané ČR starší 18 let, (2) princip výlučného členství – občan smí být současně členem pouze jedné politické strany, (3) zákaz kolektivního členství – členy mohou být pouze fyzické osoby.¹⁰⁴

Ani v demokratických státech se zcela neuplatňuje zásada „co se všech týká, nechť je všemi rozhodováno,“ neboť právo plné politické participace tradičně náleží pouze plnoletým státním občanům. Nejinak tomu je v ČR. Pouze občanům garantuje Listina právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1), právo ucházet se za rovných podmínek o veřejné funkce (čl. 21 odst. 4), právo na odpor (čl. 23) a také nyní diskutované právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich (čl. 20 odst. 2). Ustanovení Listiny v jistém smyslu rozvíjí Ústava ČR, jež právo volit a být volen v parlamentních a prezidentských volbách přiznává pouze občanům.¹⁰⁵ Z pohledu zmíněných ústavních pravidel se tak v ZPS zakotvený státoobčanský princip nemusí jevit jako nikterak

¹⁰¹ Srov. § 80 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích a § 24 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

¹⁰² ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012b, str. 869.

¹⁰³ FILIP, Jan a ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1995, str. 114.

¹⁰⁴ Všechny tři principy se v ZPS „definitivně“ objevují až po novelizaci zákonem č. 117/1994 Sb. Původní znění § 2 odst. 3 ZPS obsahovalo formulaci, že „členem strany s právem volit a být volen do orgánů strany může být pouze československý státní občan, který dosáhl věku 18 let.“ Nejednalo se tedy o stoprocentní zákaz členství pro cizince nebo občany mladší 18 let. Souběžné členství ve více stranách rovněž nebylo vyloučeno.

¹⁰⁵ Srov. čl. 18, 19, 56, 57 Ústavy ČR.

nepřiměřený.¹⁰⁶ Otázkou nicméně je, zdali lze cizincům zakazovat členství v politických stranách i za situace, kdy princip výlučnosti státního občanství již neplatí v oblasti volebního práva do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu. Primární právo EU totiž stanovilo, že občané EU mají právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, a to za stejných podmínek jako příslušníci tohoto státu.¹⁰⁷ Čeští zákonodárci na tento požadavek reagovali přijetím nových volebních zákonů,¹⁰⁸ úpravu členství obsaženou v ZPS ovšem ponechali beze změn.

Výše položenou otázku lze rozdělit do dvou rovin – evropské a ústavní. O evropské rovině pojednává Antoš, když uvádí, že evropské právo neobsahuje žádnou výslovnou úpravu, která by se věnovala členství občanů EU v politických stranách, tudíž nelze tvrdit, že státoobčanský princip obsažený v ZPS představuje jednoznačný rozpor s evropským právem. Na druhou stranu uznává, že současný stav vede k nepřímé diskriminaci občanů EU, jelikož ti se nemohou účastnit činnosti politické strany, čímž se snižuje jejich šance na zařazení na kandidátní listinu. V této souvislosti zmiňuje „zhusta se vyskytující“ názory, dle nichž taková úprava brání efektivnímu výkonu volebního práva, a proto by ji v případě sporu Soudní dvůr EU měl v souladu se svou doktrínou označit za odporující evropskému právu. Řešením dle Antoše má být novela ZPS, případně eurokonformní výklad – „občan“ znamená i „občan EU.“¹⁰⁹

Šimíček považuje zákaz členství v politických stranách vztahující se i na cizince, kteří ve volbách do obecních zastupitelstev a do Evropského parlamentu disponují aktivním i pasivním volebním právem, za protiústavní, jelikož odporuje principu rovnosti volebního práva a rovněž principům svobodných voleb a politické plurality. Za ústavně souladnou pokládá pouze takovou úpravu, která těmto cizincům přiznává volební právo v plnohodnotné podobě, tedy včetně možnosti stát se členem politické strany.¹¹⁰

¹⁰⁶ Omezování politické činnosti cizinců ostatně připouští i Úmluva (čl. 16).

¹⁰⁷ Srov. čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie; totožně čl. 39 a čl. 40 Listiny základních práv Evropské unie.

¹⁰⁸ Dle § 4 a 5 ZVO, má právo volit a být volen „občan jiného státu, který (...) je v den voleb (...) přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva (...)“. Ustanovení § 5 a 6 ZVEP přiznává právo volit a být volen na území ČR do Evropského parlamentu občanům jiných členských států, kteří jsou alespoň v druhý den voleb po dobu nejméně 45 dnů přihlášení k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu na území ČR.

¹⁰⁹ ANTOŠ, Marek, 2011, str. 505n.

¹¹⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2010, str. 103. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2007.

Vstřícnější k současné zákonné úpravě je Kysela, dle něhož je otázkou, lze-li mluvit o protiústavnosti, když státoobčanský princip je zakotven přímo v ústavě.¹¹¹ *Mohlo by snad jít o ústavně založenou diskriminaci (...), což by však předpokládalo nestejně nakládání se stejnými, přičemž je sporné, zda se právě o to jedná.*¹¹² V rovině „evropské“ upozorňuje Kysela jednak na pravidla sekundárního práva, která umožňují určité znevýhodnění občanů EU v obecních volbách,¹¹³ jednak na čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, podle něhož Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech. Vzhledem k tomu, že politické strany jsou zásadní pro správné fungování demokracie, neboť z jejich úlohy vyplývá možnost ovlivňovat režim země jako celku,¹¹⁴ nepovažuje Kysela omezení členství v politických stranách na státní občany za excesivní. *„Právě politické strany totiž představují svalstvo obalující kostru ústavního systému a jsou středobodem systému politického, na nich záleží kvalita reálného výkonu moci i podoba dělby moci ve státě. Není tudíž nikterak šokující vyžadovat loajalitu k ústavnímu a politickému systému, jež spoluutvářejí, přičemž tu lze předpokládat právě u státních občanů, pokud ovšem vůbec mezi občany státními a unijními rozlišujeme, což je ovšem do značné míry otázka politická, resp. hodnotová.“*¹¹⁵

Osobně nevidím žádný důvod k tomu, proč by občanům EU s osvědčením o přechodném pobytu nebo s povolením o trvalém pobytu¹¹⁶ mělo být upíráno právo sdružovat se v tuzemských politických stranách. Stejně tak argumentace „ve prospěch“ souladu současného zákazu s evropským právem a ústavním pořádkem ČR se nejeví být příliš přesvědčivá.

Omezení ústavního práva sdružovat se v politických stranách zakotvením principu výlučného členství rovněž není přijímáno bez výhrad. Zákaz vícenásobného členství je zdůvodňován ústavním požadavkem na ochranu svobodné a volné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny). Konkurence a soupeření, jež jsou znakem každé soutěže, nemají být slučitelnými s možností vystupovat za vícero vzájemně

¹¹¹ Např. „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.“ Čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR.

¹¹² KYSELA, Jan, 2017a, str. 3.

¹¹³ „Členské státy mohou stanovit, že do funkce předsedy (...) nebo člena předsednictva výkonného orgánu základního územního samosprávného celku mohou být zvoleni pouze jejich státní příslušníci (...).“ Čl. 5 odst. 3 směrnice Rady 94/80/ES.

¹¹⁴ Linkov proti České republice, bod 34.

¹¹⁵ KYSELA, Jan, 2017a, str. 3–4.

¹¹⁶ Srov. § 87a a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

soupeřících stran.¹¹⁷ Terčem kritiky je skutečnost, že občané jsou tímto principem nepřiměřeně omezováni, jelikož se nemohou stát členy ani těch politických stran, které si vzájemně nekonkurují (např. na lokální úrovni). „*Listina nikde možnost členství alespoň ve vzájemně nesoupeřících stranách nevyklučuje (princip proporcionality)*.“¹¹⁸ Kloním k závěru, že zákaz vícenásobného členství je protiústavní, a navíc v praxi v zásadě nevymahatelným.¹¹⁹ Politickým stranám by měla být dána možnost si tuto problematiku řešit samostatně ve svých stanovách.

Zákaz kolektivního členství byl zaveden jako pojistka proti účelovému zakládání politických stran jinými politickými stranami, a to ze strachu z uzavírací klauzule, jež je u volebních koalic odstupňována dle počtu jejich členů.¹²⁰ Je možné si představit liberálnější úpravu, která členství v politických stranách umožňuje i některým právnickým osobám (např. mládežnickým organizacím, zájmovým sdružením apod.), na druhou stranu zákaz kolektivního členství se nejeví jako překážka, která by politickým stranám měla bránit v navazování efektivní spolupráce s ostatními segmenty občanské společnosti.

3.3 Zrušení a pozastavení činnosti politických stran

ZPS stanovuje dva způsoby **zrušení politických stran**. S ohledem na jejich soukromoprávní povahu je nejprve počítáno s variantou zrušení vlastním svobodným rozhodnutím politické strany. Takové rozhodnutí, jež je třeba učinit v souladu se stanovami, a tedy i s respektem k pravidlům vnitrostranické demokracie,¹²¹ může vést k dobrovolnému

¹¹⁷ Srov. FILIP, Jan a ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1995, str. 113. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2010, str. 103. Dle Kysely a Kokeše je princip výlučného členství navázán na požadavek vážnosti a čestnosti úmyslů, resp. zákaz zneužívání práv (KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 2 odst. 3). Požadavek vážnosti cílů je coby definiční znak politické strany zakotven např. v německé právní úpravě. Ta nicméně vícenásobné členství nevyklučuje. Srov. § 2 odst. 1 německého zákona o politických stranách (PartG).

¹¹⁸ FILIP, Jan, str. 230. Shodný názor vyjádřil slovenský Ústavní soud (ústavní předpoklady pro omezení práva sdružovat se v politických jsou na Slovensku takřka identické, srov. čl. 29 odst. 3 ústavního zákona č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky) ve svém nálezu ze dne 6. 9. 2001, sp. zn. PL. ÚS 3/01, jímž ustanovení zakazující vícenásobné členství zrušil.

¹¹⁹ Je poněkud obtížné si představit např. to, že by vůči politické straně mělo být vedeno řízení o pozastavení její činnosti (srov. níže) z důvodů, že nečiní dostatečné kroky pro to, aby se v jejích řadách nevyskytovali občané s vícenásobným členstvím. Pakliže ale tento zákaz „míří“ pouze na občany, lze souhlasit s tím, že je nutné jej chápat jako pouhý morální apel, neboť s jeho porušením není spojena žádná sankce. Srov. JIRÁSKOVÁ, Věra, 2015, str. 616.

¹²⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2003, str. 251.

¹²¹ „*Pokud stanovy neupravují způsob rozhodování o zrušení strany (...), rozhoduje o tom jejich nejvyšší orgán.*“ § 13 odst. 2 ZPS.

rozpuštění, ke sloučení s jinou politickou stranou, nebo k přeměně na spolek [§ 13 odst. 1 písm. a) ZPS].

Druhou variantou je zrušení politické strany na základě soudního rozhodnutí o jejím rozpuštění. Možnost státu ukončit život politické strany a omezovat tak politickou soutěž je projevem ústavně zakotveného konceptu tzv. bránící se demokracie.¹²² V jeho základu nalezneme snahu o to, aby volná soutěž politických sil a garance základních práv a svobod nebyly zneužity k získání moci politickými subjekty, jež usilují (otevřeně nebo skrytě) o zničení demokracie.¹²³ „[J]e právem i povinností demokratického státu přiměřenými prostředky bránit sebe sama i společnost, kterou reprezentuje, proti destruktivním útokům ze strany těch hnutí a jednotlivců, kteří popírají a zpochybňují (a už tím byt i jen plíživě likvidují) základní demokratické hodnoty (...), a to v nutných případech i omezením základních práv.“¹²⁴ Při uplatňování prostředků bránící se demokracie tak může nastat poněkud paradoxní situace, kdy občané většinově podporují nedemokratické strany, přejí si fundamentální změny, ale k jejich uskutečnění vlivem zásahu státní moci nedojde.¹²⁵ Obdobné rozpory nicméně vycházejí ze samotné podstaty moderních liberálních demokracií. Poválečné materiálně-formální pojetí ústavního státu¹²⁶ stanovuje lidu nacházejícímu se uvnitř ústavy (tj. „živým občanům“) řadu nezrušitelných¹²⁷ a soudně vynutitelných¹²⁸ omezení při výkonu své vlastní moci. „Samotný fakt, že lid něco chce, v tomto kontextu ještě neznamená, že to chtít smí, zasahuje-li do zapovězených hájemství individuální autonomie či menšinových práv. (...) Ochrana základních práv je tak v kontraktualistických teoriích, jež nalezneme v základech liberálních demokracií, účelem vzniku státu a vlastně i jeho omezením (...) podstatnějším se jeví, jak mnoho a jakými prostředky se vládne, než kdo vládne. V tomto ohledu je tedy demokracie druhotná.“¹²⁹

¹²² Srov. čl. 5 a čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR a čl. 20 Listiny. Blíže ke konceptu bránící se demokracie např. VÝBORNÝ, Štěpán, 2012.

¹²³ V této souvislosti bývá hojně citován výrok Josepha Goebbelse: „Přišli jsme do Říšského sněmu, abychom se vyzbrojili zbraněmi demokracie z jejího arzenálu. Stali jsme se poslanci Říšského sněmu, aby nám výmarská ideologie pomohla sebe sama zničit.“ Cit. dle VÝBORNÝ, Štěpán, 2012, str. 444.

¹²⁴ Nález ÚS ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10.

¹²⁵ V roce 1998 turecký Ústavní soud rozpustil tehdy nejsilnější, islamistickou stranu Refah Partisi, jež v roce 1995 vyhrála parlamentní volby se ziskem 21,4 % hlasů a mezi lety 1996–1997 se účastnila vládní koalice (k ukončení vládního angažmá ji dotlačila sekulární turecká armáda). Proti svému rozpuštění se Refah Partisi bránila před ESLP, ale neuspěla [viz *Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku*, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 13. 2. 2003, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98]. Bez zajímavosti není, že šlo o vůbec první případ, kdy ESLP shledal rozpuštění politické strany za nerozporné s Úmluvou. KOSAŘ, David, 2009, str. 38.

¹²⁶ Srov. Pl. ÚS 19/93.

¹²⁷ Srov. čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 1 odst. 1 Listiny.

¹²⁸ Srov. čl. 4 a 83 Ústavy ČR.

¹²⁹ KYSELA, Jan, 2014, str. 275.

I přes hrozbu zneužití základních práv a svobod, je nutno přistupovat k jejich omezování jako k výjimečným opatřením. Listina umožňuje veřejné moci zasahovat do práva sdružovat se v politických stranách jen v případech stanovených zákonem a v zájmu alespoň jednoho z vyjmenovaných legitimních cílů, přičemž vždy musí jít o zásah, který je v demokratické společnosti nezbytně nutný (čl. 20 odst. 3).¹³⁰ Relevantním je dále ustanovení čl. 5 Ústavy ČR, z něž pro politické strany vyplývá povinnost respektovat základní demokratické principy a odmítat násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Politická strana nerespektující uvedené příkazy nesplňuje pojmové náležitosti stanovené ústavou, a nemůže se tudíž dovolávat ochrany před sankcemi, které jí za to hrozí.¹³¹

Zákonným podkladem vyžadovaným Listinou k omezení výkonu práva sdružovat se v politických stranách je nepochybně ZPS.¹³² Zde uváděné důvody k rozpuštění politické strany jsou dvojí povahy. Politickou stranu lze při respektování ústavních limitů rozpustit, v případě, že vyvíjí činnost, jež je v rozporu s úvodními ustanoveními § 1–5 ZPS,¹³³ a dále za situace, kdy i po uplynutí lhůty jednoho roku od právní moci rozhodnutí soudu¹³⁴

¹³⁰ Obdobně čl. 11 odst. 2 Úmluvy.

¹³¹ Pl. ÚS 26/94. NSS Pst 1/2008-66. *Refah Partisi a další proti Turecku*, bod 98.

¹³² Vzhledem k trestní odpovědnosti právnických osob se nabízí i varianta zrušení politické strany na podkladě trestního zákona, tedy rozhodnutím trestního soudu. Tato možnost je však s poukazem na zvláštní povahu politických stran v literatuře odmítána. Srov. KYSELA, Jan a KOKES, Marian, 2017, § 3 odst. 1 a § 16 odst. 1 in fine zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

¹³³ Skutečnost, že zákonodárce vymezuje důvody pro rozpuštění politické strany pomocí odkazu na ustanovení § 1–5 ZPS, nelze považovat za šťastnou, neboť není zřejmé, jak by strana mohla porušit např. ustanovení § 1 odst. 2 a 3; § 2 odst. 1 a 4; § 3 odst. 1 ZPS. Konkrétní důvody je nutné leckdy z právní úpravy poměrně složitě „dolovat“, což vzbuzuje pochybnosti nad dodržením principu *nullum crimen sine lege certa*. Stejnou výtku lze směřovat i k úpravě vymezující důvody pro pozastavení činnosti politické strany (viz níže). Filip z § 1–5 ZPS vyvozuje těchto 14 důvodů, které mohou vést k rozpuštění politické strany: 1. politická strana nevyvíjí činnost dle § 1 ZPS (ve skutečnosti je něčím jiným), 2. porušuje pravidla pro členství (podmínky § 2 odst. 2 až 4 ZPS), 3. členství není založeno na svobodné vůli (§ 3 ZPS; čl. 5 Ústavy ČR), 4. porušuje ústavu a zákony [§ 4 písm. a) ZPS], 5. cílem je odstranění demokratických základů státu [§ 4 písm. a) ZPS; čl. 5 Ústavy ČR], 6. strana směřuje k uchopení a držení moci zamezujícím druhým politickým stranám ucházet se ústavními prostředky o moc [§ 4 písm. c) ZPS; čl. 5 Ústavy ČR], 7. strana nemá demokratické stanovky [§ 4 písm. b) ZPS], 8. strana nemá demokraticky ustanovené orgány [§ 4 písm. b) ZPS], 9. směřuje k potlačení rovnoprávnosti občanů [§ 4 písm. c) ZPS], 10. program politické strany ohrožuje mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů [§ 4 písm. d) ZPS], 11. činnost politické strany ohrožuje mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů [§ 4 písm. d) ZPS], 12. výkon funkcí nebo nahrazování funkcí, které náleží státním orgánům, příp. ukládání povinností osobám, které nejsou jejími členy (§ 5 odst. 1 ZPS), 13. nerespektuje zákaz ozbrojování a zřizování ozbrojených složek (§ 5 odst. 2 ZPS), 14. zakládá a organizuje svou činnost na pracovištích (§ 5 odst. 3 ZPS). FILIP, Jan, 2009, str. 16–17.

¹³⁴ Srov. KYSELA, Jan a KOKES, Marian, 2017, § 14 odst. 2.

o pozastavení činnosti strany trvají skutečnosti, pro které byla její činnost pozastavena (srov. § 14 odst. 1, 2 ZPS).¹³⁵

Primárně pro posuzování důvodnosti návrhů na rozpuštění politické strany, které se opírají o činnosti politických strany, jež mají být v rozporu s ustanoveními § 1–5 ZPS [zvláště pak se zákazy formulovanými v § 4 (konkretizace konceptu bránící se demokracie)], vymezil NSS určitý algoritmus, dle něhož důvod k rozpuštění politické strany vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek: 1) zjištěné chování politické strany je protiprávní, 2) je této straně přičitatelné, 3) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tzn. není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot [viz rozsudek NSS č.j. Pst 1/2008-66 (Dělnická strana I.)]. Závěry učiněné v tomto rozsudku vycházejí z judikatury Ústavního soudu a ESLP, byť samotný výše uvedený algoritmus se od toho, jež používá ESLP liší.¹³⁶ Vedle rozboru jednotlivých kroků algoritmu NSS v rozsudku zdůraznil klíčovou úlohu politických stran pro demokratické zřízení a z ní plynoucí potřebu jejich zvýšené ochrany.¹³⁷ Výjimky umožňující státu zasahovat do svobody sdružovací je tudíž nutno vykládat restriktivně¹³⁸ a vždy s ohledem na důsledné dodržování principu proporcionality.

Úprava řízení o rozpuštění politických stran obsahuje instituty a procesní pojistky, jimiž je reflektována potřeba zvýšené ochrany politických stran před zásahy ze strany státu. Předně je třeba zmínit, že pravomoc rozhodovat o rozpuštění politické strany zákonodárce svěřuje nezávislé soudní moci, konkrétně NSS,¹³⁹ jenž tak činí ve zvláštním řízení dle § 94–96 SŘS. NSS je příslušný rozhodovat o všech návrzích na rozpuštění politických stran.

¹³⁵ Toto ustanovení fakticky rozšiřuje výčet důvodů, pro které může být politická strana rozpuštěna, o případy týkající se zejména porušování pravidel pro hospodaření a financování politických stran. Typicky se jedná o situaci opakovaného nepředložení výroční finanční zprávy, která je nejčastějším důvodem pozastavení činnosti a následného rozpuštění politické strany.

¹³⁶ Algoritmus užívaný ESLP je jakousi rozšířenou verzí testu, který ESLP aplikuje na všechny limitační klauzule zakotvené v člancích 8 až 11 Úmluvy. Stejným (pátým) krokem „základní verze“ je posouzení zásahu z hlediska „nezbytnosti v demokratické společnosti.“ Nezbytným zásahem je dle judikatury ESLP ten, jenž odpovídá „naléhavé společenské potřebě“ a byl „přiměřený sledovaným legitimním cílům.“ Naléhavá společenská potřeba rozpustit politickou stranu je dle ESLP dána pakliže: 1) existují dostatečné důkazy o tom, že riziko ohrožení demokracie je dostatečně bezprostřední, 2) jednání a projevy představitelů strany jsou dotčeny politické straně přičitatelné, 3) jednání a projevy přičitatelné politické straně tvoří celek podávající jasný obraz o společenském modelu, o který tato strana usiluje, a tento společenský model je v rozporu s pojetím demokratické společnosti. K tomu blíže KOSAŘ, David, 2009.

¹³⁷ Srov. Pl. ÚS 26/94.

¹³⁸ Srov. *Spojená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku*, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 30. 1. 1998, stížnosti č. 19392/92, bod 46.

¹³⁹ V období první republiky tato pravomoc náležela vládě. Proti jejímu rozhodnutí byla přípustná stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb. z. a n.

Posuzuje tak velmi různorodá protiprávní jednání, která mohou vést k rozpuštění politické strany – od nevedení účetnictví (§ 17 odst. 9 ZPS) až po činnosti stran ohrožující demokratické základy státu (§ 4 ZPS). S ohledem na uvedené výlučné postavení NSS se nabízí otázka, zdali v oblasti rozpouštění politických stran nedochází k přílišnému upozadřování role Ústavního soudu, kterému přísluší rozhodovat „pouze“ o návrhu politické strany na přezkoumání ústavnosti a zákonnosti rozhodnutí NSS, jímž byla strana rozpuštěna [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR], a jestli by tedy v určitých situacích neměl (např. po vzoru německé právní úpravy)¹⁴⁰ Ústavní soud rozhodovat přímo. K tomu Filip poznamenává, že problematika porušování zákazů formulovaných v § 4 ZPS¹⁴¹ nespadá svojí povahou do správního soudnictví, nýbrž se jedná o otázky ústavního charakteru, které náleží (měly by) do kompetence Ústavního soudu. Příslušnost NSS v této oblasti označuje za problém fascinace předmnichovskou ČSR krátce po roce 1989.¹⁴² Lze uzavřít, že je-li politická strana souzena pro činnost, která představuje ohrožení demokratických základů státu, měl by o jejím „osudu“ rozhodovat – jakožto orgán ochrany ústavnosti – přímo Ústavní soud. Rozpuštění rozhodnutím NSS se v těchto případech jeví jako poněkud nepatřičné, nedostatečně reflektující význam a závažnost takového zásahu státu do politické soutěže.

Aktivně legitimovaným subjektem k podání návrhu na rozpuštění politické strany je vláda a subsidiárně též prezident republiky. Ten tak může učinit, pakliže vláda do 30 dnů od doručení podnětu sama návrh nepodá (formu podnětu ani subjekty oprávněné k jeho podání ZPS nijak nevymezuje, výjimkou je § 6 odst. 5 ZPS). Takto úzce vymezený okruh navrhovatelů je terčem kritiky. Poukazováno je jednak na riziko zneužití tohoto institutu k oslabení politických konkurentů,¹⁴³ jednak na situaci, kdy se vláda (a prezident republiky) bude kvůli obavám z reakce veřejnosti (nařčení z pošlapávání demokracie) zdráhat svoji pravomoc vykonávat.¹⁴⁴ Je tedy otázkou, zda by okruh aktivně legitimovaných subjektů neměl být rozšířen či změněn. V minulosti (tj. do účinnosti zákona č. 117/1994 Sb.) ostatně

¹⁴⁰ Srov. čl. 21 Základního zákona SRN (GG) a § 43–47 zákona o Spolkovém ústavním soudu (BVerfGG).

¹⁴¹ „Každý z těchto důvodů svým specifickým způsobem vyjadřuje i určitý nikoli bezvýznamný stupeň ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu, chráněných článkem 9 Ústavy.“ Pl. ÚS 26/94.

¹⁴² Pravomoc rozpouštět politické strany z důvodů porušování pravidel pro hospodaření a financování by dle Filipa měla náležet exekutivě. Zákonnost exekutivních opatření by následně přezkoumával NSS. FILIP, Jan, 2009, str. 14–17.

¹⁴³ S již samotným podáním návrhu soudu [v ZPS nesprávně označovaným jako *žaloba*, srov. na jedné straně § 14 odst. 2, § 20a odst. 2, písm. c) ZPS, a na straně druhé § 15 odst. 1 ZPS, § 94–96, § 32 a § 4 SŘS] je spojen negativní důsledek v podobě pozastavení výplaty příspěvků na činnost ze strany Ministerstva financí (§ 20a odst. 2 ZPS).

¹⁴⁴ Srov. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 15 odst. 1. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2014, str. 904. FILIP, Jan, 2009, str. 18.

tato pravomoc náležela též generálnímu prokurátorovi ČR. Navrhovatel nese v řízení o rozpuštění politické strany břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Povinností vlády (příp. prezidenta republiky) je, aby veškeré své poznatky o protiprávní činnosti politické strany podložila dostatečně věrohodnými a přesvědčivými důkazy.¹⁴⁵

K procesním pojistkám chránícím politické strany patří úprava tzv. ochranné doby. Politické strany nelze rozpustit v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do desátého dne po posledním dni těchto voleb. To neplatí, jestliže je činnost strany v rozporu se zákazy formulovanými v § 4 ZPS (§ 15 odst. 2 ZPS). Návrh na rozpuštění podaný v této době NSS odmítne jako nepřipustný, případně již řádně zahájené řízení na tuto dobu přeruší.¹⁴⁶ Důsledkem této úpravy je posílení principu svobodné a volné politické soutěže, a to na úkor vynucování některých sice legitimních, ale z hlediska konceptu bránící se demokracie ne zcela zásadních pravidel pro chování politických stran.¹⁴⁷

Dalším projevem zvýšené ochrany politických stran je zakotvení již zmíněného zvláštního typu ústavní stížnosti¹⁴⁸ dle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR. Politické strany jsou oprávněny se ve specifickém řízení před Ústavním soudem domáhat zrušení rozhodnutí o svém rozpuštění nebo jiných rozhodnutí týkajících se jejich činností, a to z důvodů jejich neshody s ústavními nebo jinými zákony. Zvláštnost tohoto řízení tak mj. spočívá ve skutečnosti, že Ústavní soud je zde povolán též k ochraně běžné zákonnosti. Vždy se však musí jednat o taková rozhodnutí, jimiž je zasahováno do činností, které jsou vlastní pouze politickým stranám.¹⁴⁹ Směřuje-li stížnost (návrh) politické strany proti rozhodnutí o rozpuštění, má tento návrh ze zákona odkladný účinek.¹⁵⁰ V případech, kdy veřejná moc zasahuje do základních práv a svobod, které ovšem nesouvisejí se specifickou úlohou politických stran v ústavním a politickém systému, případně se tak neděje formou rozhodnutí, jsou politické strany oprávněny (stejně jako jiné právnické osoby) domáhat se ochrany podáním ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

*

¹⁴⁵ NSS Pst 1/2008-66.

¹⁴⁶ Srov. § 46 odst. 1 písm. d) a § 94 odst. 2 SŘS.

¹⁴⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2014, str. 903.

¹⁴⁸ Navzdory zařazení do třetího oddílu nadepsaného „Řízení o ústavních stížnostech“ se v ustanovení § 73 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, hovoří o *návruhu* politické strany, nikoli o *stížnosti*.

¹⁴⁹ K tomu blíže FILIP, Jan, 2001, str. 5n.

¹⁵⁰ § 79 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Významným nástrojem, pomocí něhož veřejná moc vynucuje dodržování pravidel pro chování politických stran, je institut **pozastavení činnosti politických stran**. V porovnání s institutem rozpuštění politické strany představuje rozhodnutí o pozastavení činnosti politické strany nepochybně mírnější formu zásahu do práva sdružovat se v politických stranách, jeho následky jsou přesto velmi závažné. ZPS nařizuje politickým stranám, jejichž činnost byla pozastavena, činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti (§ 14 odst. 2 ZPS). Dle Kysely a Kokeše sice nelze tento požadavek vykládat jako absolutní zákaz činit vše s výjimkou jednání zaměřeného na odstranění závadného stavu, to však neznamená, že jednání vedoucí k nápravě by nemělo představovat hlavní prioritu strany.¹⁵¹ Pozastavením činnosti totiž politická strana dočasně ztrácí některá svá významná privilegia. Nejvýznamnějším omezením je odepření kandidatury ve sněmovních, senátních, obecních, krajských i evropských volbách.¹⁵² Obdobně jako v případě rozpuštění politických stran dochází podáním návrhu na pozastavení činnosti politické strany k pozastavení výplaty státního příspěvku na činnost. Strana, které by ve lhůtě jednoho roku od pozastavení své činnosti neodstranila závadný stav, se navíc vystavuje riziku zahájení řízení o svém rozpuštění.

Důvodem k pozastavení činnosti politické strany je jednání strany, jež je v rozporu se zákazy zakotvenými v ustanoveních § 1–5 ZPS (viz výše). Dalšími důvody jsou neustavení orgánů strany do 6 měsíců od vzniku strany (§ 6 odst. 5 ZPS), porušení stanov a také nerespektování pravidel pro hospodaření a financování politických stran (činnost v rozporu s § 17, 17a, 17b, 18, 19h ZPS).¹⁵³ Všechny uvedené důvody mohou rovněž vést k rozpuštění politické strany, neboť návrh na rozpuštění politické strany lze podat též v případě, že politická strana ve lhůtě jednoho roku od právní moci rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti nenapraví ty prohřešky, kvůli nimž byla její činnost pozastavena. Tvrdost takového postupu státu vůči politickým stranám zmírňuje mj. skutečnost, že politická strana je nejprve důrazně varována (rozhodnutí o pozastavení činnosti), následně je jí poskytnuta dostatečná

¹⁵¹ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 14 odst. 2.

¹⁵² Srov. § 31 odst. 1 a § 60 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 20 odst. 1 ZVO; § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 21 odst. 1 ZVEP.

¹⁵³ Strana porušuje pravidla pro podnikání (§ 17 odst. 2–3 ZPS) a získávání finančních prostředků (§ 17 odst. 8 ZPS); nevede účetnictví (§ 17 odst. 9 ZPS); vlastní majetek mimo území ČR (§ 17 odst. 11 ZPS); používá ke své činnosti finanční prostředky vedené na zahraničních účtech (§ 17a odst. 1 ZPS); nevede oddělené účty pro jednotlivá plnění vymezená v § 17a odst. 2 ZPS; nevede tzv. zvláštní účet, příp. neplní náležitosti jeho užívání (§ 17a odst. 3, § 17b ZPS); nesdělí Úřadu čísla účtů (§ 17a odst. 4 ZPS); přijme dar nebo jiné bezúplatné plnění v rozporu s podmínkami v § 18 ZPS, anebo takový dar či jiné bezúplatné plnění včas (příp. vůbec) nevrátí (§ 18 odst. 3 ZPS); včas, resp. po výzvě Úřadu, nepředloží výroční finanční zprávu, anebo neodstraní její nedostatky (§ 19h odst. 1, 4 a 5 ZPS).

lhůta k nápravě,¹⁵⁴ a teprve v případě neodstranění závadného stavu může soud („*je-li to v demokratické společnosti nezbytné*“) přikročit k sankci nejpřísnější, tedy k jejímu rozpuštění.

Procesní úprava řízení o pozastavení činnosti je v zásadě shodná s úpravou řízení o rozpuštění politické strany. Pravomoc rozhodovat o pozastavení činnosti politické strany opět náleží NSS, jenž tak rovněž činí na návrh vlády (příp. prezidenta republiky), a to ve zvláštním řízení dle § 94–96 SŘS. I zde se aplikuje institut tzv. ochranné doby, jenž znemožňuje vést řízení o pozastavení činnosti politické strany v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Proti rozhodnutí o pozastavení činnosti se lze rovněž bránit ústavní stížností s odkladným účinkem [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR.].

Znovuobnovení své činnosti politická strana dosáhne tím, že odstraní závadný stav a podá návrh¹⁵⁵ NSS, jímž se domáhá vydání rozhodnutí o znovuoobnovení její činnosti. To neplatí, pakliže důvodem k pozastavení bylo neustavení orgánů strany do 6 měsíců od jejího vzniku anebo nesplnění povinnosti včas předložit výroční finanční zprávu Úřadu pro dohled nad hospodařením stran a hnutí.¹⁵⁶ V těchto případech se činnost strany považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem, tedy MV, resp. Úřadem (§ 14 odst. 3 ZPS).

3.4 Otázky vnitrostranické demokracie

Účast politických stran ve svobodné a volné politické soutěži je podmíněna již zmiňovaným ústavním požadavkem respektování základních demokratických principů (čl. 5 Ústavy ČR). Tento požadavek přitom nelze aplikovat pouze na „vnější“ projevy politických stran v politických procesech (účast v politické soutěži, podíl na výkonu moci), ale je nutné jej vztáhnout i na projevy vnitrostranické (vnitřní organizaci, tvorbu stranické vůle, práva a povinnosti členů). Jinými slovy, stejně jako nemohou vznikat a vyvíjet činnost politické strany usilující o odstranění demokratických základů státu, nelze v demokratickém státě akceptovat ani existenci těch politických stran, které flagrantně porušují principy a pravidla

¹⁵⁴ Tato lhůta je fakticky delší než 1 rok, poněvadž soud rozhoduje vždy podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu (§ 96 SŘS). Odstranit závadný stav lze tedy i po uplynutí oné roční lhůty.

¹⁵⁵ I zde ZPS nesprávně tento návrh označuje jako *žalobu*, srov. § 14 odst. 3 ZPS, resp. § 15 odst. 1 ZPS, § 94–96, § 32 a § 4 SŘS.

¹⁵⁶ Dále též jako „Úřad.“

vnitrostranické demokracie. „*Státní rozhodovací proces je (...) jen tehdy demokraticky legitimovaný, jestliže instituce, které se na tomto působení podstatně podílejí, rovněž odpovídají těmto požadavkům. Potud je zásada vnitrostranické demokracie nutným předpokladem zastupitelské státní demokracie.*“¹⁵⁷ Ústavní požadavek respektu k principům a pravidlům vnitrostranické demokracie – byť explicitně nezakotvený – představuje titul k zasahování státní moci do vnitřních poměrů politických stran, přičemž limitem státního zájmu o vnitřní záležitosti politických stran je mj. elementární respekt k jejich soukromoprávní povaze.¹⁵⁸ „*Nakonec tu, jako téměř vždy, půjde o vyvažování, resp. poměrování hodnot a principů.*“¹⁵⁹

Jako na určité vodítko pro tvorbu, výklad i aplikaci právních norem upravující vnitřní poměry politických stran lze nahlížet na poznatky právní vědy, které k minimálnímu standardu vnitrostranické demokracie řadí: existenci demokratických stanov, demokratické ustanovení stranických orgánů, respektování principu otevřenosti umožňující vnitřní i vnější kontrolu činnosti politické strany (např. v oblasti financování či členství), zajištění legitimacy přijímaných rozhodnutí (vycházející „ze spodu“ z široké členské základny); garance svobodné a demokratické vnitrostranické soutěže, v níž je ctěna zásada většinového rozhodování, ochrana menšin, rovnost šancí a zákaz diskriminace (volba orgánů, výběr kandidátů a tvorba kandidátních listin); a dále zajištění vnitřní demokratické struktury, jež zabraňuje přílišné oligarchizaci strany a odmítá „vůdcovský“ princip vedení.¹⁶⁰

Jak již bylo uvedeno, strany jsou jednak samy (jakožto právnické osoby) do jisté míry nositelkami základních práv a svobod, jednak představují, resp. členství v nich, výkon a naplnění základního práva občanů sdružovat se v politických stranách. Na toto dělení v jistém smyslu navazuje rozlišování objektivněprávního a subjektivněprávního aspektu požadavku vnitrostranické demokracie. Význam objektivněprávního aspektu spočívá v ústavní ochraně svobodné soutěže politických sil, z níž pro politické strany vyplývá povinnost respektovat principy a pravidla vnitrostranické demokracie (čl. 5 Ústavy ČR). Podstatu subjektivněprávního aspektu spatřuje Ústavní soud v ochraně základních práv a svobod jednotlivců, zejména pak v ochraně práva sdružovat se v politických stranách, a to hlavně

¹⁵⁷ D. Tsatsos, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung. In: Gabriel, O. W.; Niedermayer, O.; Stöss (eds.) Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1997, s. 133-156, cit. dle ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012, str. 518.

¹⁵⁸ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 4.

¹⁵⁹ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 3 odst. 1.

¹⁶⁰ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 4. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2010, str. 103–104. II. ÚS 1969/10.

v prostředí vnitřního života politických stran. K dílčím právům spojeným s členstvím v politické straně, jejichž ochraně musí politické strany v souladu s požadavkem vnitrostranické demokracie přizpůsobit své vnitřní fungování, řadí Ústavní soud mj. právo participace na vnitrostranickém rozhodování (hlasování, iniciace návrhů), právo kandidovat (za podmínek rovných šancí), právo na informace o vnitřním dění a v neposlední řadě i právo domáhat se ochrany a nápravy u stranických orgánů (např. před vyloučením ze strany).¹⁶¹

Zákonná úprava prvků vnitrostranické demokracie se omezuje na ustanovení, které politickým stranám ukládá mít „demokratické stanovy“ a „demokraticky ustanovené orgány“ [§ 4 písm. b) ZPS].¹⁶² Ústavní požadavek respektu k vnitrostranické demokracii není tedy na zákonné úrovni v zásadě nijak blíže konkretizován.¹⁶³ Navíc sama skutečnost, že politická strana má registrované demokratické stanovy a demokraticky ustavené orgány, ještě neskýtá dostatečnou záruku toho, že realita jejího vnitřního života odpovídá výše předestřeným standardům vnitrostranické demokracie. Tímto směrem se ubírá i kritika Ústavního soudu, jenž konstatoval, že zákonná úprava ústavního požadavku respektu vnitrostranické demokracie je v obou aspektech (objektivněprávním i subjektivněprávním) zcela nedostačující a zdaleka neodpovídá jeho významu v demokratickém právním státě. Zvláště kriticky se Ústavní soud vyjádřil k úzce vymezenému rámci soudního přezkumu a nízké úrovni ochrany členství v politických stranách: *„reálná a efektivní kontrola dodržování principů a pravidel vnitrostranické demokracie (...) není právním řádem téměř vůbec upravena anebo je zakotvena velmi vágně. Totéž lze konstatovat i o způsobu vymezení soudního přezkumu dodržování minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie, neboť v některých oblastech není předvídan vůbec (např. proces výběru kandidátů a tvorba kandidátních listin) anebo je stanoven velmi úzce (...). Až za nežádoucí je pak možné označit stav, kdy současná právní úprava, zejména zákon o politických stranách, zcela mlčí k (...) problematickým aspektům pojícím se s členstvím v politických stranách a nijak negarantuje jednotlivci možnost domáhat se ochrany před obecnými soudy*

¹⁶¹ II. ÚS 1969/10.

¹⁶² K dalšímu relevantnímu (a problematickému) ustanovení § 16a ZPS viz níže.

¹⁶³ Odlišný přístup zvolili zákonodárci v Německu, kteří vedle obecných obsahových náležitostí stanov (podobných naší právní úpravě) stanovili i zcela konkrétní pravidla pro vnitřní organizaci. Zakotvena jsou např. některá základní oprávnění stranických orgánů (shromáždění členů, výkonné orgány, rozhodčí tribunály), dále princip rovného a tajného hlasování pro volbu stranických orgánů a nominaci kandidátů do parlamentních voleb, funkční období, neslučitelnost funkcí či omezení virilních členů výkonných orgánů. Konkretizována jsou i práva členů politických stran. Např. vyloučit člena politické strany může rozhodčí tribunál jen pokud úmyslně poruší stanovy nebo závažným způsobem poruší zásady či předpisy strany, a způsobí tím straně vážnou újmu. Takové rozhodnutí musí být písemně odůvodněno a je proti němu přípustné odvolání k vyšší instanci. Srov. § 6–17 německého zákona o politických stranách (PartG).

proti svévolnému a neodůvodněnému (...) vyloučení z politické strany (např. pro ,nepohodlné' názory).“¹⁶⁴

V citovaném nálezu Ústavní soud vytkl obecným soudům jejich „neochotu“ meritorně se zabývat žalobou, jíž se člen politické strany domáhal určení toho, že rozhodnutí vnitrostranického orgánu není v souladu se zákonem a stanovami. Obecné soudy argumentovaly ustanovením § 16a ZPS, které umožňuje členům politických stran soudně napadat jen ta vnitrostranická rozhodnutí, která se týkají „skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí“ (§ 9 ZPS), o což v daném případě nešlo. Ústavní soud uvedl, že povinností obecných soudů bylo nehledě na nedostatečně vymezený právní rámec připustit meritorní přezkum napadeného rozhodnutí, a to nejen z hlediska jeho souladu se stanovami dané politické strany či zákonem, ale především z hlediska možného zásahu do základních práv žalobce (čl. 4 Ústavy). Dle Ústavního soudu nemohly obecné soudy na tuto svoji povinnost rezignovat jen proto, že napadané rozhodnutí, jež nepochybně bylo způsobilé nepřipustně omezit základní práva a svobody žalobce, se netýkalo „skutečností vyznačovaných v rejstříku stran a hnutí,“ neboť „z výše uvedeného je zcela zřejmé, že obsah a rozsah ústavního požadavku respektování alespoň minimálního standardu principů a pravidel vnitrostranické demokracie se zdaleka nevyčerpává výčtem ,skutečností vyznačovaných' v rejstříku stran a hnutí (...). Pokud obecné soudy v nyní posuzovaném případě nerozpoznaly protiústavnost existující mezery v právní úpravě a nepokusily se ji ústavně konformně vyplnit (...), nelze takový přístup ústavně aprobovat.“¹⁶⁵ Poskytnutí soudní ochrany dílčím právům vyplývajícím z institutu členství v politické straně nepředstavuje dle Ústavního soudu nepřipustný zásah do vnitřní autonomie politických stran ze strany státu, ale naopak je třeba jej z hlediska nezbytné ústavní ochrany svobodné soutěže politických stran a politických sil a ochrany základního práva jednotlivců sdružovat se v politických stranách považovat za ústavně přípustný a dokonce žádoucí, pokud vnitrostranické mechanismy kontroly a vynucování principů a pravidel vnitrostranické demokracie selhávají či vůbec nefungují.¹⁶⁶ Samy (parlamentní) politické strany však tento názor Ústavního soudu zřejmě nesdílejí, jelikož ani téměř po 10 letech od citovaného nálezu nebyla v této oblasti přijata žádná nová právní úprava.

¹⁶⁴ II. ÚS 1969/10.

¹⁶⁵ II. ÚS 1969/10.

¹⁶⁶ II. ÚS 1969/10.

3.5 Zánik politických stran

Politické strany zanikají (tj. přestávají existovat coby subjekty práva) dnem, kdy MV provede jejich výmaz z rejstříku stran a hnutí (§ 12 odst. 1 ZPS). Zániku politických stran musí vždy předcházet jejich zrušení, a to buď bez likvidace, anebo s ní. Politická strana se zrušuje bez likvidace, jestliže její majetek a závazky přecházejí na právního nástupce, anebo došlo-li ke zrušení konkursu politické strany, jejíž úpadek byl osvědčen, z důvodu splnění rozvrhového usnesení nebo z důvodu, že majetek politické strany byl zcela nepostačující.¹⁶⁷ Smyslem likvidace je vypořádat majetek zrušené politické strany, vyrovnat dluhy věřitelům a naložit s čistým majetkovým zůstatkem v souladu se stanovami.¹⁶⁸ Způsob určený ve stanovách není relevantní za situace, kdy soud v souvislosti s rozhodnutím o rozpuštění politické strany rozhodne, že majetkový zůstatek připadá do vlastnictví státu. K takovému opatření se může soud uchýlit jen v případech prokázání přímé souvislosti mezi důvody, které vedly k rozpuštění politické strany a nabytím nebo užitím jejího majetku.

Pokud byla politická strana zrušena bez likvidace, podává návrh na výmaz MV příslušný orgán strany do 10 dnů od jejího zrušení. Zrušuje-li se politická strana s likvidací, podává tento návrh likvidátor, a to do 10 dnů po skončení likvidace. Likvidátora určuje subjekt, jenž rozhodl o rozpuštění strany. V případě dobrovolného rozpuštění se jedná o vnitřní záležitost strany; stranický orgán, který rozhodl o rozpuštění, je povinen současně jmenovat likvidátora. Při nedobrovolném rozpuštění určí likvidátora soud, přičemž nesmí vybrat osobu, která byla členem této strany. Vstup do likvidace včetně údajů o osobě likvidátora vyznačuje MV do rejstříku stran a hnutí. Vyznačovaným údajem je i údaj o zrušení politické strany. Příslušný orgán politické strany, příp. likvidátor, je povinen o obou skutečnostech písemně informovat MV.

Odlisný režim zrušení, zániku a přeměny platí pro politické strany, proti nimž je vedeno trestní řízení, včetně řízení vykonávacího. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob vyžaduje, aby trestně stíhané právnické osoby předem informovaly státního zástupce (v řízení před soudem předsedu senátu) o úkonech směřujících k jejich zrušení, zániku nebo k přeměně, a to pod sankcí neplatnosti těchto úkonů. O tom, zda trestně stíhaná politická strana může být zrušena, zda smí dojít k její přeměně nebo zániku, rozhoduje na návrh

¹⁶⁷ V tomto ohledu je ustanovení § 12 odst. 3 ZPS nepřesné. Srov. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 12 odst. 3.

¹⁶⁸ Neobsahuje-li ZPS odchylnou úpravu, použije se při likvidaci politických stran obecná úprava likvidace právnických osob obsažená v § 187–209 o. z.

politické strany trestní soud.¹⁶⁹ Určitou pojistkou proti porušení těchto omezení pak představuje ustanovení ZPS, které MV stanovuje povinnost zkoumat, zdali provedení výmazu politické strany nebrání její trestní stíhání nebo výkon trestu uložený dle trestního zákona (§ 12 odst. 1 ZPS).

¹⁶⁹ Srov. § 32 odst. 1, 3 a 9 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

4. Hospodaření a financování politických stran

Peníze hrají v politice důležitou roli. Způsob, jakým stát promlouvá do hospodaření a financování kandidujících subjektů – tj. jaké jim v této oblasti stanovuje povinnosti a omezení, případně zdali se na jejich financování sám aktivně podílí – představuje nepochybně významný faktor, který spoluurčuje celkový charakter politické soutěže a do jisté míry i její výsledky.¹⁷⁰ Značný význam problematiky financování politických stran v kontextu práva politických stran je patrný při pohledu na vývoj právní úpravy v evropských státech. „[N]elze přehlédnout skutečnost, že často (1.) právě potřeba právní úpravy financování politických stran vedla k tomu, že právní řád politické strany vůbec vzal na vědomí, (2.) že nutnost změny právní úpravy financování politických stran působila jako dynamický faktor při neustálých novelizacích zákonů o politických stranách a konečně (3.) že i z kvantitativního hlediska představuje financování politických stran těžiště jejich právní úpravy.“¹⁷¹ Druhý a třetí bod platí i pro vývoj právní úpravy v ČR. Pokud pomineme novely ZPS přijaté v souvislosti s „vnějšími“ proměnami právního řádu,¹⁷² zjistíme, že téměř všechny změny se týkaly oblasti hospodaření a financování politických stran. Těžištěm právní úpravy politických stran se problematika jejich hospodaření a financování stala nejpozději od přijetí rozsáhlé novely ZPS (zákon č. 302/2016 Sb.), která v této oblasti zakotvila stranám řadu nových povinností a omezení, včetně sankcí za jejich porušení.

4.1 Principy financování politických stran a cíle právní úpravy

Mezi základní ústavní principy existence politických stran se řadí princip svobody, princip rovnosti a princip veřejnosti (transparentnosti) a kontroly.¹⁷³ Tento výčet odpovídá obecně uznávané Hesseho statusové teorii, jejíž podstata vychází z myšlenky, že „politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti

¹⁷⁰ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 17.

¹⁷¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1997, str. 160.

¹⁷² ZPS byl mj. novelizován v souvislosti s přijetím SŘS, správního řádu, občanského zákoníku, zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákona o základních registrech, či ve spojitosti se zavedením trestní odpovědnosti právnických osob.

¹⁷³ II. ÚS 1969/10.

(transparentnosti).¹⁷⁴ Uvedené ústavní principy jsou určující i pro oblast financování politických stran, což ovšem nijak neubírá na pravdivost tvrzení, že právě v této oblasti (na rozdíl od kupříkladu otázek vzniku a zániku stran) může zákonodárce volit z poměrně široké palety nejrůznějších přístupů a podob právní regulace.¹⁷⁵

Většina evropských států přistupuje k problematice financování politických stran v zásadě ze dvou směrů. Státy si uvědomují nezbytnost politických stran pro zajištění chodu ústavního a politického systému – mají zájem na jejich volné a férové soutěži – a proto je finančně či jinak materiálně podporují. Dále mají zájem na tom, aby politickým stranám nebyly poskytovány prostředky z důvodů, které jsou (v nejširším slova smyslu) nekalé, projevem čehož jsou nejrůznější opatření, jimiž dochází k regulaci financování politických stran ze soukromých zdrojů.¹⁷⁶

Jednotlivé principy je nutno vnímat v kontextu konkrétního zdroje financování. Pro oblast státního financování platí pro zákonodárce především povinnost respektovat ústavní princip rovnosti šancí a princip oddělenosti politických stran od státu (princip svobody). Prvořadým úkolem demokratického státu je nastavit férová pravidla politické soutěže (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). Není proto ústavně přípustné, aby aktuální politická většina přijala takový model státního financování, který by svévolně upřednostňoval některé politické subjekty na úkor jiných. Z principu oddělenosti politických stran od státu se odvozuje, že politické strany by neměly žít převážně ze státních prostředků. Spoléhají-li strany na podporu státu více než na podporu občanů, svědčí to dle Šimíčka o tom, že tyto strany neplní své základní poslání, jež spočívá v propojování společnosti a státu.¹⁷⁷ „[V] demokracii má směřovat hlavní tok ovlivňování od občanů směrem ke státu. Kvůli tomu nelze vzít politické strany do státní režie.“¹⁷⁸

V oblasti soukromého financování politických stran se zákonodárce nachází v poněkud složitější roli, poněvadž jednotlivé ústavní principy zde zřetelněji vystupují ve vzájemném střetu. Na jedné straně je nutné respektovat svobodu politických stran a jejich (potencionálních) podporovatelů obstarávat si, resp. poskytovat finanční prostředky dle

¹⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2005, č.j. Pst 2/2003-69.

¹⁷⁵ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 17.

¹⁷⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015, str. 7.

¹⁷⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2005, str. 10. „*Posláním stran je totiž sdružovat a reprezentovat zájmy občanů, usilovat o politickou moc a přebírat odpovědnost, s politickou mocí spojenou. Bylo by proto zcela žádoucí a přirozené, kdyby strany nacházely podporu – i finanční – u co možná největšího počtu občanů, kteří by tak vyjadřovali, že je strana skutečně zastupuje a že jí chtějí pomáhat.*“ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1997, str. 164.

¹⁷⁸ MORLOK, Martin, 2015, str. 12.

vlastního uvážení (obecná svoboda jednání ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny, svoboda projevu, princip svobodné a volné soutěže, neutralita a zdrženlivost veřejné moci), na druhé straně nelze zcela ignorovat případná nebezpečí, jež mohou vyplynout z nijak neregulovaného či nekontrolovaného financování politických stran ze soukromých zdrojů. K těmto nebezpečím se řadí zejména riziko výskytu korupce a narušení férovosti politické soutěže (rovnosti šancí soutěžících subjektů).¹⁷⁹

Boj proti korupci je pravděpodobně nejčastěji zmiňovaným důvodem (legitimním účelem) regulace soukromého financování politických stran.¹⁸⁰ „[N]eexistuje žádná jiná skupina nebo organizace, která dosahuje takové míry pravděpodobnosti v přístupu k veřejným úřadům, jako politické strany, čímž se ovšem strany jeví jako organizace, u kterých existuje velká pravděpodobnost výskytu korupce.“¹⁸¹ Riziko výskytu korupce lze poměrně efektivně snižovat pomocí opatření, jež v porovnání s nejrůznějšími „tvrdými“ zákazy nepředstavují příliš intenzivní zásah do základních práv soutěžících a jejich podporovatelů, tedy zejména uložením povinnosti politickým stranám pravidelně zveřejňovat úplné a pravdivé informace o svých finančních zdrojích (princip transparentnosti).¹⁸²

Odlišnější situace nastává, pakliže sledovaným (legitimním) účelem regulace financování ze soukromých zdrojů je zachování (posílení) principu rovnosti šancí soutěžících subjektů. Zákonodárce zde není motivován, jako v případě hrozby výskytu korupce, bojem proti principiálně nekalým (kriminálním) jevům, ale obavou z toho, aby ve společnosti nerovnoměrně rozdělené bohatství nebylo příčinou nerovného přístupu k výkonu moci.¹⁸³ Dle Kysela a Kokeše ovšem zůstává otázkou, do jaké míry lze po státu legitimně požadovat, aby tyto faktické nerovnosti svými restriktivními opatřeními zmírňoval, neboť se tím současně vystavuje hrozbě možného střetu s ústavně garantovanými základními právy a svobodami soutěžících i jejich podporovatelů.¹⁸⁴

¹⁷⁹ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18, § 18 odst. 2.

¹⁸⁰ Srov. KOKEŠ, Marian, 2015, str. 144n.

¹⁸¹ M. Morlok, cit. dle KOKEŠ, Marian, 2015, str. 146.

¹⁸² „Otevřenost se (...) logicky staví do opozice vůči vlivu velkých peněz od velkých sponzorů i vůči skrytému jednání politických stran a možnému výskytu korupce.“ KOKEŠ, Marian, 2009, str. 99.

¹⁸³ V antickém Řecku nebyly volby považovány za vrchol demokracie, jelikož se předpokládalo, že volební vítězství si lze „jednoduše“ koupit. „[Z]a demokratické se pokládá ustanovení, že se úřady obsazují losem, za oligarchické, že se obsazují volbou (...).“ ARISTOTELÉS, 2009, str. 150.

¹⁸⁴ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18 odst. 2. Zde je třeba vycházet z předpokladu, že „právo poskytovat dary politickým stranám“ lze subsumovat pod svobodu (politického) projevu. Podstatné je, že tato svoboda je dle Listiny omezená (čl. 17 odst. 4). V případě „tvrdých“ restrikcí (úplný zákaz poskytování darů, stanovení jejich maximální výše) je sledovaným (legitimním) účelem

S ohledem na uvedené ústavní principy lze konstatovat, že zákonodárce by se při hledání optimálního modelu financování politických stran měl především vyvarovat extrémů, jimiž by politické strany uvrhl do přílišné závislosti na státu, nebo naopak do závislosti na velkých sponzorech. „*V těchto případech totiž politická strana zcela ztrácí svůj původní smysl: buď bude jen parazitovat na státu, anebo se stane jakousi převodovou pákou zájmů několika málo podnikatelských subjektů. Obojí je přitom špatně.*“¹⁸⁵ Dle Šimíčka by optimální model financování politických stran měl stát na dvou nohou – na státním financování a na členských příspěvcích a drobných darech, k čemuž by zákonodárce mohl dopomoci např. zavedením finanční motivace politických stran na obdržené sumě členských příspěvků a malých darů, a naopak znevýhodněním darů velkých sponzorů.¹⁸⁶

Cílem regulace financování ze soukromých zdrojů by mělo být především znemožnění anonymního dárcovství, a to nejen s ohledem na zmíněný legitimní účel – boj proti korupci – ale i z důvodů určitého zkvalitnění (zprůhlednění) politické soutěže jako takové, neboť odhalení totožnosti dárců politických stran nepochybně přispěje k lepší orientaci voličů na politickém trhu.¹⁸⁷ Vedle transparentnosti je však třeba usilovat i o rovnost, a to nejen formální. Do úvahy tak připadají opatření, jimiž se zavádí výdajové limity na volební kampaň, limity pro výši darů politickým stranám, daňová znevýhodnění některých darů či úplné zákazy přijímání darů od určitých subjektů (zejm. právnických osob).

4.2 Přímé státní financování

4.2.1 Vývoj právní úpravy: dialog mezi zákonodárcem a ÚS

Dnes už asi není příliš důležité, jestli byl zákonodárce při zavádění přímé finanční podpory politických stran motivován především snahou o vyrovnání rovnosti šancí

ochrana práv a svobod druhých, kdy právem druhých je rovnost šancí v politické soutěži (čl. 21 a 22 Listiny). Srov. BEJDÁK, Matěj, 2019, str. 64 a Pl. ÚS 11/17, bod 89.

¹⁸⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 39.

¹⁸⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 39–40.

¹⁸⁷ „[D]isclosure provides the electorate with information as to where political campaign money comes from and how it is spent by the candidate in order to aid the voters in evaluating those who seek federal office. It allows voters to place each candidate in the political spectrum more precisely than is often possible solely on the basis of party labels and campaign speeches. The sources of a candidate's financial support also alert the voter to the interests to which a candidate is most likely to be responsive and thus facilitate predictions of future performance in office.“ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976).

soutěžících subjektů, příp. snahou o umenšení vlivu sponzorů politických stran, anebo šlo zkrátka o to naplnit vlastní (prázdné) stranické pokladny.¹⁸⁸ Podstatnějším se jeví reakce Ústavního soudu, který ve svém historicky prvním nález (Pl. ÚS 24/94)¹⁸⁹ týkajícího se politických stran jednak připustil možnost financovat politické strany z veřejných prostředků – „[v] Ústavě České republiky ani v Listině , ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy nelze nalézt oporu pro principiální odmítnutí finanční podpory politických stran státem“ – jednak se vyjádřil k mezím a cílům této podpory. „To však neznamená, že financování politických stran a politických hnutí státem nemá hranic. (...) Úlohu podporovat strany a hnutí při plnění jejich ústavních a zákonných funkcí by snadno mohl přestat plnit stát, který by z finanční podpory politickým stranám a politickým hnutím učinil prostředek svého vlivu na jejich činnost anebo dokonce nástroj k jejich manipulaci. Proto finanční podpora politických stran a hnutí nesmí překročit míru respektující generelní hranici čl. 20 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou politické strany a politická hnutí odděleny od státu. (...) Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více, než na podporu občanů. (...) Částečná podpora politických stran je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnávání jejich šancí.“ Ačkoli tímto nálezem nebyla přímo testována ústavnost ustanovení, jež upravují státní příspěvky politickým stranám,¹⁹⁰ lze říct, že stál na počátku jakéhosi dialogu mezi zákonodárcem a Ústavním soudem, z něhož vzešla současná podoba právní úpravy státního financování politických stran.¹⁹¹ Poměrně vysoký počet zrušujících nálezů Ústavního soudu je pak dán především tím, že v oblasti státního financování politických stran, a obecně v oblasti práva politické soutěže, rozhoduje zákonodárce v zásadě „ve vlastní věci.“ Panuje zde tedy zvýšené riziko, že si parlamentní politické strany – v rozporu s ústavou – modifikují „pravidla hry“ tak, aby odpovídaly striktně jejich zájmům.

System přímého státního financování politických stran se skládá z příspěvku na úhradu volebních nákladů, stálého příspěvku, příspěvku na mandát a z příspěvku na podporu činnosti politického institutu.

¹⁸⁸ Vzhledem k historickému kontextu se tato poslední varianta ne zcela vylučuje s prvně uvedenou motivací. „Se značnou mírou zjednodušení lze říci, že počátek 90. let byl v oblasti financování politických stran ve znamení dorovnávání podmínek etablovaných stran z předchozího období, které disponovaly majetkem a také silnou členskou základnou, a politických stran vznikajících zcela nově.“ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 39.

¹⁸⁹ Nález ÚS ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

¹⁹⁰ Ústavní soud tímto nálezem zrušil pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat hospodárnost a účelnost hospodaření politických stran se státním příspěvkem a zákaz jakékoli účasti politických stran na podnikatelské činnosti.

¹⁹¹ Srov. ANTOŠ, Marek, 2015, str. 124.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů se prvně objevuje ve volebních zákonech z roku 1990. Již v prvních polistopadových volbách do České národní rady a do Federálního shromáždění platilo, že politickým stranám, které získají více než 2 % hlasů, náleží ze státního rozpočtu 10 Kčs za každý odevzdaný hlas. Před dalšími volbami konanými v roce 1992 byl tento příspěvek navýšen na 15 Kčs za hlas.¹⁹² Po rozpadu federace byl příspěvek na úhradu volebních nákladů zakotven zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, a také zákonem č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Pro evropské volby platí od počátku stejné konstrukce, tedy že politickým stranám (a koalicím), které získají nejméně 1 % hlasů, bude ze státního rozpočtu uhrazeno 30 Kč za každý odevzdaný hlas. V parlamentních volbách se příspěvek na úhradu volebních nákladů vyskytuje pouze u voleb do Poslanecké sněmovny, přičemž podmínky pro dosažení tohoto příspěvku, včetně jeho výše, prošly v důsledku dvojího zásahu Ústavního soudu určitým vývojem. Zákonomodárce zprvu stanovil výši příspěvku pro politické strany (a koalice) na 90 Kč za hlas a jeho výplatu podmínil získáním nejméně 3 % hlasů. Tříprocentní hranici nicméně pro rozpor s principem rovnosti šancí¹⁹³ zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98. Ústavní soud připustil existenci nějaké minimální hranice, uvedl však, že nemá sloužit jako další nástroj integrace, nýbrž jako důkaz toho, že politická strana svoji účast v politické soutěži myslí vážně. „*Smyslem volebního příspěvku nesmí být omezení volnosti volební soutěže, ale zajištění její vážnosti. (...) Jestliže moderní reprezentativní demokracie bere zřetel na funkčnost parlamentního systému a přijímá v omezené míře integrační stimul do systému rozdělování mandátů, neznamená to, že integrační hlediska smějí mít přednost před principem volné a v zásadě neomezené volební soutěže volebních stran. (...) Integrační stimuly jsou v reprezentativní demokracii v omezené míře přípustné až po ukončení procesu svobodné soutěže právně rovných politických stran, tedy po sečtení hlasů pro strany, a to určitou diferenciací při rozdělování mandátů, nikoli však apriorně finanční stimulací některých a znevýhodněním jiných stran, neboť tím by docházelo k modifikaci a stylizaci již i v počtu hlasů pro politické strany odevzdaných. (...)* [Tříprocentní hranice] přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních

¹⁹² Srov. §54 zákona č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, a § 54 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

¹⁹³ „*Princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat rovnost šancí těchto stran z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže (...). Jakýkoli zásah zákonodárce do těchto podmínek je zásahem státu a měl by se řídit obecným zájmem. (...)* [Z]ákonomodárce musí při úpravách v oblasti tvorby politické vůle respektovat, že mu jsou na tomto poli vytýčeny zvláště úzké meze a že je mu odepráno každé diferencované zacházení se stranami, jehož podkladem není důvod mimořádné závažnosti.“ Pl. ÚS 30/98.

úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži.“ V závěru nálezu Ústavní soud konstatoval, že za ústavně přípustnou považuje hranici „kolem 1 % získaných hlasů.“¹⁹⁴ Zákodárce následně v rámci rozsáhlé „opozičně-smluvní“¹⁹⁵ novely¹⁹⁶ zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, přistoupil ke snížení výše příspěvku na 30 Kč za hlas a jeho výplatu nově podmínil získáním nejméně 2 % hlasů. I tuto úpravu však posléze zrušil Ústavní soud náleženem ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, když uvedl, že *„ani snížení hranice ze tří procent na dvě procenta nemůže v kontextu všech relevantních okolností nic změnit na oprávněnosti závěru vysloveného v předchozím nálezu Ústavního soudu, totiž že citované ustanovení je (a to i po jeho novelizaci) v rozporu s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, kterýžto nález zákonodárcem nebyl zjevně respektován.“* Zhruba rok po tomto zrušujícím nálezu přijal zákonodárce dosud platnou podobu úpravy, dle které politickým stranám a koalicím, jež ve volbách do Poslanecké sněmovny získají nejméně 1,5 % hlasů, náleží 100 Kč za každý odevzdaný hlas.

Stálý příspěvek a příspěvek na mandát jsou zakotveny v ZPS, který je souhrnně označuje jako *příspěvek na činnost*. Na rozdíl od příspěvku na úhradu volebních nákladů, jenž je vyplacen jednorázově po skončení příslušných voleb, je příspěvek na činnost poskytován pravidelně po celé volební období, a to ve čtyřech čtvrtletních splátkách pozadu; každé splátce musí předcházet žádost strany adresovaná Ministerstvu financí. Stálý příspěvek i příspěvek na mandát byly zavedeny novelou ZPS provedenou zákonem č. 117/1994 Sb. s účinností od 1. 7. 1994. Od tohoto data platí, že politickým stranám, které získají ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů, vzniká nárok na stálý příspěvek. Výše ročního příspěvku se zprvu skládala z částky 3 mil. Kč a z částky odvislé od celkového počtu obdržaných hlasů; za každých započatých 0,1 % hlasů nad 3 % hranici náleželo straně dalších 100 tisíc Kč, pokud však strana překročila 5 % hranici hlasů, tato částka se dále nenavýšovala. Maximální možná výše stálého příspěvku tak činila 5 mil. Kč za rok. Příspěvek na mandát byl nastaven tak, že politické straně na jejíž kandidátní listině byl zvolen alespoň jeden poslanec nebo senátor (nebo byl za tuto stranu zvolen na kandidátní listině koalice), náleží roční příspěvek ve výši 500 tisíc Kč za každý jeden mandát. Parametry obou

¹⁹⁴ Ústavní soud v této souvislosti mj. poukázal na závěry Spolkového ústavního soudu (SRN), který za důkaz vážnosti snah ve volebním boji považuje získání alespoň 0,5 % hlasů.

¹⁹⁵ Srov. zejména čl. VII Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřené mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou ze dne 9. 7. 1998 [dostupné na https://cs.wikisource.org/wiki/Opozi%C4%8Dn%C3%AD_smlouva_mezi_%C4%8C SSD_a_ODS (cit. 11. 5. 2021)].

¹⁹⁶ Zákon č. 204/2000 Sb.

příspěvků doznaly změn v důsledky (opět „opozičně-smluvní“) novely ZPS provedené zákonem č. 340/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. Zákonodárce touto novelou zpřísnil podmínky získání nároku na stálý příspěvek: aby politická strana, která již byla příjemcem stálého příspěvku, tento nárok v příštích volbách neztratila, musela překročit již nikoli 3 % hranici, ale 5 % hranici hlasů. Změny v příspěvku na mandát se projevily jednak v navýšení částky příspěvku na mandát poslance a senátora, a to na částku 1 mil. Kč, jednak v jeho rozšíření: stát začal politickým stranám nově vyplácet příspěvek ve výši 250 tisíc Kč na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy.¹⁹⁷ Zpřísnující podmínku pro získání nároku na stálý příspěvek, jakož i navýšení příspěvku na mandát poslance a senátora vzápětí zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000. Ústavní soud, vycházející z komplexního pohledu na systém státního financování politických stran, usoudil, že *„je zde zřejmá tendence proti volné soutěži všech politických sil, neboť zvýšení podpory parlamentních stran je doprovázeno současným omezením stran méně úspěšných.“*¹⁹⁸ *Vznikají tak disproporce rozporné s účelem a cílem financování politických stran z veřejných prostředků, tedy umožněním jejich volné soutěže.* „Disproporce v podpoře politických stran, které sice reprezentují nezanedbatelný zlomek voličů, ale na podíl na státní moci nedosáhly, ilustroval Ústavní soud na hypotetickém příkladu dvou stran, které ve volbách do Poslanecké sněmovny získají 2 %, resp. 6 % hlasů. Strana trojnásobně úspěšná měla oproti své méně úspěšnější konkurentce získat zhruba pětadvacetinásobný obnos ze státní pokladny (3 milióny oproti 77 miliónům za celé volební období). *„Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip § 20 odst. 4 Listiny po oddělení stran od státu. Zvýšení hranice příspěvku na mandát pomíjí základní kritérium státní podpory, totiž počet stranami získaných hlasů a koncentruje v ústavně nepřijatelném rozsahu státní finanční podporu na parlamentní činnost.“*¹⁹⁹ Ústavní soud se rovněž kriticky vyjádřil k nárustu celkového objemu státní podpory, když v návaznosti na předchozí judikaturu odmítl stanovisko Poslanecké sněmovny, že výše státní podpory má odpovídat „reálným a přiměřeným nákladům politických stran nutným k zajištění jejich činnosti.“ Dle Ústavního soudu má platit pravý opak – finanční krytí

¹⁹⁷ Příspěvek na mandát člena zastupitelstva hlavního města Prahy byl výslovně zakotven až novelou ZPS provedenou zákonem č. 104/2001 Sb. s účinností od 21. 3. 2001. Bez zajímavosti není, že příspěvek na mandát krajských a pražských zastupitelů je v celém systému státního financování tím nejnákladnějším. Viz graf č. 1.

¹⁹⁸ Ústavní soud zde naráží na snížení příspěvku na úhradu volebních nákladů pro volby do Poslanecké sněmovny, jež bylo o měsíc dříve zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/98 (viz výše).

¹⁹⁹ Pl. ÚS 53/2000.

nákladů politických stran musí mít základ v podpoře členské a voličské základny, nikoli ve státě.²⁰⁰ Zrušením příspěvku na mandát poslance a senátora ve výši 1 mil. Kč, jemuž o měsíc dříve předcházelo zrušení (sníženého) příspěvku na úhradu volebních nákladů pro volby do Poslanecké sněmovny (viz výše), Ústavní soud dle svých slov vytvořil Parlamentu prostor pro uplatnění celkově nového přístupu k financování politických stran státem tak, aby se proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži výrazně změnila ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách. V této souvislosti Ústavní soud sice uznal, že jeho úlohou není v podrobnostech hodnotit účelnost nebo vhodnost zákonných úprav, nýbrž jejich ústavnost, současně však považoval za vhodné připomenout závěry Benátské komise,²⁰¹ která příznivě hodnotí země, jež váží finanční pomoc státu stranám na jejich volební úspěch a na příjmy z členských příspěvků (např. Německo), čímž vyslal zákonodárci poměrně jasný signál, kudy by měly vést jeho další kroky. Okamžitou reakcí zákonodárce na vyhlášení citovaného nálezu bylo přijetí novely ZPS, resp. „přílepku“ ke zrovna projednávanému zákonu č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze smluv mezi vládou ČR, SR, a SRN (...),²⁰² jímž zákonodárce snížil příspěvek na mandát poslance a senátora na částku 900 tisíc Kč a současně navýšil stálý příspěvek z 3 mil. Kč na 6 mil. Kč s tím, že částka poskytovaná za každých započatých 0,1 % hlasů nad 3 % hranici se zvýšila ze 100 tisíc Kč na 200 tisíc Kč. Jinými slovy, zákonodárce nikterak výrazně snížil Ústavním soudem kritizovaný příspěvek na mandát poslance a senátora a zároveň zdvojnásobil stálý příspěvek, kterým jsou kvůli vysoké 3 % hranici primárně dotovány strany zastoupené v Poslanecké sněmovně.²⁰³ Přijetím této úpravy, jež s výjimkou let 2011 až 2016 platí v nezměněné podobě dodnes,²⁰⁴ zákonodárce jasně deklaroval, že prostor vytvořený Ústavním soudem pro uplatnění celkově nové koncepce státního financování politických stran se rozhodl nevyužít. Očekávatelnou reakcí

²⁰⁰ „[S]tátní příspěvek má pouze usnadňovat stranám tu úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách (...).“ Pl. ÚS 53/2000.

²⁰¹ Jedná se o poradní orgán Rady Evropy pro otázky ústavního práva.

²⁰² Šlo o historicky první případ tzv. legislativního přílepku, tedy o praxi, kterou později Ústavní soud prohlásil za neústavní. Srov. nález ÚS ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 20 odst. 3 až 5.

²⁰³ Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2002 se v intervalu 3 % až 5 % získaných hlasů nepohybovala žádná politická strana, totéž se opakovalo v roce 2006. V roce 2010 byly takové strany tři, v roce 2013 jedna a v roce 2017 opět žádná.

²⁰⁴ V důsledku propadu příjmů státního rozpočtu v době hospodářské krize byla přijata novela ZPS (zákon č. 345/2010 Sb.), která s účinností od 1. 1. 2011 snížila příspěvek na mandát o 5 %, tedy na částku 855 000 Kč, resp. 237 500 Kč. Původní výše byla navržena novelou ZPS provedenou zákonem č. 302/2016 Sb. V tomto směru bude zajímavé sledovat, zdali se zákonodárce k obdobnému kroku odhodlá i během právě probíhající „koronakrize“, jež je provázena daleko vyššími schodky veřejných rozpočtů, než tomu bylo v případě poslední velké recese.

Ústavního soudu by bylo vyhlášení dalších derogačních nálezů, to se však nestalo, neboť „druhá generace“ a zejména pak „třetí generace“ ústavních soudců na judikaturní přístup svých předchůdců bohužel nenavázala.²⁰⁵

Prvním takovým rozhodnutím byl náleze ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03, v němž Ústavní soud potvrdil ústavnost podmínky vzniku nároku na stálý příspěvek (zisk nejméně 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny) i jeho výši (6 až 10 mil. Kč ročně). Slabiny tohoto nálezu jsou zdařile popsány ve dvou odlišných stanoviscích soudců Gütlera, Duchoně (společné stanovisko) a Wágnerové. Hlavní výtkou disentuujících soudců je, že Ústavní soud neposuzoval institut stálého příspěvku v kontextu celého systému státního financování politických stran. Pakliže by tak učinil, musel by dojít ke stejným závěrům jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, tedy že finanční pomoc státu se příliš koncentruje na strany zastoupené v Poslanecké sněmovně, přičemž „spoluvínikem“ této neústavní disproporce je vedle příspěvku na mandát i institut stálého příspěvku. Ústavní soud se však komplexnějšímu posouzení státního financování politických stran – s odkazem na zákaz rozhodovat „ultra petitem“²⁰⁶ – vyhnul. Výsledkem je v mnohém problematické rozhodnutí, v němž Ústavní soud paradoxně apeluje na zákonodárce, aby akceptoval právní názory obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 26/94 a sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, sám se však od těchto názorů odvrací, příp. – a to je pravděpodobně přesnější popis – tyto názory nesprávně interpretuje,²⁰⁷ což se podepisuje na zcela nepřesvědčivém zdůvodnění ústavní konformity 3 % hranice pro získání nároku na stálý příspěvek: *„Stálý příspěvek je formou financování politických stran parlamentních i neparlamentních. Z uvedeného důvodu je u něj podmínkou ústavní konformity zajištění otevřenosti pluralitního politického systému, hranice pro jeho*

²⁰⁵ Přehledný chronologický seznam soudců Ústavního soudu je dostupný na https://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_soudc%C5%AF_%C3%9Astavn%C3%ADho_soudu_%C4%8Cesk%C3%A9_republiky (cit. 11. 5. 2021).

²⁰⁶ Navrhovatelkou byla politická strana s názvem „Sdružení nezávislých“, která spolu s ústavní stížností podala návrh na zrušení celého § 20 ZPS. Ústavní soud však s ohledem na předmět ústavní stížnosti (srov. § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) usoudil, že navrhovatelka je oprávněna napadat pouze ustanovení § 20 odst. 4 a 6 ZPS (institut stálého příspěvku), a tudíž návrh ve zbylé části odmítl.

²⁰⁷ Ratio decidendi předmětného nálezu je založeno na myšlence, že jednotlivé formy státních příspěvků sledují rozdílné účely (tj. podporují rozdílné aktivity stran). Jde nicméně o umělou konstrukci, jelikož v zásadě celý systém státního financování sleduje jediný „obecný“ účel a tím je podpora politických stran v jejich účasti na politické soutěži. Tomuto závěru odpovídá i právní úprava, neboť vyjma příspěvku na podporu činnosti politického institutu (viz níže) nejsou jednotlivé formy státního financování účelově vázány. Srov. Pl. ÚS 26/94. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2005, str. 10. Dále Ústavní soud např. uvedl, že v předchozích nálezech byla hranice pro státní financování politických stran poměřována z pohledu dvou (kolizních) principů, a to principu pluralismu a principu integrace. Použitelnost principu integrace pro oblast státního financování politických stran byla nicméně zcela jasně odmítnuta nálezem sp. zn. Pl. ÚS 30/98 (viz výše).

poskytování musí být proto výrazně nižší, než je stanovena výše uzavírací klauzule proporcionálního volebního systému. Za takovou výrazně nižší mez lze považovat i hranici 3 % ve volbách získaných platných hlasů, tedy hranici o 40 % nižší, než je výše uzavírací klauzule. Splňuje-li zákonná úprava stálého příspěvku ústavní požadavek garantování otevřenosti politického systému, pak vzhledem k odlišné funkci stálého příspěvku na činnost a úhrady volebních nákladů politických stran není dán důvod ekvivalence jejich výše. (...) Snížení hranice pro poskytování stálého příspěvku na činnost politických stran pod hranici 3 % ve volbách získaných hlasů však zmíněný problém nejen neřeší, ale naopak rozšiřuje okruh adresátů tohoto příspěvku, a ve svých důsledcích znamená další nárůst státního podílu na financování politických stran, tedy posun v tom směru, s nímž se Ústavní soud v předchozí judikatuře neztotožnil. Kromě navýšení požadavků na státní rozpočet by takovýto posun odporoval principu zakotvenosti politických stran v občanské společnosti (...).“²⁰⁸

Posledním relevantním nálezem v oblasti státního financování a zároveň druhým rozhodnutím, jímž se Ústavní soud odchýlil od předchozích právních názorů, je náleze ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17. Přestože navrhovatelka nenapadla svým návrhem všechny formy státního financování,²⁰⁹ lze vzhledem k deklarovanému komplexnímu přezkumu²¹⁰ usoudit, že Ústavní soud svým zamítavým rozhodnutím potvrdil ústavnost celého systému státního financování. Podobně jako u předchozího nálezu se nicméně i zde našla skupinka tří disentujících soudců, kteří poměrně ostře volají po návratu k přístupu, který Ústavní soud v této oblasti zaujímal před nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/03. Disentující soudci v duchu předchozích nálezů uvádějí, že rozhodne-li se stát poskytovat politickým stranám příspěvky ze státního rozpočtu, musí tak činit způsobem, který nebude volnou soutěž (a schopnost politických stran v ní uspět) ovlivňovat či vychylovat nad přípustnou míru. Stát může v jisté míře legitimně diferenciovat množství finanční podpory politickým stranám dle jejich volebního úspěchu, avšak tyto rozdíly vyžadují velmi důkladné odůvodnění, protože jinak dochází k protiústavnímu narušení podmínek volné a principiálně rovné soutěže politických stran. Jinými slovy, disentující soudci v oblasti státního financování politických stran zdůrazňují nutnost přísného přezkumu dodržení závazného ústavního rámce, tedy přístupu, jenž byl předmětným nálezem zcela opuštěn: „Ústavní soud [nepovažuje] při zkoumání

²⁰⁸ Pl. ÚS 10/03.

²⁰⁹ Skupina 18 senátorů navrhla v oblasti státního financování zrušit ustanovení § 20 odst. 3 ZPS (podmínka vzniku nároku na stálý příspěvek), § 20 odst. 5 ZPS (podmínka vzniku nároku na příspěvek na podporu činnosti politického institutu) část § 20 odst. 7 ZPS (výše příspěvku na mandát poslance a senátora) a § 20 odst. 8 ZPS (výše příspěvku na podporu činnosti politického institutu).

²¹⁰ Srov. Pl. ÚS 11/17, bod 46.

důvodnosti posuzovaného návrhu za podstatnou otázku, zda stávající model financování politických stran působí vůči „menším“ či neparlamentním stranám diskriminačně, neboť jistá míra nerovnosti těchto politických stran se stranami parlamentními je každému stranickému systému vlastní. Za podstatnou považuje pouze otázku, zda stávající systém financování nepoškozuje některé politické strany (bez dalších přívlastků) natolik, že jim fakticky znemožňuje adekvátním způsobem (tedy ideálně na půdě Parlamentu) reprezentovat zájmy té – nikoli marginální – části společnosti, k jejichž ochraně a hájení taková politická strana vznikla a funguje“²¹¹ Ústavní soud zde správně podotýká, že jistá míra nerovnosti mezi parlamentními a neparlamentními stranami je každému systému vlastní, opouští však premisu, že demokratický stát by bez naléhavého důvodu neměl tuto faktickou nerovnost dále zvyšovat.²¹² Z přístupu Ústavního soudu totiž plyne, že diskriminace „některých“ (rozuměj neparlamentních) politických stran je přípustná, a to až do té míry dokavad' nejsou šance na volební úspěch těchto stran sraženy na úplné minimum. Testem ústavnosti modelu státního financování pak má být toliko empirické zjišťování, zdali ve volbách do Poslanecké sněmovny vedle „etablovaných“ stran zaznamenávají úspěch i nové, menší subjekty. Naznačený rozsah benevolence Ústavního soudu vůči zákonné úpravě, jakož i zvolený test ústavnosti je nutné kategoricky odmítnout. Ústavní soud by se neměl – jak správně namítají disentuující soudci – spokojit s konstatováním, že ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017 uspěl rekordní počet stran, a tudíž je vlastně „vše v pořádku.“²¹³ Vše v pořádku by bylo, pakliže by Ústavní soud přesvědčivě zdůvodnil, proč se odchýlil od svých dřívějších právních názorů, a proč považuje za ústavně konformní současný model státního financování, jenž výrazně favorizuje parlamentní strany. Ústavní soud ve svém odůvodnění vychází z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, v němž se pokusil vymezit účely (cíle) jednotlivých forem státního financování: „[c]ílem úhrady volebních nákladů je umožnit politickým stranám (...) účast ve volební soutěži. (...) Příspěvek na mandát zrcadlí úkoly politických stran, jež souvisejí s jejich působením v oblasti zákonodárství.“²¹⁴ Legitimita příspěvku na mandát je zde postavena na tom, že politické strany zastoupené v Parlamentu a krajských zastupitelstvech (!) plní určité úkoly v oblasti zákonodárství, pročez má být ústavně konformní tyto strany více finančně

²¹¹ Ústavní soud svůj přístup popsal též slovy: „V rámci ústavněprávního přezkumu napadené právní úpravy se tedy Ústavní soud nezaměřil na otázku, zda stávající model financování politických stran nevykazuje závažné deficity (jelikož takovou indikaci je v určité míře možné očekávat vždy, neboť je patrně těmto systémům imanentní), nýbrž toliko posoudí, zda tyto deficity jednotlivě nebo ve svém souhrnu nezpůsobují natolik závažné zásahy do volné soutěže politických stran, že dochází - z dlouhodobého hlediska - k ohrožení samotné podstaty čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.“ Pl. ÚS 11/17.

²¹² FILIP, Jan, 1996, str. 280.

²¹³ Srov. Pl. ÚS 11/17, bod 9 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida a Šimíčka.

²¹⁴ Pl. ÚS 10/03. Účel stálého příspěvku je v obou nálezech ponechán bez objasnění.

podporovat. Jak již bylo naznačeno výše, tuto konstrukci Ústavního soudu je nutné odmítnout. Jakkoli je nepochybně ústavně konformní podporovat „větší“ strany vyšší částkou, neboť je legitimní zohlednit míru jejich podpory ve společnosti, nejeví se nicméně důvodným poskytovat těmto úspěšnějším stranám další bonus ve formě příspěvku na mandát, a zvláště pak ne v takové míře v jaké to činí současný model státního financování. Nelze totiž přehlédnout, že oblast zákonodárství materiálně zcela zabezpečuje stát. V této souvislosti se dokonce hovoří o tzv. nepřímém státním financování politických stran (viz kap. 4.3), neboť z finanční a materiální podpory, kterou stát poskytuje zákonodárcům, v praxi nepochybně profitují i samotné politické strany.²¹⁵ O legitimitě příspěvku na mandát bychom mohli hovořit, pakliže by situace byla zcela opačná, tedy že politickým stranám, jež dosáhly podílu na výkonu veřejné moci, by v této souvislosti vznikaly zvláštní výdaje, které by bylo vhodné dorovnat. Jelikož tomu tak ale není, nelze pokládat institut příspěvku na mandát za nic jiného než za klamný manévr zákonodárce (parlamentních politických stran), jehož pravým účelem je naplnění vlastních stranických pokladen, a to na úkor svých méně úspěšných konkurentů.

Nejmladší formou přímého státního financování politických stran je **příspěvek na podporu činnosti politického institutu**. Zakotven byl (spolu se samotným politickým institutem) novelou ZPS provedenou zákonem č. 302/2016 Sb. V důvodové zprávě k návrhu této novely se k politickým institutům a jejich finanční podpoře uvádí následující: „*za účelem vytvoření podmínek pro etablování a dlouhodobě udržitelné financování institucí, které by svou činností posilovaly roli politického stranictví ve společnosti a tím i stabilitu politického systému jako celku, se navrhuje doplnit platnou právní úpravu o možnost založení nebo účasti na činnosti politického institutu – veřejně prospěšné právnické osoby, jejímž úkolem by mělo být, obdobně jako v řadě vyspělých evropských demokracií, zejména vzdělávání veřejnosti v politickém myšlení a proceduře, zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot a právního státu, podpora aktivní volební účasti občanů na volebním procesu a v neposlední řadě i rozšíření a upevnění expertního zázemí politických stran.*“ Dle ZPS se politickým institutem rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblastech vyjmenovaných v § 17 odst. 4 ZPS (např. rozvoj demokracie a právního státu, podpora aktivní účasti občanů na veřejném životě, zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse atd.) Z uvedeného vyplývá, že finanční podporou politických institutů zákonodárce usiluje o větší provázanost politických stran s občanskou společností a o celkovou kultivaci politického prostředí.

²¹⁵ KYSELA, Jan a KOKES, Marian, 2017, § 17 odst. 8.

Otázkou je, zdali přijatá podoba právní úpravy je schopna k tomuto přispět, anebo zdali nově²¹⁶ zavedená forma státní podpory nepředstavuje jen další finanční zvýhodnění parlamentních stran.

Hlavní specifikum příspěvku na podporu činnosti politického institutu spočívá v jeho účelové vázanosti. Stát tento příspěvek vyplácí politické straně,²¹⁷ ta jej však smí použít výlučně k hrazení výdajů na činnost politického institutu (§ 20 odst. 5 ZPS). S porušením uvedeného příkazu nicméně není spojena žádná sankce.²¹⁸ Mimo to právní úprava netrvá na faktické (personální, organizační) samostatnosti politických institutů a politických stran. Nezdá se tak být dostatečně zajištěno, že příspěvek na podporu činnosti politického institutu nebude nakonec využit k financování „běžné“ stranické činnosti.

Nárok na příspěvek vzniká při splnění dvou podmínek: (1) alespoň jeden poslanec byl za danou stranu zvolen přinejmenším ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny a (2) tato strana je současně zakladatelem nebo členem politického institutu, na jehož činnost hodlá příspěvek čerpat (§ 20 odst. 5 ZPS). Obdobně jako *příspěvek na činnost* je i tento příspěvek vyplácen pravidelně po celé volební období, a to ve dvou pololetních splátkách pozadu; i zde je nutné o výplatu žádat Ministerstvo financí. Výše příspěvku činí ročně částku, která se rovná 10 % z celkové výše příspěvku na činnost náležející dané politické straně.

Právní úprava politických institutů včetně parametrů příspěvku na podporu jejich činnosti byla napadena (již zmíněným) návrhem skupiny 18 senátorů, jenž vedl k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/17. Návrh byl Ústavním soudem i v této části zamítnut, přičemž čtyři soudci uplatnili právo odlišného stanoviska. Disentující soudci pokládají za protiústavní prvně uvedenou podmínku vzniku nároku na příspěvek na podporu činnosti politického institutu, neboť dle nich vede k dalšímu zvýhodnění těch stran, které mají již disproportční prospěch ze stálého příspěvku a příspěvku na mandát. „[D]alší bonus pro již tak zvýhodněný úzký okruh politických stran [nemůže] v testu ústavnosti za daného kontextu obstát. (...) A navíc ještě zákonodárce bez srozumitelného účelu vytváří užší privilegovanou skupinu stran, jimž na tento další finanční příspěvek vzniká nárok.“²¹⁹

²¹⁶ Tento příspěvek byl politickým stranám vyplácen poprvé v roce 2018.

²¹⁷ Srov. § 17 odst. 8 písm. j) a § 20a odst. 3 ZPS.

²¹⁸ Sankce hrozí pouze politickému institutu, a to v případě, že by tento státní příspěvek, jenž mu byl předtím politickou stranou „přeposlán,“ použil na financování volební kampaně [§ 19k odst. 1 písm. k) ZPS].

²¹⁹ Pl. ÚS 11/17, bod 26 a 27 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka a Filipa.

Přímé státní financování politických stran v ČR						
	Volby					
	Sněmovní	Senátní	Evropské	Krajské	Obecní	Prez.
Stálý příspěvek (roční)	6–10 mil. Kč <i>3-5 % hlasů</i>	-	-	-	-	-
Příspěvek na mandát (roční)	900 tis. Kč za mandát poslance	900 tis. Kč za mandát senátora	-	250 tis. Kč za mandát zastupitele	250 tis. Kč za mandát zastupitele Prahy	-
Příspěvek na podporu činnosti pol. institutu (roční)	10 % z celkové výše příspěvku na činnost <i>Zvolení poslance přinejmenším ve 2 ze 3 posledních voleb</i>	-	-	-	-	-
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	100 Kč za hlas <i>1,5 % hlasů</i>	-	30 Kč za hlas <i>1 % hlasů</i>	-	-	-

4.2.2 Základní nedostatky právní úpravy

Přidržíme-li se judikatury „prvního“ Ústavního soudu,²²⁰ lze identifikovat dva základní požadavky, které Ústavní soud kladl na právní úpravu státního financování politických stran. První vychází z principu rovnosti. Zákonodárce musí respektovat, že jsou mu na poli tvorby politické vůle vytyčeny zvláště úzké meze, a že je mu odepřeno každé diferenciované zacházení se stranami, jehož podkladem není důvod mimořádné závažnosti (Pl. ÚS 30/98). Mezi stranami lze činit rozdíly na základě jejich zakotvení ve společnosti. To se odvozuje především od volebních výsledků, příp. je dle Ústavního soudu přípustné

²²⁰ Srov. Pl. ÚS 26/94, Pl. ÚS 30/98, Pl. ÚS 42/2000, Pl. ÚS. 53/2000.

zohlednit i objem finančních prostředků, jež je strana schopna získat od fyzických osob. Legitimním je rovněž zcela odepřít přístup ke státnímu financování těm stranám, jejichž volební výsledek nelze brát jako dostatečný důkaz vážnosti jejich působení v politice. Druhý požadavek vychází z principu oddělenosti stran od státu. Politické strany nemohou dle Ústavního soudu plnit své základní funkce, spoléhají-li se více na podporu státu než na podporu občanů (Pl. ÚS 26/94).

Oba tyto požadavky (principy) byly popřeny nálezem sp. zn. Pl. ÚS 11/17. O současném systému státního financování tak lze tvrdit, že (1) „vytváří výraznou nerovnost mezi jednotlivými politickými stranami v míře, která postrádá racionální a ústavně konformní opodstatnění (...), a která zároveň neodpovídá míře jejich podpory (reprezentativnosti) ve společnosti“²²¹ (2) umožňuje politickým stranám žít převážně/výhradně ze státních prostředků.

Z jednotlivých forem státního financování odpovídá požadavku rovnosti pouze příspěvek na úhradu volebních nákladů. Nicméně u příspěvku, jenž je vyplácen za volby do Poslanecké sněmovny lze mít pochyby, zdali 1,5 % hranice hlasů nepřesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů a nezasahuje tak do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži.²²² U všech ostatních forem státního financování tento druh pochyb není na místě, neboť se zdá být zřejmé, že 3 % hranice (stálý příspěvek) a hlavně 5 % hranice (vše ostatní) jsou daleko nad rámec toho, co lze už považovat za dostatečný důkaz vážnosti volebního úsilí.

Nerovnosti v současném systému státního financování lze vhodně ilustrovat pomocí výpočtu, k němuž přistoupili disentující soudci v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/17 a dříve i Antoš.²²³ Sečteme-li všechny státní příspěvky, které politické strany získají na základě výsledku jedné voleb do Poslanecké sněmovny a tuto částku vydělíme počtem získaných hlasů, zjistíme cosi jako „finanční hodnotu jednoho hlasu.“²²⁴ Současná právní úprava vytváří, při pohledu na volby do Poslanecké sněmovny, čtyři kategorie politických stran: (1) strany, které nemají nárok na žádnou státní finanční pomoc, neboť dle zákonodárce neprokázaly vážnost úmyslu ve volební soutěži – zisk menší než 1,5 % hlasů, (2) strany, které mají nárok pouze na příspěvek na úhradu volebních nákladů – zisk 1,5 % až 2,99 % hlasů,

²²¹ Pl. ÚS 11/17, bod 17 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka.

²²² Ústavní soud, jak již bylo zmíněno, za ústavně přípustnou označil hranici „kolem 1 % získaných hlasů.“ Pl. ÚS 30/98. Dle mého soudu se ústavně konformní hranice nachází mezi 0,5 % a 1 %.

²²³ ANTOŠ, Marek, 2015, str. 133n.

²²⁴ Pl. ÚS 11/17, bod 16 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka.

(3) strany, které mají vedle příspěvku na úhradu volebních nákladů nárok i na stálý příspěvek – zisk 3 % až 4,99 % hlasů, a konečně (4) strany, které vedle zmíněných příspěvků mají nárok i a na příspěvek na mandát – zisk 5 % a více hlasů. Uvedené kategorie politických stran jsou zobrazeny v grafu č. 2., jenž vychází z výsledků voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Hlas odevzdaný stranám v první kategorii měl – finančně řečeno – nulovou hodnotu. Hlas pro strany v druhé kategorii byl oceněn přesně 100 Kč. Hlas pro strany v třetí kategorii měl hodnotu přibližně 258 Kč. Ze čtvrté kategorie se v grafu objevují čtyři sněmovní strany: strany, které těsně či nijak výrazně překročily 5% hranici pro vstup do Poslanecké sněmovny (344 Kč, 355 Kč), strana, která výrazně překročila 5 % hranici (327 Kč) a vítěz voleb (313 Kč). Bez zajímavosti není, že křivka postupně klesá, což je dáno tím, že stálý příspěvek se od zisku 5 % hlasů dále nenavysuje.²²⁵

Skutečnost že graf č. 2 zachycuje jakýsi oblouk a nikoli rovnou úsečku u stran, jež prokázaly vážnost svého působení v politice, nelze považovat za ústavně konformní, neboť není jasné, proč by hlasy odevzdané stranám v druhé, třetí a čtvrté kategorii měly mít odlišnou hodnotu.²²⁶

V souvislosti s druhým požadavkem je třeba konstatovat, že v současném systému státního financování není zakotven žádný mechanismus, který by podmiňoval výplatu státních příspěvků schopností stran obstarávat si finanční zdroje od svých členů a příznivců. Teoreticky je tak možné, aby politická strana svoji činnost financovala zcela z veřejných prostředků. Nahlédnutím do výročních finančních zpráv politických stran zjistíme, že některé strany se stavu úplné finanční závislosti na státu významně přibližují, neboť jejich příjmy se v některých letech takřka výhradně skládaly ze státních příspěvků (viz graf č. 3).²²⁷ Je ovšem nutné mít na paměti, že příspěvek na úhradu volebních nákladů je vyplácen jednorázově po skončení sněmovních a evropských voleb, což vede ke skokovému nárůstu objemu státních příspěvků v jednotlivých letech. Na druhou stranu procentuální rozdíly mezi „volebními“ (2017, 2019) a „nevolebními“ roky (2018, 2020) se nezdají být tak dramatické, neboť v době voleb se vedle státních příjmů zpravidla zvyšují i příjmy soukromé (dary, jiná bezúplatná plnění). Komplexnější pohled nabízí graf č. 4, jenž obsahuje souhrnnou strukturu příjmů politických stran za období 2017–2020. Z něj je patrné, že u všech stran zastoupených

²²⁵ Pokud bychom modelovaly stranu se 100% ziskem hlasů, tak hodnota jednoho hlasu by klesla až na 250 Kč, což je méně než u stran pohybujících se v intervalu 3 % až 4,99 % hlasů (třetí kategorie).

²²⁶ ANTOŠ, Marek, 2015, str. 135.

²²⁷ Ve výročních zprávách se jako příjem vykazují i zápůjčky a úvěry. Ve skutečnosti však o příjem v pravém slova smyslu nejde (úvěr je závazek) a jako s příjmy s nimi není počítáno ani v jednotlivých grafech. Obdobně ANTOŠ, Marek, 2015, str. 131.

v Poslanecké sněmovně se stát podílel na jejich celkových příjmech z více jak 50 %, přičemž u tří (spíše mladších) stran je tento podíl silně převažující: SPD 89,52 %, Piráti 85,43 %, ANO 84,68 %.

Závěr o tom, že model státního financování, jenž umožňuje politickým stranám čerpat státní podporu v míře přesahující objem prostředků, které strana získala od svých členů a příznivců, příp. vlastní činností, je „automaticky“ protiústavní, se nicméně jeví jako příliš restriktivní. Ústavní soud se ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 inspiroval u Spolkového ústavního soudu, který svými rozhodnutími „dotlačil“ německého zákonodárce k zakotvení tzv. relativní horní hranice.²²⁸ Její smysl spočívá v tom, že nedovoluje státu, aby politické straně vyplatil více, než strana získá vlastním úsilím (tj. ze soukromých zdrojů). Strany jsou tak efektivním způsobem nuceny v první řadě hledat materiální podporu u svých členů a příznivců, což přispívá k jejich větší otevřenosti a užšímu sepětí s občanskou společností.²²⁹ Jakkoli lze se závěry Spolkového ústavního soudu v obecné rovině souhlasit, domnívám se, že zákonodárci by měl být poskytnut prostor pro uplatnění i jiné, méně rigorózní podoby relativní horní hranice. Z důvodu zajištění větší prostupnosti politického systému by např. bylo možné uvažovat i o takové verzi relativní horní hranice, která by se v případě nedostatečných soukromých příjmů aktivovala až od určité výše státních příspěvků, což by napomohlo menším, nově vznikajícím stranám, které již zaznamenaly určitý volební úspěch, nicméně se jim zatím nepodařilo vybudovat dostatečnou základnu podporovatelů.²³⁰

4.2.3 Návrhy de lege ferenda

Antoš, jenž je kritický k současnému disproporčnímu financování „malých“ a „velkých“ stran, a také k přílišné závislosti stran na penězích od státu, navrhuje čerpat inspiraci v Německu. Za klíčovou součást tamní právní úpravy pokládá institut relativní horní hranice. Státní financování by dle Antoše mohlo vypadat tak, že nejprve by se vypočítala maximální výše státní podpory za volby do Poslanecké sněmovny, a to čistě podle volebního výsledku – např. ve výši 300 Kč za hlas. Skutečná výše vyplaceného příspěvku by však u konkrétní politické strany záležela na tom, kolik by nejprve sama vybrala na členských příspěvcích a darech. Požadovaný poměr by měl nabíhat postupně, aby se strany dokázaly přizpůsobit, a postupně by mohl dojít až k německému 1:1; stát by pak straně vyplatil nejvýše

²²⁸ Srov. § 18 odst. 5 německého zákona o politických stranách (PartG).

²²⁹ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 4. 1992, BVerfGE 85, 264.

²³⁰ Srov. BEJDÁK, Matěj, 2019, str. 37–38.

stejný objem peněz, kolik by byla schopna získat od soukromých podporovatelů. Pro tento účel by se navíc příspěvky a dary mohly započítávat jen do určité výše, popř. jen dary od fyzických osob.²³¹

Šimíček rovněž zdůrazňuje potřebu toho, aby model státního financování motivoval politické strany k oslovování pokud možno co největšího počtu svých členů a příznivců.²³² Co se týče přístupu ke státnímu financování, odmítá jiná omezení než ta, která slouží k zajištění vážnosti politické soutěže, pročež požaduje úplné zrušení stálého příspěvku i příspěvku na mandát.²³³ „Ušetřené“ prostředky navrhuje použít k posílení volebního příspěvku, jenž by měl být zakotven u všech typů voleb. „[P]okud existuje politická vůle, že stát je schopen a ochoten každoročně přispívat všem politickým subjektům (...) ročně částkou přibližně 500 mil. Kč, je věcí technického provedení tuto částku rozpočítat podle jednotlivých voleb konaných na našem území a následně konkretizovat do částek, které by byly každoročně vypláceny za jeden obdržovaný hlas.“²³⁴ Diskusní otázkou pak má být, zdali honorovat všechny typy voleb stejnou měrou, anebo zda mezi nimi rozlišovat, „např. tak, že nejvíce by byly zohledněny volby do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu, následně volby prezidentské, krajské a konečně volby komunální.“²³⁵

V souvislosti s rozšířením volebního příspěvku na všechny typy voleb otevírá Šimíček významnou, nicméně v literatuře²³⁶ i judikatuře²³⁷ spíše opomíjenou, otázku státního (ne)financování nezávislých kandidátů. Dle Šimíčka odporuje účelu a smyslu čl. 22 Listiny, pakliže jsou státem finančně podporovány pouze politické strany a nikoli i ostatní aktéři politického systému. „[P]rivilegovanost [politických stran] nelze zaměňovat za jejich výlučnost, a to ani v oblasti financování.“²³⁸

Osobně se rovněž přikláním k zakotvení tzv. relativní horní hranice. Její podoba by však neměla být více rigorózní, než je ta německá. Z důvodů, jež jsou uvedeny výše, naopak

²³¹ Antoš zde navrhuje (připouští) zakotvení přísnější verze relativní horní hranice, než mají v Německu, neboť tamní úprava odvozuje její výši – bez restrikcí – od všech soukromých příjmů. Srov. § 18 odst. 5 a § 24 odst. 4 bod 1 až 7 německého zákona o politických stranách (PartG). ANTOŠ, Marek, 2015, str. 136.

²³² ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2005, str. 11.

²³³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2005, str. 8, 11. V tomto ohledu není překvapením, že Šimíček v postavení soudce Ústavního soudu shledal za protiústavní rovněž podmínku vzniku nároku na příspěvek na podporu činnosti politického institutu (§ 20 odst. 5 ZPS), viz kap. 4.2.1.

²³⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 37.

²³⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 37.

²³⁶ Srov. OUTLÝ, Jan, 2003, str. 76–77. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 20 odst. 3 až 5.

²³⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-116. Pl. ÚS 10/03, odlišné stanovisko soudkyně Wágnerové. Pl. ÚS 11/17, odlišné stanovisko soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka.

²³⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 24.

považují za vhodné, aby se relativní horní hranice mohla aktivovat až v případě, kdy státní podpora politické strany přesáhne např. částku 10 mil. Kč za rok.²³⁹

Souhlasím s Šimíčkem, že je načase otevřít otázku financování veškerého politického života. Zákaz diferenciovaného zacházení se stranami, jehož podkladem není důvod mimořádné závažnosti (Pl. ÚS 30/98), je nutné vztáhnout na všechny kandidující subjekty. Na druhou stranu určitá míra znevýhodnění nezávislých kandidátů v rámci systému státního financování se jeví jako legitimní, neboť jejich význam pro ústavní a politický systém není srovnatelný s úlohou a funkcemi, jež plní politické strany.²⁴⁰ Současná nulová státní podpora nezávislých kandidátů (v kombinaci s poměrně štědrá pomocí politickým stranám) nicméně není dle mého soudu tím diferenciovaným zacházením, které lze označit za ústavně přípustné. Vedle toho je třeba vycházet i z cílů státního financování. Pakliže smyslem státní podpory je mj. vytváření jakési hráze proti moci peněz v politice, resp. přílišné závislosti politických stran na velkých sponzorech, nejví se racionálním, neposkytovat tuto „ochranu“ i ostatním účastníkům politické soutěže.

Stát v současnosti vyplácí politickým stranám každoročně zhruba 700 mil. Kč.²⁴¹ Budeme-li z této částky vycházet i při modelaci nového systému státního financování, mohla by právní úprava vypadat následovně.

Politickým stranám, nezávislým kandidátům a sdružením nezávislých kandidátů, jež překročily hranici hlasů dokládající vážnost jejich úmyslů, by za každý platný obdrženy hlas byla vyplacena částka 150 Kč. Tato výše by platila pro všechny typy voleb, vyjma voleb prezidentských. Volební příspěvek by byl koncipován jako každoroční. Politickému subjektu by se vyplácela vždy poměrná část státního příspěvku, přičemž výše dílčí splátky za konkrétní volby by se odvíjela od délky volebního období daného zákonodárného

²³⁹ Strana s nárokem na roční státní příspěvek přesahující 10 mil. Kč by musela pro získání celé částky vygenerovat vlastním úsilím minimálně stejný obnos. Pakliže by její soukromé příjmy byly nižší, adekvátně by klesla i výše státní podpory, nejméně však na částku 10 mil Kč.

²⁴⁰ V „katalogu funkcí“ politických stran nalezneme činnosti, které nezávislí kandidáti dost dobře vykonávat nemohou (zapojování občanů do politického života, výběr a výchova elit). Srov. FIALA, Petr a STRMISKA, Maxmilián, 2009, str. 66n.

²⁴¹ Viz údaje Ministerstva financí dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti> (cit. 24. 3. 2021). Pro srovnání: částka 700 mil. Kč odpovídala 0,046 % skutečných příjmů českého státního rozpočtu za rok 2019 [viz údaje Ministerstva financí, dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/pokladni-plneni-sr-37026> (cit. 24. 3. 2021)]. V Německu je maximální roční výše státních příspěvků limitována částkou 190 mil. euro [§ 18 odst. 2 německého zákona o politických stranách (PartG)], což odpovídalo 0,053 % skutečných příjmů spolkového rozpočtu za rok 2019 [viz údaje Spolkového ministerstva financí, dostupné na <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/01/2020-01-13-PM01-Abschluss-BHH2019.html> (cit. 24. 3. 2021)].

(zastupitelského) sboru. Za obdržený hlas ve sněmovních, obecních a krajských volbách (4leté volební období) by tak byla každoročně vyplacena částka 37,5 Kč; za hlas v evropských volbách (5leté volební období) částka 30 Kč; a za hlas v senátních volbách (6leté volební období) částka 25 Kč. Souhrnný roční náklad na volební příspěvek by se při současné²⁴² průměrné volební účasti blížil částce 600 mil. Kč.

Další položkou pro státní rozpočet by byla podpora prezidentských kandidátů. Ta by mohla vypadat tak, že každý zaregistrovaný „občanský“ prezidentský kandidát by před konáním voleb obdržel částku 7 mil. Kč a každý kandidát postupující do 2. kola dále částku 1,5 mil. Kč. Celkové výdaje na státní podporu prezidentských kandidátů by se zastropovaly částkou 50 mil Kč (dílní absolutní hranice). Průměrný roční náklad by tak v případě voleb konaných v řádném termínu činil nejvýše 10 mil Kč.

Zbývajících zhruba 100 mil. Kč navrhuji použít na státní příspěvek, jehož účelem by (po německém vzoru)²⁴³ bylo (ještě více) motivovat politické strany k hledání materiální podpory u svých členů a příznivců: stranám, které v posledních volbách do Poslanecké sněmovny nebo Evropského parlamentu překročily hranici hlasů dokládající vážnost jejich úmyslů, by stát každoročně vyplatil 50 haléřů za každou jednu korunu získanou od fyzických osob na členských příspěvcích a darech; v potaz by byly brány pouze příspěvky a dary do 20 tisíc Kč. Na tento druh státní podpory by z logiky volebních zákonů měly nárok pouze politické strany, čímž by se reflektovala jejich nezastupitelná role v ústavním a politickém systému a zároveň by tím částečně odpadla i otázka, jestli hlasy v některých typech voleb nehonorovat vyšší částkou.

Vzhledem k jisté specifčnosti nezávislých kandidátů a také s ohledem na způsob hlasování v obecních a senátních volbách, je třeba k navrhovanému systému státního financování doplnit pár poznámek:

- Na nezávislé kandidáty a jejich sdružení by se nevztahovala žádná relativní horní hranice. Jejich podpora by však byla zastropována částkou 10 mil. Kč ročně.²⁴⁴

²⁴² Při výpočtu jsem (u jednotlivých typů voleb) vycházel z počtu platných hlasů odevzdaných v posledních třech volbách.

²⁴³ Srov. § 18 odst. 3 bod 3 a § 18 odst. 4 německého zákona o politických stranách (PartG).

²⁴⁴ Je nanejvýš nepravděpodobné, že by nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů obdrželi tolik hlasů, že by výše jejich státní podpory překročila částku 10 mil. Kč. Pravděpodobně historicky nejméně úspěšnější sdružení nezávislých kandidátů „PRAHA SOBĚ“ by na základě svého volebního výsledku z roku 2018 dosáhlo na státní finanční podporu ve výši 2,4 mil. Kč ročně; nejméně úspěšnější kandidát v 1. kole senátních voleb konaných v roce 2020 by dosáhl na podporu ve výši 398 tisíc Kč ročně.

- V obecních volbách má volič tolik hlasů, kolik je členů daného zastupitelstva (§ 34 odst. 2 ZVO); pro potřebu výpočtu výše státní podpory by se tedy počet získaných hlasů musel vždy vydělit počtem členů zastupitelstva. V senátních volbách by se počítaly pouze hlasy získané v 1. kole voleb.
- Podíváme-li se do statistik ČSÚ zjistíme, že v obecních volbách kandiduje ohromné množství unikátních politických subjektů.²⁴⁵ Z výsledků voleb v nejrůznějších městech a obcích dále zjistíme, že drtivá většina těchto subjektů by dosáhla na výše popsaný volební příspěvek, a to i v případě, že hranici pro ověření vážnosti volebních úmyslů bychom stanovili vysoko nad 1 %. Hrubým odhadem by i při vysoké omezující hranici mohlo na volební příspěvek dosáhnout okolo 15 tisíc unikátních kandidujících subjektů, přičemž většinou by se jednalo o nezávislé kandidáty a sdružení nezávislých kandidátů kandidující v malých obcích. Vzhledem k tomuto obrovskému počtu politických subjektů a také vzhledem k poměrně nízké absolutní výši jejich (navrhované) průměrné státní podpory se jeví racionálním neposkytovat tento příspěvek ve čtyřech každoročních splátkách, a namísto toho jej vyplatit naráz po skončení voleb, přičemž ve velkých městech by mohl být zachován systém čtyř ročních splátek.

4.3 Nepřímé státní financování

Vedle vyplácení přímých finančních příspěvků ze státního rozpočtu podporuje stát politické strany i nepřímo. Stát tak činí v zásadě trojím způsobem: (1) zabezpečuje chod ústavních institucí, z čehož v praxi těží i samotné politické strany (2) zavádí daňové úlevy (3) ukládá třetím osobám povinnost poskytnout politickým stranám určitou službu.

První kategorií je myšlena finanční a materiální podpora, kterou stát poskytuje zákonodárcům a jejich parlamentním sdružením (klubům).²⁴⁶ Jedná se zejména o platy a náhrady výdajů poslanců a senátorů,²⁴⁷ hrazení nákladů na práci asistentů,²⁴⁸ poskytování

²⁴⁵ Viz https://www.czso.cz/documents/10180/61449406/vozcr122018_pocet_kandidatnich_listin.xlsx/38fe6242-0e7f-4b7f-adff-4aa63dc52ac6?version=1.1 (cit. 17. 4. 2021).

²⁴⁶ Srov. § 77–78 JŘPS, § 20–22 JŘS.

²⁴⁷ Srov. zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

²⁴⁸ V souvislosti s § 117 odst. 1 JŘPS hradí kancelář Poslanecké sněmovny výdaje na asistenta poslance. Limit celkových nákladů na tuto službu (asistent uzavírá s kanceláří Poslanecké sněmovny, resp. se státem, příkazní smlouvu) je pro jednoho poslance stanoven na částku 50 500 Kč měsíčně [viz <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=687&z=3729> (cit. 29. 4. 2021)].

technického vybavení a místností v prostorách Poslanecké sněmovny a Senátu a poskytování příspěvků na úhradu nákladů poslaneckých a senátorských klubů (výdaje za spotřební materiál, pohoštění, činnost pracovníků klubů, odborná stanoviska, posudky expertů apod.).²⁴⁹ Na rozdíl od ostatních (přímých i nepřímých) forem státního financování nejsou uvedené příspěvky a náhrady výslovně koncipovány jako pomoc politickým stranám, neboť těm v oblasti zákonodárství formálně žádné kompetence nepřísluší. Nicméně mezi činností parlamentních klubů a činností politických stran lze rozlišovat jen stěží.²⁵⁰ V praxi tudíž (nejen) z podpory poslaneckých a senátorských klubů nepochybně profitují i samotné strany. Úzká spojitost mezi kluby a stranami by však neměla vést k závěru, že finanční příspěvky určené klubům jsou politickým stranám volně k dispozici. Naopak je třeba trvat na tom, aby příspěvky parlamentním klubům sloužily výhradně k financování parlamentní činnosti. V současnosti si obě komory Parlamentu upravují pravidla pro hospodaření klubů samostatně, což nelze považovat za optimální.²⁵¹ Vhodnějším se jeví zakotvit základní povinnosti klubů při nakládání se státními příspěvky přímo do zákona s tím, že důraz by měl být kladen zejména na princip transparentnosti. Hodnotit to, jak poslanci a senátoři s těmito finančními prostředky (ne)účelně nakládají, by měla především veřejnost.

Jelikož daně z příjmů musí platit všechny právnické osoby, a to ze všech příjmů (nestanoví-li zákon jinak),²⁵² lze za formu pomoci politickým stranám považovat i to, že stát od této daně osvobozuje členské příspěvky přijaté stranami dle stanov²⁵³ a také bezúplatná plnění (dary, výpůjčky apod.) poskytnutá fyzickými i právnickými osobami politickým stranám na jejich činnost.²⁵⁴ Další druh pomoci představuje institut daňového odpočtu: fyzické a právnické osoby si mohou od základu daně z příjmů odečíst hodnotu bezúplatného plnění poskytnutého politickým stranám na jejich činnost. Fyzické osoby si mohou ve zdaňovacím období v úhrnu odečíst nejvýše 15 %²⁵⁵ a právnické osoby nejvýše 10 %.²⁵⁶ Stát

²⁴⁹ Měsíční příspěvek na úhradu nákladů poslaneckých klubů se v roce 2021 skládá z pevné částky ve výši 27 000 Kč a z variabilní částky ve výši 5 845 Kč za každého člena klubu vládní strany, resp. částky 7 599 Kč za každého člena nevládní strany [viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 1548 ze dne 3. 3. 2021, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=186317> (cit. 30. 4. 2021)]. V případě senátorských klubů pevná částka činí 31 850 Kč a variabilní částka je stanovena jednotně na 6 615 Kč. [viz usnesení Senátu č. 87 ze dne 17. 12. 2020, dostupné na <https://senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/97686/81965> (cit. 30. 4. 2021)].

²⁵⁰ Koneckonců první moderní politické strany se vyvinuly právě z parlamentních klubů. Viz kap. 1.1.
²⁵¹ Srov. § 78 odst. 2 JŘPS, § 22 odst. 2 JŘS a dále pravidla pro hospodaření poslaneckých a senátorských klubů (viz dvě výše uvedená usnesení parlamentních komor).

²⁵² § 18 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵³ § 19 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵⁴ § 19b odst. 2 písm. b) bod 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵⁵ § 15 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁵⁶ § 20 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

zde tedy nevyjadřuje svoji náklonost vůči stranám tím, že jim nezdaňuje některé příjmy, nýbrž tím, že motivuje jiné, aby strany finančně či jinak materiálně podpořily.

Hlavní nedostatek uvedené právní úpravy je spatřován v nedostatečném rozlišování darů (plnění) od fyzických a právnických osob.²⁵⁷ Dle kritiků by stát měl dary od právnických osob omezovat (např. zavést limity pro jejich výši či je dokonce úplně zakázat), nikoli je daňově zvýhodňovat. Argumentem pro regulaci je to, že za každou právnickou osobou stojí jednotlivci, kteří mohou díky její finanční síle znásobit svůj vliv na tvorbu politické vůle; takovou možnost by stát dle kritiků neměl s ohledem na princip rovnosti všech občanů v žádném případě podporovat.²⁵⁸ Ze stejného důvodu se jeví vhodnějším, aby maximální výše daňového odpočtu byla zastropována pevnou částkou, jejíž výše by reflektovala možnosti průměrně movitých občanů. Ani v tomto případě by totiž stát neměl podporovat (movitější) občany v „kupování si vlivu“ v politických stranách.

Za klasickou formu nepřímého státního financování bývá označována povinnost veřejnoprávních medií v době vrcholící volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu poskytnout kandidujícím politickým stranám bezplatně část svého vysílacího času. V rámci jedné voleb je stranám celkově vyhrazeno 14 hodin vysílacího času v České televizi a rovněž 14 hodin v Českém rozhlase. Tento čas se mezi kandidující subjekty dělí rovným dílem.²⁵⁹

4.4 Soukromé financování

Jak již bylo zmíněno v kap. 4.1, předcházet vzniku nežádoucích jevů spojených s financováním politických stran ze soukromých zdrojů lze v zásadě dvojím způsobem: (1) uložením povinnosti politickým stranám pravidelně zveřejňovat úplné a pravdivé informace o svých finančních zdrojích a (2) pomocí více restriktivních opatření, jimiž se omezuje soukromé financování jako takové. V českém právním řádu nalezneme obojí.

²⁵⁷ Srov. KOKEŠ, Marian, 2009, str. 104. ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2000, str. 288.

²⁵⁸ Srov. MORLOK, Martin, 2015, str. 18–19. MERTEN, Heike, 2015, str. 49.

²⁵⁹ Srov. §16 odst. 8 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky; § 59 odst. 8 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Obdobnou službu jsou veřejnoprávní média povinna poskytovat rovněž registrovaným kandidátům na funkci prezidenta republiky (srov. § 35 odst. 7 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).

Klíčovým ustanovením pro oblast soukromého financování je § 17 odst. 8 ZPS, který obsahuje taxativní výčet „povolených“ příjmů politických stran.²⁶⁰ Vedle příspěvků ze státního rozpočtu mohou politické strany financovat své aktivity z těchto soukromých zdrojů:

- členské příspěvky
- dary, dědictví a (jiná) bezúplatná plnění
- příjmy z nájmu, pachtu, a zcizení movitého a nemovitého majetku
- příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob
- příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí
- úroky z vkladů
- zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území ČR.

Členské příspěvky jsou obecně považovány za neoptimálnější zdroj financování politických stran. Skutečnost, že strana dostává velké množství členských příspěvků (a drobných darů),²⁶¹ svědčí dle Šimíčka o tom, že dobře plní své poslání – daří se jí zapojovat občany do politického života – a jedná se proto o nanejvýš pozitivní jev.²⁶² Určité negativum spojené s členskými příspěvky nicméně představuje možnost jejich zneužití k obcházení daňových povinností²⁶³ a pravidel týkajících se transparentnosti darů.²⁶⁴ Lze proto souhlasit s Bejdákem ohledně vhodnosti zavedení legální definice členských příspěvků, jež by tento institut jasně odlišila od jiných forem plnění, především peněžitých darů.²⁶⁵

²⁶⁰ Vzhledem k soukromoprávní povaze politických stran se zákonná formulace „příjmem strany mohou být (dvojtečka)“ nejeví jako příliš šťastná, neboť neobsahuje slovo „pouze“ (srov. čl. 2 odst. 3 Listiny). Obdobnou nelogičnost nalezneme např. v ustanovení § 2 odst. 3 věta první ZPS regulující institut členství v politických stran.

²⁶¹ K podílu členských příspěvků na celkových příjmech politických stran viz grafy č. 4 a 5.

²⁶² ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1998, str. 173.

²⁶³ V současnosti riziko toho, že by strana vydávala přijatý dar za členský příspěvek z důvodu vyhnout se daňovým povinnostem, nehrozí, neboť dary i členské příspěvky jsou od daně z příjmů osvobozeny. Viz kap. 4.3.

²⁶⁴ Toto nebezpečí částečně zmírňuje pravidlo obsažené v § 18 odst. 2 ZPS, podle něhož se členský příspěvek přesahující výši 50 tisíc Kč považuje za dar.

²⁶⁵ Srov. BEJDÁK, Matěj, 2019, str. 65–66.

Dary²⁶⁶ a jiná **bezúplatná plnění**²⁶⁷ představují v současnosti nejvýznamnější zdroj soukromých příjmů politických stran.²⁶⁸ Zároveň jsou s tímto druhem příjmů spojována i značná rizika, neboť je zřejmé, že motivy dárců nemusí být vždy „čisté.“²⁶⁹ Jeden z nelegitimních (a zpravidla nelegálních)²⁷⁰ motivů soukromých dárců spočívá v očekávání určitého protiplnění. V tomto smyslu se hovoří o korupci *quid pro quo* („něco za něco“ – např. podmíní-li dárci poskytnutí daru přijetím konkrétního, pro sponzora výhodného politického rozhodnutí). Nelegitimním se ovšem může jevit každý dostatečně štědrý dar, poněvadž takový dar má potenciál u obdarovaného vyvolat „pocit dlužníka“ a snížit tak jeho objektivitu, a to nezávisle na skutečném motivu dárci. Dárcovství lze zneužít i pro vnitrostranické účely – např. pakliže motivací člena–dárci je posun v rámci stranické hierarchie, získání místa na kandidátce apod.²⁷¹

Zákonodárce reguluje tento zdroj financování dvěma restriktivními opatřeními: (1) vyjmenovává subjekty, od nichž politické strany vůbec nesmějí přijmout dar nebo jiná bezúplatná plnění a (2) zakotvuje limit pro výši darů a jiných bezúplatných plnění.

V souladu s principem oddělenosti stran od státu mají politické strany zakázáno přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od subjektů vykazující určitou míru propojení s veřejnou mocí: předně tedy od státu (nestanoví-li ZPS jinak), od příspěvkové organizace, od obce, městské části, městského obvodu, kraje a od dobrovolného svazku obcí; dále od státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se stát podílí (to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %); a konečně od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu (to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %).²⁷² Bejdák z důvodu důsledného naplnění výše uvedeného principu navrhuje seznam zakázaných subjektů doplnit ještě o právnické osoby, které získávají finance skrze veřejné zakázky a evropské dotace.²⁷³

²⁶⁶ Dary mohou být peněžité i věcné.

²⁶⁷ V praxi se nejčastěji jedná o nejrůznější dobrovolnickou činnost vykonávanou členy a příznivci stran v době volebních kampaní (poskytnutí prostoru pro vyvěšení reklamních bannerů, roznos letáků apod.)

²⁶⁸ Viz graf č. 5.

²⁶⁹ „Potřeba financí (...) může být i vstupní branou pro nelegitimní uskutečňování vlivu na politické strany a otevírá možnost, že lze politická rozhodnutí ovlivňovat pomocí finanční síly (...).“ MORLOK, Martin, 2015, str. 14.

²⁷⁰ Srov. § 331–334 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁷¹ KOKEŠ, Marian, 2015, str. 150–151.

²⁷² § 18 odst. 1 písm. a) až f) ZPS.

²⁷³ BEJDÁK, Matěj, 2019, str. 63.

Seznam zakázaných dárců dále pokračuje výčtem osob soukromoprávního charakteru. Strany nemohou přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od obecně prospěšné společnosti,²⁷⁴ politického institutu a ústavu; dále z majetku svěřenského fondu; od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis;²⁷⁵ od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti;²⁷⁶ a konečně od fyzické osoby, která není státním občanem ČR (to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území ČR do Evropského parlamentu).²⁷⁷

Druhé restriktivní opatření spočívá ve stanovení nepřekročitelného limitu pro výši příspěvku od jednoho „povoleného“ dárce: politické strany smí od jedné osoby v jednom kalendářním roce přijmout dary a jiná bezúplatná plnění v maximální výši (hodnotě) 3 mil. Kč (§ 18 odst. 2 ZPS). Zastropování darů lze vnímat jako nástroj prevence proti korupci *quid pro quo*, neboť – zjednodušeně řečeno – čím menší dar, tím méně důvodů pro obdarovaného, aby přikročil k nějakému protiplnění. Legitimitu současného limitu nicméně nespátřuji primárně v boji proti korupci, nýbrž – řekněme – v obecnější snaze o zachování rovných a férových podmínek politické soutěže.²⁷⁸ Souhlasím s názorem, že právní úprava financování politických stran má vést k neutralizaci moci peněz v politice²⁷⁹ a že uvedený limit je vzhledem k danému cíli přiměřeným opatřením.²⁸⁰

²⁷⁴ Obecně prospěšné společnosti včetně statutu veřejně prospěšnosti byly z právního řádu vypuštěny (srov. zrušený zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, a zrušená ustanovení § 146–150 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), protože není důvod k tomu, aby tento institut nadále přetrvával v ZPS.

²⁷⁵ Dle Kysely a Kokeše zákonodárce cílí především na subjekty, které mají zapovězeno podílet se na financování stran již ze samotné povahy své činnosti či účelu existence (např. veřejné vysoké školy). Za příklad explicitního zákazu dávají § 306 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který zakazuje „založit nadaci za účelem podpory politických stran a hnutí nebo jiné účasti na jejich činnosti.“ KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18 odst. 1.

²⁷⁶ Nezdá se být žádná racionalita v tom, že zákon na jedné straně zakazuje politickým stranám přijímat dary od tuzemských obecně prospěšných společností, politických institutů a ústavů, a na straně druhé „povoluje“ stranám přijímat dary od v podstatě totožných zahraničních subjektů, resp. od zahraničních „fundací zřízeným k veřejně prospěšné činnosti.“ Srov. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18 odst. 1.

²⁷⁷ Jedná se o jedno z řady ustanovení ZPS, jehož smyslem je omezení nežádoucího zahraničního vlivu na fungování politických stran: strany nemohou do svých řad přijímat cizince (§ 2 odst. 3), sídlo strany se musí nacházet na území ČR (§ 6 odst. 4), ke své činnosti mohou používat pouze finanční prostředky vedené na účtech „tuzemských“ bank (§ 17a odst. 1), pouze u těchto bank mohou čerpat úvěry [viz níže, § 17 odst. 8 písm. i)], nesmějí vlastnit majetek mimo území ČR (§ 17 odst. 11).

²⁷⁸ V důvodové zprávě k novele ZPS (zákon č. 302/2016 Sb.) zakotvující limit pro poskytování darů a jiných bezúplatných plnění se o účelu tohoto velmi významného opatření bohužel nikterak nepojednává. Srov. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18 odst. 2.

²⁷⁹ „Absence takové úpravy či její systematické porušování vede nejen k narušení rovnosti šancí občanů v politické soutěži, ale má za následek i otřes v samotných základech demokratického státu.“ KOKEŠ, Marian, 2009, str. 97. K tomu blíže MORLOK, Martin, 2015, str. 17n. KOKEŠ, Marian, 2009, str. 96n. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18 odst. 2.

²⁸⁰ Ústavnost současného limitu pro výši darů a jiných bezúplatných plnění potvrdil Ústavní soud (v řadě věcí problematickým) náležením sp. zn. Pl. ÚS 11/17.

Získají-li politické strany dar nebo jiné bezúplatné plnění v rozporu se ZPS, jsou povinny jej vrátit dárci, a to nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej získaly. Není-li vrácení možné, musí strany ve stejné lhůtě odvést peněžní částku odpovídající peněžitému daru nebo jinému bezúplatnému plnění nebo obvyklé ceně věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu (§ 18 odst. 3 ZPS). Lhůtu pro vrácení daru nelze hodnotit jinak než jako příliš benevolentní, poněvadž není žádný racionální důvod k tomu, aby strany neměly povinnost vracet dary ihned poté, co se o jejich protiprávnosti dozví.

Poměrně diskutovaným tématem je plošný zákaz přijímání darů od právnických osob. Argumentem pro zavedení takového opatření je, že právnické osoby nemají právo volit a není tedy důvod k tomu, aby měly možnost podílet se na financování politických stran. V souvislosti s právnickými osobami se dále upozorňuje na zvýšené riziko výskytu korupce (ziskový účel obchodních korporací, nejasné majetkové struktury)²⁸¹ a také na možnost obcházení zákazu přijímání darů ze zahraničí pomocí darů od dceřiných společností.²⁸² Vzhledem k výše navrhovaným změnám v oblasti přímého státního financování – zejména viz institut relativní horní hranice – se nejeví vhodné připravit politickým stranám další „šok“ v podobě úplného zákazu přijímání darů a jiných bezúplatných plnění od právnických osob.²⁸³ Pakliže by se zákonodárce v budoucnu rozhodl jít cestou dalších restrikcí, měl by dle mého soudu uvažovat o daňovém znevýhodnění těchto darů, nikoli o jejich úplném zákazu.

Poskytování **zápůjček** a **úvěrů** (dále také jen jako „úvěry“) politickým stranám nebylo až do přijetí novely ZPS provedené zákonem č. 302/2016 Sb. nijak speciálně regulováno. Od účinnosti této novely smí úvěry stranám poskytovat pouze banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo pobočky zahraničních bank, platebních institucí nebo institucí elektronických peněz na území ČR.²⁸⁴ Zúžení okruhu možných poskytovatelů úvěrů pouze na banky přezkoumával Ústavní soud a došel k závěru, že protiústavním není.²⁸⁵ Dle čtyřech disjunktivních soudců nicméně uvedené pravidlo porušuje

²⁸¹ Je otázkou nakolik faktická anonymita vlastníků některých právnických osob vymizí s účinností zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů.

²⁸² Srov. KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, BUREŠ, Radim a BOUDA, Petr, 2012, str. 19–22.

²⁸³ Dary a jiná bezúplatná plnění od právnických osob tvořily 28 % celkové hodnoty všech darů a bezúplatných plnění poskytnutých v období let 2017–2020 všem politickým stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně (vyjma SPD). Nejmenší podíl darů a bezúplatných plnění od právnických osob měla KSČM – 1,16 %, nejvíce STAN – 54,7 %. Viz graf č. 6.

²⁸⁴ § 17 odst. 8 písm. i) ZPS.

²⁸⁵ Pl. ÚS 11/17.

jak princip volné soutěže,²⁸⁶ tak obecnou svobodu jednání politických stran ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny. Disentující soudci zákonodárci vytykají, že příslušné pravidlo není vhodným a nezbytným prostředkem pro dosažení vytyčených legitimních cílů²⁸⁷ – nepovede k větší nezávislosti stran na poskytovatelích úvěrů²⁸⁸ a není nezbytným prostředkem k posílení transparentnosti soukromého financování politických stran (tj. existuje i jiný právní prostředek, který by vedl k tomuto cíli, ale méně by omezoval politické strany). Za vhodné opatření limitující vztah případné závislosti považují disentující soudci např. pravidlo, jež by stanovilo maximální celkovou výši úvěrů od jednoho poskytovatele. V zásadě dostačujícím opatřením zajišťujícím transparentnost pak má být současná zákonná povinnost stran uvádět přehled úvěrů s uvedením jejich výše a podmínek včetně termínu splatnosti a dalších identifikačních údajů ve výročních finančních zprávách, jež jsou veřejnosti přístupné a podléhají dohledu Úřadu.²⁸⁹ Toto opatření navrhuje disentující soudci případně doplnit o povinnost poskytovat úvěry (kýmkoli) pouze formou bankovního převodu.²⁹⁰

Příjmy mohou politickým stranám dále plynout **z účasti na podnikání jiných právnických osob**. Politické strany sice nesmějí vlastním jménem podnikat (§ 17 odst. 2 ZPS), jejich účast na podnikání však absolutně vyloučena není, jelikož zákonodárci umožňují stranám založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu. Toto „povolení“ nicméně platí jen tehdy, je-li výlučným předmětem příslušné obchodní korporace: (1) provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání (2) publikační a propagační činnost (3) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo (4) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí (§ 17 odst. 3 ZPS). V minulosti krátce platil i absolutní zákaz

²⁸⁶ „Zúžení okruhu možných poskytovatelů úvěrů pouze na banky je zásahem do volné soutěže politických stran, protože vytváří nerovné šance politických stran získat úvěr (...). Méně hospodářsky silné politické strany budou v horším postavení než strany hospodářsky silnější, protože nemají takovou finanční kredibilitu, a mohou mít tedy výrazně ztížený přístup k získání bankovního úvěru.“ Pl. ÚS 11/17, bod 30 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka a Filipa.

²⁸⁷ Napadené omezení okruhu přípustných poskytovatelů úvěrů bylo do zákona vloženo přijetím poslaneckého pozměňovacího návrhu. V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona proto odůvodnění cíle legislativní změny chybí. Ústavní soud při „hledání“ cíle této úpravy vycházel z přednesu předkladatele pozměňovacího návrhu, poslance Martina Plíška, jenž akcentoval potřebu „větší transparentnosti financování politických stran“ Z toho legitimního cíle vyvodil Ústavní soud dílčí smysl příslušné úpravy, jímž je „minimalizace vztahů nepatřičné závislosti mezi stranou a poskytovatelem úvěru.“ Pl. ÚS 11/17, bod 96.

²⁸⁸ Disentující soudci naopak upozorňují, že zákaz přijímat úvěry od nebankovních subjektů může vést k nárůstu propojení bankovního sektoru a politických stran, a posilovat závislost stran na bankách.

²⁸⁹ Srov. § 19h odst. 1 písm. c) bod 2 ZPS.

²⁹⁰ Srov. Pl. ÚS 11/17, bod 28–41 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka a Filipa.

účasti politických stran na podnikatelské činnosti. K jeho zrušení však přikročil Ústavní soud s odůvodněním, že „*zákaz jakékoli účasti politických stran a politických hnutí na podnikatelské činnosti nemá ani v Ústavě ani v Listině základních práv a svobod ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, dostatečnou oporu.*“ Na druhou stranu Ústavní soud nepřítakal ani úplnému uvolnění podnikatelských aktivit politických stran, neboť takový stav dle jeho názoru nereflektuje základní směrnice Ústavy ČR a ZPS týkající se smyslu a úlohy politických stran v demokratické společnosti.²⁹¹

Ostatní dosud nezmíněné druhy „povolených“ příjmů mají v praxi zanedbatelný význam (dědictví, úroky z vkladů, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí).²⁹² Výjimkou jsou příjmy z nájmu, pachtu a zcizení majetku, jež tvoří velmi významnou položku v rozpočtech stran s dlouholetou historií (viz graf č. 5).

4.5 Princip transparentnosti a kontroly

S financováním stran ze soukromých zdrojů úzce souvisí problematika transparentnosti a kontroly hospodaření politických stran. Bytostným zájmem všech politických stran (a obecně kandidujících subjektů) respektujících základní demokratické hodnoty je to, aby se vyvarovaly přijímání finanční a materiální podpory od „rizikových“ subjektů (ze zahraničí, od obchodních korporací usilujících o veřejné zakázky, od právnických osob s nepřehlednou vlastnickou strukturou apod.) a také aby umožnily veřejnosti získat detailní informace o tom, kdo všechno je finančně podporuje, jaké mají výdaje, komu dluží atd. Odměnou za takové jednání se stranám dostává vyšší důvěryhodnosti a tedy i vyšších šancí na volební úspěch. Sankcí za netransparentnost a jiná pochybení je naopak nevolitelnost. Realita nicméně tak optimistická nebývá, neboť samotný tlak ze strany veřejnosti (pokud vůbec existuje) zpravidla nestačí k tomu, aby se politické strany dobrovolně zřekly některých příjmů a sdělovaly detailní a důvěryhodné informace o svém

²⁹¹ Pl. ÚS 26/94. O smysluplnosti současného omezení podnikatelských aktivit politických stran pochybují Kysela s Kokešem. Srov. KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 18 odst. 2 a 3.

²⁹² Příjmy z účasti na podnikání jiných právnických osob jsou rovněž marginální. Ze stran zastoupených v Poslanecké sněmovně vykázaly v posledních 4 letech tento druh příjmu pouze dvě strany. KSČM uvedla v roce 2019 příjem necelých 154 tisíc a hnutí STAN v roce 2020 uvedlo těžko uvěřitelných 20,5 milionů Kč, aniž by současně ve výroční finanční zprávě deklarovalo, že disponuje nějakým podílem v obchodní společnosti nebo družstvu. Viz <https://zpravy.udhpsch.cz/zprava/vfz2020/stan> (cit. 11. 5. 2021).

hospodaření. Tento stav pak nahrává zastáncům podrobnější (přísnější) regulace hospodaření a financování politických stran²⁹³ a vedl i k přijetí rozsáhlé novely ZPS (zákon č. 302/2016 Sb.), v jejíž důvodové zprávě se uvádí, že „[z]ákladním cílem nové právní úpravy je (...) zajištění vyšší míry transparentnosti financování stran a hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření stran a hnutí doplněnou o efektivnější systém sankcí.“

Jedna ze stěžejních povinností politických stran spočívá v každoročním odevzdávání **výroční finanční zprávy** (§ 19h ZPS). Tato zpráva, již je třeba předložit Úřadu vždy do 1. dubna, musí obsahovat následující položky:

- a) účetní závěrku podle zákona o účetnictví²⁹⁴
- b) zprávu auditora o ověření účetní závěrky s výrokem bez výhrad²⁹⁵
- c) přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 8 ZPS (viz výše), k němuž je třeba připojit:
 1. přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana má podíl s uvedením výše tohoto podílu
 2. přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením výše a jejich podmínek včetně termínu splatnosti, jména, příjmení a data narození (je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo)
- d) přehled o mzdových výdajích stranou vyplácených osob s uvedením počtu těchto osob a druhu vykonávané práce
- e) přehled o celkových výdajích na daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění
- f) výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strana a hnutí zúčastnily v daném kalendářním roce

²⁹³ „Boj o moc (a tím často i o finanční výhody) podle našich [německých] zkušeností uvolňuje velké množství energie, a to i kriminálního rázu. Kvůli tomu se neobejdeme bez kontroly a trestů.“ MORLOK, Martin, 2015, str. 20.

²⁹⁴ Účetní závěrka je nedílný celek a tvoří ji rozvaha (balance); výkaz zisku a ztrát; a příloha, která vysvětluje a doplňuje informace obsažené v předchozích dvou částech (§ 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví).

²⁹⁵ Povinnost stran vést účetnictví a nechat ověřovat své účetní závěrky auditorem zakotvuje § 17 odst. 9 ZPS. Zmíněná novela ZPS (zákon č. 302/2016) za účelem „posílení nezávislosti auditorů“ doplnila toto ustanovení o pravidlo, které zapovídá politickým stranám nechávat si ověřovat své účetní závěrky stále u stejného auditora. Nově lze téhož auditora určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let. Táž novela zakotvila povinnost ověření účetních závěrek auditorem i obchodním korporacím, jež strana přímo založila, anebo v nichž působí jako člen nebo společník (§ 17 odst. 10 ZPS).

- g) přehled o dárcích a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny nepeněžitého daru, jména, příjmení a data narození (je-li dárcem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo)
- h) přehled poskytnutých jiných (ostatních) bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 tisíc Kč, s uvedením jména, příjmení a data narození (je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo)
- i) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím nebo odkazem; pokud hodnota získaného majetku přesahuje 50 tisíc Kč, uvede se jméno, příjmení, datum narození a datum úmrtí a obec místa posledního pobytu zůstavitele
- j) přehled o členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 tisíc Kč, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození, obce místa pobytu a celkové výše členského příspěvku
- k) název a sídlo politického institutu, jehož je strana zakladatelem nebo členem, a výdaje vynaložené na podporu jeho činnosti minimálně ve výši příspěvku na činnost politického institutu

Výroční finanční zprávy politických stran jsou ze zákona veřejné. To platilo i v minulosti, nicméně veřejnost měla možnost seznamovat se s jejich obsahem pouze v kanceláři Poslanecké sněmovny, což změnila až novela ZPS (zákon č. 302/2016 Sb.), která uložila Úřadu zveřejňovat kompletní obsah těchto zpráv na svých internetových stránkách, a to do 7 dnů ode dne jejich doručení. Zachována zůstala i možnost „fyzického“ nahlížení v prostorách Úřadu (§ 19h odst. 6 ZPS).

Za další pozitivum zmíněné novely lze považovat doplnění struktury výročních finančních zpráv o přehled poskytnutých jiných bezúplatných plnění (písm. h). Nedostatek lze však spatřovat v tom, že strany jsou povinny vykazovat pouze (jiná) bezúplatná plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 tisíc Kč. Osoby dárců poskytujících méně hodnotná bezúplatná plnění zůstávají veřejnosti skryty, aniž by pro to existoval racionální důvod.²⁹⁶ Není logické, aby platila povinnost uvádět ve výroční finanční zprávě údaje o všech dárcích poskytujících věcné a finanční dary (viz písm. g), a to samé pravidlo neplatilo i ve vztahu k dárcům (poskytovatelům) jiných bezúplatných plnění.²⁹⁷ Strany tak jako tak musí

²⁹⁶ S výjimkou důvodu uvedeného níže.

²⁹⁷ Realita je nicméně poněkud odlišná, neboť všechny strany zastoupené v Poslanecké sněmovně (vyjma SPD) vykazují ve svých výročních finančních zprávách (alespoň prozatím) všechna (jiná) bezúplatná plnění, tedy i ta, jejichž obvyklá cena nepřevyšuje částku 50 tisíc Kč. Za zmínku dále stojí

identifikovat každého dárce i poskytovatele bezúplatného plnění – jednak z důvodu případného překročení 3 mil. limitu pro výši plnění (§ 18 odst. 2 ZPS), jednak s ohledem na povinnost uzavírání písemných smluv ve smyslu § 18 odst. 5 ZPS.²⁹⁸

Jinou otázkou je, zdali je opravdu nutné trvat na zveřejňování totožnosti všech dárců, tedy i těch „nejmenších.“ Vidina „odhalení“ může některé občany od poskytnutí daru nebo jiného bezúplatného plnění odradit. Zároveň rizika vyplývající z anonymity dárců jsou v případě menších darů prakticky nulová. S ohledem na obecně žádoucí podporu politických stran ze strany drobných dárců je proto přinejmenším k diskusi, zdali nepřijmout úpravu, která by Úřadu uložila povinnost anonymizovat ve zveřejňovaných výročních finančních zprávách osobní údaje těch fyzických osob, jejichž podpora politické strany nebyla nikterak závažně vysoká – např. v souhrnu nepřekročila částku 20 tisíc Kč za jeden kalendářní rok.²⁹⁹

Odradit potencionální dárce od záměru finančně či materiálně podpořit politickou stranu může i již zmíněné ustanovení § 18 odst. 5 ZPS. Ten přikazuje stranám přijímat dary a jiná bezúplatná plnění, jejichž výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, pouze na základě písemné smlouvy. I toto pravidlo bylo zakotvenou novelou ZPS provedenou zákonem č. 302/2016 Sb., nejedná se nicméně o institut zcela nový, neboť již mezi lety 2001–2004 platila pro politické strany povinnost přijímat peněžité dary přesahující částku 50 tisíc Kč pouze na základě písemné smlouvy s úředně ověřenými podpisy (tehdejší § 17a ZPS). Důvodová zpráva k zákonu č. 340/2000 Sb. pojednávala o tomto opatření následovně: *„V zájmu vyloučení pochybností o totožnosti dárce se předpokládá ověření podpisu dárce a příjemce daru (...). Při určení výše peněžního daru, který podléhá výše uvedenému režimu, se přihlíží k tomu, aby drobné dary mohly být poskytovány jednoduchým způsobem s tím, že jde o částky, jejichž výše nemůže ohrozit důvěryhodnost hospodaření stran a hnutí.“*³⁰⁰ Účel současné úpravy lze rovněž spatřovat v ověřování (zjišťování) totožnosti dárce.³⁰¹ Povinnost

to, že ustanovení § 19h odst. 1 písm. h) ZPS explicitně nehovoří o tom, že by přehled poskytnutých ostatních bezúplatných plnění měl obsahovat položku o obvyklé ceně těchto plnění. Tuto položku nicméně vyžaduje prováděcí předpis k ZPS, resp. předepsaný formulář, na němž jsou strany povinny předložit Úřadu své výroční finanční zprávy. Srov přílohu č. 2 k vyhlášce č. 117/2017 Sb., o vzoru průkazu předsedy, členů a zaměstnanců Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o vzoru formuláře pro výroční finanční zprávu politické strany a politického hnutí; a ustanovení § 19h odst. písm. h) ZPS.

²⁹⁸ Povinnost stran identifikovat každého dárce je ostatně explicitně zmíněna i v § 18 odst. 4 ZPS.

²⁹⁹ Úřad i politické strany by znaly identitu všech dárců, nikoli však veřejnost. K významu „drobných“ darů a jiných bezúplatných plnění nepřevyšujících částku 20 tisíc Kč u vybraných politických stran srov. grafy č. 7, 7a, 7b.

³⁰⁰ Původní vládní návrh zákona počítal s tím, že přísnějšímu režimu budou podrobeny peněžité dary přesahující již částku 25 tisíc Kč.

³⁰¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb. o účelu ustanovení § 18 odst. 5 ZPS mlčí.

uzavírat písemné smlouvy se může jevit jako vhodné opatření v případě, že je poskytován věcný dar, peněžitý dar v hotovosti či jiné bezúplatné plnění. V případě peněžitých darů poskytovaných bezhotovostním převodem by „elegantnější“ řešení mohlo spočívat v povinnosti poskytovatele platební služby (banky plátce) sdělit příjemci platby (politické straně prostřednictvím jejího poskytovatele) zákonem požadované identifikační údaje plátce (dárce).³⁰²

S porušením povinnosti pravidelně odevzdávat výroční finanční zprávy spojuje zákonodárce nejednu sankci. Nepředloží-li politická strana v zákonné lhůtě výroční finanční zprávu, dopouští se tím přestupku, za což jí lze uložit pokutu do 200 tisíc Kč.³⁰³ Přestupkem je také, pakliže strana na výzvu Úřadu neodstraní nedostatky výroční finanční zprávy ve smyslu § 19h odst. 5 ZPS (zpráva je neúplná, není předložena na předepsaném formuláři, údaje v ní uvedené neodpovídají zjištěním Úřadu). Za tento přestupek lze uložit pokutu do 2 mil. Kč.³⁰⁴ Spácháním uvedených skutků se politická strana vedle uložení finančních pokut vystavuje též riziku zahájení řízení o pozastavení její činnosti, které může následně vyústit i v řízení o jejím rozpuštění (viz kap. 3.3). ZPS souběh těchto dvou sankčních mechanismů nijak neupravuje, teoreticky tak může nastat situace, kdy je strana za porušení téže povinnosti potrestána jak pokutou, tak i pozastavením činnosti.³⁰⁵ Z povahy (závažnosti) obou řízení lze nicméně vyvodit, že projednání přestupku by zpravidla mělo být „první volbou“ příslušných orgánů. Zahájit řízení o pozastavení činnosti politické strany se jeví být přiměřeným až v případě opakovaného neplnění povinností zakotvených v § 19h ZPS, tj. opakovaného nepředkládání výročních finančních zpráv či neodstraňování jejich (závažných) nedostatků.

Novela ZPS provedená zákonem č. 302/2016 Sb. dále přináší nová **pravidla pro nakládání s finančními prostředky**. Ustanovení § 17a odst. 1 ZPS přikazuje politickým stranám (a politickým institutům) používat ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území ČR. Veškeré platby jsou politické strany povinny provádět bezhotovostně, to neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč, ty lze hradit v hotovosti. Druhý odstavec téhož ustanovení dále zavádí povinnost zřídit pro různé typy plateb oddělené účty; účet pro:

³⁰² Srov. § 18 odst. 4 ZPS, resp. § 19h odst. 1 písm. h) ZPS, a § 18 odst. 1 písm. k) ZPS.

³⁰³ § 19j odst. 2 písm. d) a odst. 3 ZPS.

³⁰⁴ § 19j odst. 2 písm. e) a odst. 3 ZPS.

³⁰⁵ K tomu kriticky KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017, § 14 odst. 1.

- a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění („zvláštní účet“)
- b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a politickému institutu („pracovněprávní účet“)
- c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony („volební účet“)
- d) ostatní příjmy a výdaje („provozní účet“)

Zvláštní účet a volební účty musí být takzvaně transparentní, tedy „umožňovat bezplatný a nepřetržitý přístup třetím osobám k zobrazování přehledu platebních transakcí.“³⁰⁶ S oběma typy účtů se pojí povinnost oznámit Úřadu adresu internetových stránek, na kterých jsou tyto účty veřejně přípustné.³⁰⁷ Pakliže si politická strana účty nezřídí nebo neoznámí Úřadu adresu internetových stránek, dopouští se tím přestupku.³⁰⁸ Přestupkem je rovněž to, že strana v rozporu s § 17a ZPS „nevede [výše uvedené] oddělené účty nebo neoznámí Úřadu údaje podle § 17a odst. 4 ZPS“³⁰⁹ (tj. nesdělí Úřadu bez zbytečného odkladu číslo nebo jiný jedinečný identifikátor provozního účtu; nebo na základě výzvy Úřadu stejným způsobem neidentifikuje pracovněprávní účet).

Uvedenou úpravu – jak mj. uvádí Úřad – nicméně nelze vykládat tak, že politická strana je bezpodmínečně povinna vést čtyři oddělené účty. Strana, která nevstupuje do žádných pracovněprávních vztahů, ani se neúčastní sněmovních, senátních, evropských či krajských voleb, si nemusí zřizovat účty dle písmene b) a c). Pokud strana navíc nepřijímá žádné finanční dary a státní příspěvky, ani nemá žádný jiný příjem, a tudíž ani žádné výdaje přesahující částku 5 000 Kč, nemusí si zřizovat vůbec žádný bankovní účet.³¹⁰

³⁰⁶ Srov. § 17a odst. 3 ZPS; § 16a odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59a odst. 1 ZVEP; § 56b zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (totožně i § 24 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky). Pro zvláštní účty dále platí, že poskytovatel platební služby, který tento účet vede, je povinen „umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně za období posledních 3 let“ (§ 17b odst. 3 ZPS).

³⁰⁷ Srov. § 17b odst. 3 ZPS; § 16d odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59d odst. 1 ZVEP; § 56e odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (totožně i § 38 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).

³⁰⁸ Srov. § 19j odst. 2 písm. c) ZPS; § 16h odst. 2 písm. b), l) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 63 odst. 2 písm. b), l) ZVEP; § 58 odst. 2 písm. b), l) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů [totožně i § 62 odst. 2 písm. a), l) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky].

³⁰⁹ § 19j odst. 2 písm. b) ZPS.

³¹⁰ Srov. stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 3 [dostupné na <https://www.udhphsh.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot3> (cit. 16. 5. 2021)].

Se zvláštním účtem jsou vedle zmíněné transparentnosti a oznamovací povinnosti spojena ještě některá další specifika. Předně jde o to, že veškeré finanční dary musí být poukázány na tento účet, včetně těch, které jsou poskytnuty v hotovosti nebo dárcem zaslány na chybný účet (typicky volební).³¹¹ Na zvláštním účtu může politická strana provádět pouze tyto platební transakce: (1) vybírat hotovost na hrazení výdajů, které nepřevyšují částku 5 000 Kč (2) vkládat hotovost plynoucí z poskytnutých finančních darů (3) vracet převodem dary přijaté v rozporu se zákonem (4) převádět peněžní prostředky dle svých potřeb na některý ze tří „výdajových“ účtů (pracovněprávní, volební, provozní).³¹² V platebním příkazu, jímž strana dává pokyn k provedení uvedených platebních transakcí, musí strana uvést účel této transakce.³¹³ Totožná povinnost platí i pro jiné osoby, které platebním příkazem „žádají o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu“ (§ 17b odst. 1 ZPS). Nesplnění této povinnosti je přestupkem, za nějž lze uložit pokutu do 2 mil. Kč.³¹⁴

K nejvýznamnějším změnám, které přinesl zákon č. 302/2016 Sb., patří zřízení **Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**. Konstituování nového dohledového orgánu představuje reakci zákonodárce na opakovaná doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO) ohledně zavedení nezávislého a efektivního mechanismu, jenž by systematicky monitoroval financování politických stran a volebních kampaní, vyšetřoval údajná porušení pravidel a příp. ukládal sankce.³¹⁵ Před přijetím zmíněné novely zajišťovala kontrolu hospodaření politických stran Poslanecká sněmovna, resp. její kontrolní výbor skládající se ze zástupců politických stran. Fakticky tak politické strany kontrolovaly samy sebe. Kontrolní funkce Poslanecké sněmovny se navíc v zásadě omezovala toliko na kontrolu úplnosti výročních finančních zpráv,³¹⁶ což nebylo

³¹¹ „Volební účet (...) není určen pro příjem darů – slouží pouze pro účely hrazení nákladů volební kampaně.“ Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 2 [dostupné na <https://www.udhphsh.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot2> (cit. 16. 5. 2021)].

³¹² Srov. stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 3 [dostupné na <https://www.udhphsh.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot3> (cit. 16. 5. 2021)].

³¹³ Dle Úřadu postačí, pakliže se k platebnímu příkazu připojí např. tyto poznámky: „dar na volební kampaň, dar na provoz, převod na volební účet, převod na provozní účet apod.“ Viz stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 4 [dostupné na <https://www.udhphsh.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot4> (cit. 16. 5. 2021)]. Není ovšem zřejmé, jak lze této povinnosti učinit za dost v případě, že je na zvláštní účet ukládána (nebo z něj vybírána) hotovost.

³¹⁴ Srov. § 19i ZPS; § 19j odst. 1 ZPS ve spojení s § 19j odst. 3 ZPS.

³¹⁵ Srov. bod 71/viii Hodnotící zprávy České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II), GRECO, ze dne 1. 4. 2011 [dostupné na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c314c> (cit. 20. 5. 2021)].

³¹⁶ Srov. § 20a odst. 4, § 19a odst. 3 ZPS ve znění před přijetím zákona č. 302/2016 Sb.

považováno za dostatečné. Zřízení Úřadu tak bylo primárně vedeno snahou dostat tehdejší (státní) kontrolu hospodaření politických stran na kvalitativně novou úroveň.³¹⁷

Úřad je samostatným „nezávislým“³¹⁸ ústředním správním úřadem se sídlem v Brně. Tvoří jej předseda Úřadu, 4 členové Úřadu a další zaměstnanci státu.³¹⁹ Předseda Úřadu stojí v čele Úřadu a řídí jeho činnost; schvaluje organizační strukturu Úřadu, plán jeho činnosti i zprávu o činnosti za příslušný kalendářní rok. Jmenuje jej (a také odvolává)³²⁰ prezident republiky, a to ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho Senát.³²¹ Funkční období předsedy Úřadu je 6leté, přičemž nikdo nemůže být jmenován na více než 2 po sobě jdoucí funkční období. Ze zákonných podmínek, které musí splňovat uchazeč o funkci předsedy Úřadu, zmiňme v českém právním řádu ojedinělé ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) ZPS, dle něhož lze jmenovat pouze osobu, která „nebyla v posledních 3 letech předcházejících jmenování do funkce členem strany ani nevykonávala v tomto období funkci poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy.“ Členy Úřadu rovněž jmenuje (a odvolává)³²² prezident republiky, a to z kandidátů zvolených Senátem postupem dle § 19d odst. 2 ZPS. Jejich funkční období je též 6leté; jmenování mohou být opakovaně. Výše uvedená podmínka pro jmenování do funkce předsedy Úřadu je v mírnější podobě vyžadována i u členů Úřadu.³²³ Roli členů Úřadu ZPS blíže neupravuje, výjimkou je § 19g odst. 2, který stanovuje, že „dohledovou činnost vykonává předseda Úřadu, členové Úřadu a pověření zaměstnanci Úřadu.“

Základním úkolem Úřadu je vykonávat dohled nad tím, jak politické strany (a politické instituty) plní povinnosti, které jim v oblasti jejich hospodaření a financování stanovuje ZPS. Úřad vykonává dohled podle ZPS zkoumáním výročních finančních zpráv nebo vlastní kontrolou hospodaření stran. Při výkonu dohledu má Úřad právo seznamovat se se všemi údaji souvisejícími s hospodařením stran a politické strany mají povinnost

³¹⁷ KYSELA, Jan a KOKESŠ, Marian, 2017, § 19 odst. 1.

³¹⁸ „Úřad je nezávislý orgán; ve své činnosti se řídí pouze zákony a jinými právními předpisy. Do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona.“ § 19 odst. 2 a 3 ZPS.

³¹⁹ Na předsedu ani členy Úřadu se nevztahuje zákon o státní službě a jejich režim se tak řídí zákoníkem práce a jinými předpisy pracovního práva [srov. § 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě].

³²⁰ K důvodům odvolání srov. § 19d odst. 2 ZPS.

³²¹ Tyto personální kompetence prezidenta republiky nezakotvuje ústava, podléhají tedy kontrasignaci ve smyslu čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy ČR.

³²² Srov. § 19e odst. 4 ZPS.

³²³ Srov. § 19e odst. 3 písm. f) ZPS.

poskytnout Úřadu součinnost (§ 19g odst. 1 ZPS).³²⁴ Dohledové pravomoci náleží Úřadu rovněž v oblasti vedení a financování volebních kampaní, přičemž hlídanými subjekty zde nejsou pouze politické strany, ale i nezávislí kandidáti a také další osoby účastníci se volební kampaně.³²⁵ Úřad je příslušný k projednání všech přestupků dle ZPS a většiny přestupků dle volebních zákonů. Ve všech případech platí, že proti rozhodnutí Úřadu nelze podat rozklad ani jej přezkoumat v přezkumném řízení.³²⁶ Přezkoumat rozhodnutí Úřadu lze ve správním soudnictví, tj. u Krajského soudu v Brně. Je-li napadeno rozhodnutí o přestupku dle ZPS, má podání žaloby odkladný účinek.³²⁷

4.6 Financování volebních kampaní

Takřka současně s přijetím novely ZPS (zákon č. 302/2016 Sb.), která významně proměnila tehdejší podobu regulace hospodaření a financování politických stran, přikročil zákonodárce k obdobně významným změnám v oblasti regulace financování volebních kampaní. Zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, uložil kandidujícím subjektům řadu povinností, jež mají dle důvodové zprávy zajistit vyšší míru transparentnosti volebních kampaní a přispět k ochraně svobodné soutěže politických sil a rovného přístupu k voleným funkcím.

Dle volebních zákonů se volební kampaní rozumí jakákoli propagace nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, koalice, jejich kandidáta, nezávislého kandidáta nebo kandidáta na funkci prezidenta republiky, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch kandidujícího subjektu³²⁸ nebo kandidáta politické strany. Volební kampaň je

³²⁴ Na písemné vyžádání jsou banky povinny poskytnout Úřadu pro účely výkonu dohledu podle ZPS zprávu o záležitostech, které jsou předmětem bankovního tajemství. Srov. § 38 odst. 3 písm. k) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.

³²⁵ Srov. § 16f zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59f ZVEP; § 56g zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 38b zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³²⁶ Srov. § 19l odst. 2 ZPS; § 16g odst. 3 písm. a), § 16h odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 62 odst. 2 písm. a), § 63 odst. 3 ZVEP; § 57 odst. 2 písm. a), § 58 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 62 odst. 3 písm. a), § 63 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³²⁷ Srov. 19l odst. 2 ZPS.

³²⁸ Kandidujícím subjektem je myšlena kandidující politická strana, koalice, nezávislý kandidát a kandidát na funkci prezidenta republiky.

rovněž vymezena časově: začíná dnem vyhlášením voleb a končí dnem vyhlášení celkových výsledků voleb.³²⁹

K vizuálně těžko přehledným opatřením v oblasti transparentnosti volebních kampaní patří povinnost kandidujících subjektů označit jimi využitě „prostředky volební kampaně“ (billboardy, plakáty, spoty, letáky apod.) svým názvem/jménem nebo zkratkou, a také informací o jejich zpracovateli. „*Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií*³³⁰ musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli (...).“³³¹ Zadavatelem je ten kdo, si daný prostředek volební kampaně objednal; v tomto případě jím myslíme kandidující subjekt.³³² Zpracovatelem je pak ten, kdo zadavatelem objednaný prostředek volební kampaně vytvořil (např. reklamní agentura či samotná strana). Dle Úřadu učiní kandidující politická strana (a obecně kandidující subjekt) této povinnosti za dost, pakliže použitý prostředek volební kampaně opatří formulací: „*Objednatel: (strana XY), Zhotovitel: (společnost XY)*.“³³³ Takové řešení je ovšem poněkud matoucí, resp. není jasné, proč se Úřad ve svém stanovisku nedrží zákonných pojmů *zadavatel* a *zpracovatel*.

K dalším opatřením v oblasti transparentnosti volebních kampaní se řadí povinnost kandidujících subjektů vést o financování volební kampaně účetnictví,³³⁴ povinnost vést „transparentní“ volební účet, povinnost zveřejnit po vyhlášení celkových výsledku voleb zprávu o financování volební kampaně a také povinnost zveřejnit nejpozději 3 dny přede dnem voleb údaje o všech osobách, které se podílely na financování volební kampaně.

Volební účet – jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole – musí umožňovat třetím osobám bezplatný a nepřetržitý přístup k zobrazování přehledu platebních transakcí.³³⁵

³²⁹ § 16 odst. 1 a 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59 odst. 1 a 3 ZVEP; § 56a odst. 1 a 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 35 odst. 1 a 3 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³³⁰ Zákonnými pojmy „komunikační médium“ a „prostředek volební kampaně“ se, zdá se, myslí jedno a totéž. Srov. stanoviska (odpovědi) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 6 a 13 [dostupná na https://www.udhphsh.cz/stanoviska_volby_parlament (cit. 14. 6. 2021)].

³³¹ § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59 odst. 6 ZVEP; § 56a odst. 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 35 odst. 5 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³³² Povinnost opatřit prostředky volební kampaně informací o jejich zadavateli a zpracovateli dopadá i na třetí osoby (viz níže).

³³³ Srov. stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 6 [dostupné na https://www.udhphsh.cz/stanoviska_volby_parlament#ot6 (cit. 14. 6. 2021)].

³³⁴ Srov. § 16b zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59b odst. 2 ZVEP; § 56c odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 36 odst. 2 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³³⁵ Srov. § 16a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59a ZVEP; § 56b zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 24 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

Financovat volební kampaň může kandidující subjekt pouze z peněžních prostředků uložených na volebním účtu. Tyto prostředky nelze použít k žádnému jinému účelu. Platby lze provádět i v hotovosti s tím, že z volebního účtu vybraná hotovost a její následné užití se musí zaznamenat v účetnictví. Povinnost zřízení volebního účtu je nutné splnit do 5 dnů ode dne vyhlášení voleb. Dálkový přístup k volebnímu účtu musí kandidující subjekty zveřejnit na svých internetových stránkách. Zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je tento účet přístupný, jsou kandidující subjekty povinny oznámit Úřadu, jenž tuto adresu spolu s dalšími informacemi o volební kampani uveřejňuje na svých internetových stránkách.

Do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb jsou kandidující subjekty povinny na svých internetových stránkách zpřístupnit **zprávu o financování volební kampaně**. Tato zpráva musí obsahovat:

- a) přehled peněžitých darů poskytnutých kandidujícímu subjektu na volební kampaň s uvedením jejich výše a s údaji o dárcích (jméno, příjmení, datum narození, obec trvalého pobytu, příp. obchodní firma/název, sídlo a identifikační číslo právnické osoby)
- b) přehled jiných bezúplatných plnění poskytnutých kandidujícímu subjektu na volební kampaň s uvedením jejich obvyklé ceny, s údaji o poskytovatelích (jméno, příjmení, datum narození, obec trvalého pobytu, příp. obchodní firma/název, sídlo a identifikační číslo právnické osoby) a s jejich popisem (např. roznos novin, vyvěšení banneru)
- c) přehled výdajů na volební kampaň hrazených samotnými kandidáty politických stran s uvedením jejich výše a s údaji o kandidátech (jméno, příjmení a datum narození)
- d) přehled výdajů na volební kampaň s uvedením jejich výše a účelu, na který byly použity³³⁶
- e) přehled peněžitých dluhů, k jejichž splnění se kandidující subjekt v souvislosti s financováním volební kampaně zavázal s uvedením plnění, které bylo kandidujícímu subjektu věřitelem poskytnuto nebo k jehož poskytnutí se věřitel zavázal³³⁷

³³⁶ V rámci tohoto přehledu se – poněkud zbytečně – opětovně uvádí i přehled poskytnutých jiných bezúplatných plnění. Srov. § 16d odst. 3 písm. b) věta za středníkem zákona č. 247/1999 Sb., o volbách do Parlamentu ČR.

³³⁷ Srov. § 16d odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59d odst. 3 ZVEP; § 56e odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 38 odst. 3 zákona č. 275/2012

Zprávu o financování volební kampaně a veškeré účetnictví týkající se volební kampaně musí kandidující subjekty (taktéž) do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb zaslat Úřadu, jenž obojí uveřejňuje na svých internetových stránkách.

Kandidující subjekty jsou povinny nejpozději 3 dny přede dnem voleb zveřejnit na svých internetových stránkách údaje o **všech osobách**,³³⁸ které ve prospěch kandidujícího subjektu uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň anebo poskytly peněžitý dar nebo jiné bezúplatné plnění.³³⁹ Je nepochybně žádoucí aby, společnost věděla, kdo za jednotlivými kandidujícími subjekty „finančně stojí,“ tedy kdo se podílí na financování jejich volebních kampaní a u politických stran také na financování jejich „běžné činnosti.“³⁴⁰ V případě politických stran je nicméně otázkou, nakolik je přínosné, aby právní úprava rozlišovala mezi dary poskytnutými na volební kampaň a ostatními dary. Místo výše uvedené povinnosti zveřejnění údajů o všech osobách, které se podílely na financování volební kampaně, a také povinnosti v podstatě totéž znovu uvést ve zprávě o financování volební kampaně (vyjma přehledu výdajů a přehledu peněžitých dluhů), považuji za vhodnější přijmout novelu ZPS, která by kandidujícím politickým stranám uložila povinnost odevzdat (zveřejnit) několik dnů před volbami částečnou, mezitímní výroční finanční zprávu, jež by obsahovala přehled poskytnutých darů a jiných bezúplatných plnění a přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů.

Zákonem č. 322/2016 Sb. byly nově upraveny **limity výdajů**, které mohou kandidující subjekty vynaložit na volební kampaň pro volby do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu a zastupitelstev krajů. Ani v tomto případě se nejednalo o zcela nový institut, poněvadž v té době byly výdajové limity zakotveny již v zákoně č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky. Výdaji na volební kampaň jednotlivé volební zákony rozumí součet všech peněžních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, které kandidující subjekt vynaloží na volební kampaň. Ve sněmovních volbách nesmí výdaje kandidujícího subjektu přesáhnout částku 90 mil. Kč; v senátních volbách částku 2 mil. Kč za každého jednoho kandidáta, resp. částku 2,5 mil Kč účastní-li se kandidát

Sb., o volbě prezidenta republiky; a také přílohu k vyhlášce č. 113/2017 Sb., o vzoru formuláře pro zveřejnění zprávy o financování volební kampaně.

³³⁸ Zveřejňuje se jméno, příjmení, datum narození a obec, v níž má fyzická osoba trvalý pobyt, a v případě právnických osob obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo.

³³⁹ Srov. § 16c odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59c odst. 3 ZVEP; § 56d odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 37 odst. 3 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³⁴⁰ I v případě právní úpravy transparentnosti financování volebních kampaní je nicméně k diskusi, zdali je nutné trvat na zveřejňování totožnosti všech dárců, tedy i těch „drobných“ (viz. kap. 4.5).

i druhého kola voleb; v evropských volbách částku 50 mil. Kč; v krajských volbách částku, která odpovídá násobku 7 mil. Kč a počtu krajů, v nichž kandidující subjekt zaregistroval kandidátní listinu; a konečně v prezidentských volbách nesmí výdaje kandidáta na funkci prezidenta republiky přesáhnout částku 40 mil. Kč, resp. částku 50 mil. Kč účastní-li se i druhého kola volby.³⁴¹

Do uvedených limitů se započítávají částky, které kandidující subjekty nebo samotní kandidáti politických stran uhradili nebo teprve mají uhradit, včetně částek, které s jejich vědomím uhradily nebo se za ně zavázaly uhradit třetí osoby. Přijal-li kandidující subjekt určité plnění od třetí osoby jako součást vlastní volební kampaně a toto plnění bylo poskytnuto bezúplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, je třeba obvyklou cenu tohoto plnění rovněž započíst do limitu výdajů.³⁴² Dle stanoviska Úřadu se do limitů výdajů nezapočítává práce dobrovolníků, neboť ti se na kampani podílejí v principu zdarma (kandidující subjekt získává bezúplatné plnění „s nulovou hodnotou“). Status dobrovolníka poskytujícího bezúplatné plnění „s nulovou hodnotou“ však Úřad přiznává pouze členům strany, samotným kandidátům a jejich rodinným příslušníkům. Ostatní dobrovolníky považuje Úřad za svého druhu brigádníky, kteří sice žádnou odměnu nedostávají, přesto je dle Úřadu nutné obvyklou cenu jejich odvedené práce započíst do výdajových limitů.³⁴³

Značně kriticky se k zavedení výdajových limitů stavěl Šimíček.³⁴⁴ Předně uvádí, že na volební kampaň je třeba nazírat jako na realizaci svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny. Toto právo sice není neomezené – Listina umožňuje zákonodárci přistoupit k jeho omezení za předpokladu, že se jedná o „opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“ (Čl. 17 odst. 4 Listiny) – Šimíček se nicméně nedomnívá, že limitaci volebních výdajů lze podřadit pod některou z citovaných možností omezení tohoto základního práva. Připouští však, že jde o otázku mimořádně spornou a také, že jeho názor je spíše menšinový. Ostatně výdajové limity na volební kampaně nejsou v Evropě nijak ojedinělé.³⁴⁵ Vedle ústavněprávních pochybností upozorňuje Šimíček dále na některé „ryze

³⁴¹ Uvedené částky (limity) jsou včetně daně z přidané hodnoty.

³⁴² Srov. § 16c zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59c ZVEP; § 56d zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 37 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³⁴³ Srov. stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 21 [dostupné na https://www.udhphs.cz/stanoviska_volby_parlament#ot21 (cit. 22. 6. 2021)].

³⁴⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 31–36.

³⁴⁵ V důvodové zprávě k zákonu č. 322/2016 Sb., stojí, že výdajové limity na volební kampaně má v Evropě ve své právní úpravě zakotveno 21 států, mj. Belgie, Velká Británie, Španělsko, Itálie, Rakousko či Slovensko.

praktické problémy.“ Z nich zmiňme jeho skepsi ohledně proveditelnosti věcného vymezení volební kampaně, a tedy i vymezení výdajů na volební kampaň – co všechno je (výdaj na) volební kampaň? Celkově se Šimíček domnívá, že zákonem stanovené limitování výdajů na volební kampaň nic neřeší a pakliže existuje tlak na jejich zavedení, měl by zákonodárce dle Šimíčka zvážit, zda není na místě tato opatření vymezit jako výraz určitého společenského konsensu, avšak bez dovozování sankcí.³⁴⁶

*

K dalším významným změnám, které přinesla novela volebních zákonů provedená zákonem č. 322/2016 Sb., patří zavedení institutu **registrované třetí osoby**.³⁴⁷ Volební zákony ukládají všem fyzickým a právnickým osobám, které se hodlají účastnit volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu nebo kandidáta politické strany, povinnost registrovat se u Úřadu jako tzv. třetí osoba.³⁴⁸ Registrovanou třetí osobou se nemůže stát (tj. volební kampaně se vůbec nemůže účastnit) žádná ze zákonem stanoveného okruhu osob, jenž se v zásadě překrývá s výčtem osob, od nichž politické strany nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění (stát, obec, příspěvková organizace atd.) Dále sem patří osoby, které na svůj účet a na svou odpovědnost zajišťují obsah, vydání a veřejné šíření periodického tisku, a také provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání.

Registrace není složitá. Úřadu je třeba zaslat žádost obsahující toliko osobní/identifikační údaje žadatele. Úřad na základě úplné žádosti bezodkladně přidělí třetí osobě evidenční číslo a provede registraci a zároveň zveřejní údaje o registraci na svých internetových stránkách. Teprve dnem následujícím po dni registrace může registrovaná třetí osoba zahájit účast ve volební kampani. Učiní-li tak dříve, dopouští se tím přestupku.³⁴⁹

³⁴⁶ Dlužno dodat, že Šimíčkova kritika se netýká pouze výdajových limitů a sankcí za jejich překročení. Kritický je rovněž ke zřízení Úřadu a obecně k přílišné ingerenci státu do oblasti hospodaření a financování politických stran. „*Mám totiž za to, že není dobré se snažit právní regulací vstupovat do oblasti, která přísluší spíše politické kultuře a jiným, neprávním normativním systémům. Navíc (a za sebe dodávám – bohužel), v současnosti bychom si měli existující standardní demokratické politické strany přes všechny jejich neduhy spíše hýčkat a nikoliv vymýšlet způsoby, jak jim zkomplikovat život.*“ ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a, str. 40.

³⁴⁷ Srov. §16e zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59e ZVEP; § 56f zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 38a č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³⁴⁸ Srov. § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59 odst. 2 ZVEP; § 56a odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 35 odst. 2 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³⁴⁹ Srov. § 16g odst. 1 písm. a), § 16h odst. 1 písm. a), § 16e odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR.

Jakkoli je třeba splnit pouze jednoduché formální požadavky, dle názoru NSS se fakticky jedná o povolovací režim, protože takovou úpravu nepovažuje za ústavní.³⁵⁰

NSS uvedl,³⁵¹ že třetím osobám, jež se účastní volební kampaně bez vědomí kandidujících subjektů, vzniká povinnost registrace teprve poté, co proběhne oficiální registrace kandidujících subjektů.³⁵² Neztotožnil se tak s názorem Úřadu a Krajského soudu v Brně o tom, že pojem kandidát nelze chápat pouze formálně, ve smyslu „registrovaný kandidát“, ale rovněž materiálně, tedy ve smyslu příslušnosti určité osoby k určité politické straně. *„Krajský soud vyložil (...) slovo ‚kandidát‘ extenzivně, tedy tak, že v daném případě je za kandidáta nutno pokládat Ing. Andreje Babiše i v době, kdy formálně vzato ještě kandidátem nebyl, neboť politické hnutí ANO 2011 ještě nepodal kandidátní listinu, na níž by byl jako kandidát uveden, a tato kandidátní listina tedy ještě nebyla registrována. Takový extenzivní výklad, spokojující se s tím, že materiálně byl kandidátem, přestože formálně jím ještě nebyl, však představuje větší zásah do svobody politického projevu než výklad opačný. Zásada in favorem libertatis, kterou je třeba zvláště zdůraznit při výkladu ustanovení omezujících svobodu politického projevu, ovšem vyžaduje, aby byl zvolen naopak ten výklad, který svobodu projevu omezuje méně. (...) Bylo tedy nepřiměřeným zásahem do stěžovatelovy svobody projevu, pokud byl trestán za politický projev učiněný bez předchozí registrace v době, kdy Ing. Andrej Babiš ještě kandidátem nebyl a nebylo jisté, zda jím bude a od kterého okamžiku.“*³⁵³ Současně však NSS dodává, že se tímto právním názorem nijak nevyjadřuje k povinnostem samotných kandidujících subjektů. Na ty se totiž – podle všeho – pravidla volební kampaně vztahují již dnem vyhlášení voleb, nikoli až jejich registrací.³⁵⁴

Financování volební kampaně vedené registrovanou třetí osobou podléhá podobným pravidlům jako financování volební kampaně kandidujících subjektů.³⁵⁵ Po registraci má třetí

³⁵⁰ Srov. usnesení NSS ze dne 14. 7. 2020, č.j. Ars 4/2019-53.

³⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2020, č.j. Ars 6/2019-33.

³⁵² Srov. §33, § 62 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 23 ZVEP; § 22 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 26 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³⁵³ NSS Ars 6/2019-33.

³⁵⁴ Srov. stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 12 [dostupné na https://www.udhphs.cz/stanoviska_volby_parlament#ot12 (cit. 22. 6. 2021)].

³⁵⁵ Původní vládní návrh zákona s povinnou registrací třetích osob vůbec nepočítal. Institut registrované třetí byl do zákona doplněn až návrhem ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, který posléze upravil Senát (sněmovní tisky č. 568/5 a 568/10). Z diskuse v Poslanecké sněmovně vyplývá, že registrace třetích osob má zabránit vedení anonymních kampaní a zřejmě i obcházení výdajových limitů na volební kampaň. *„Za všechny bych mohl zmínit poměrně zásadní změnu – registrace třetích stran. Protože tak jak byl zákon předložen, by bylo velice snadné obcházet limity na volby tím, že by vznikl třeba spolek nezávislých podporovatelů pana premiéra, pana vicepremiéra – a ti by nebyli limitováni už ničím. (...) Netvrdím, že je to samospasitelný systém, obejít se to dá vždycky a bude se to obcházet. Celým smyslem této právní úpravy není regulovat tyto subjekty, ale jenom ať se*

osoba povinnost zřídit si „transparentní“ volební účet. Zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na kterých je tento účet přístupný, musí oznámit Úřadu. K úhradě peněžních výdajů na volební kampaň smí registrovaná třetí osoba použít pouze prostředky uložené na volebním účtu. Peníze je možné na volební účet vložit pouze převodem z jiného bankovního účtu, přičemž registrovaná třetí osoba je povinna na výzvu Úřadu prokázat, kdo tento účet vlastní.

O použití prostředků na volební kampaň (peněžních i bezúplatných) si registrovaná třetí osoba musí vést evidenci, která obsahuje a) výdaje na předvolební průzkumy b) výdaje na úhradu inzerce v tisku c) výdaje na úhradu venkovní reklamy d) jiné výdaje. Tento přehled výdajů je registrovaná třetí osoba povinna do 10 dnů po skončení volební kampaně zveřejnit na svých internetových stránkách. Adresu stránek je třeba oznámit Úřadu, jenž ji spolu s adresou stránek, na kterých je přístupný volební účet, uveřejňuje na svých internetových stránkách.

Výdaje registrované třetí osoby na volební kampaň nesmí přesáhnout:

- pro volby do Poslanecké sněmovny částku 1,8 mil. Kč
- pro volby do Senátu částku 40 tisíc Kč za každý volební obvod, koná-li se pouze první kolo voleb, nebo částku 50 tisíc Kč za každý volební obvod, koná-li se první i druhé kolo voleb.
- pro volby do Evropského parlamentu částku 1 mil. Kč
- pro volby do zastupitelstev krajů násobek částky 140 tisíc Kč a počtu krajů, v nichž registrovaná třetí osoba vede volební kampaň
- pro volbu prezidenta republiky částku 800 tisíc Kč, konalo-li se pouze první kolo volby, nebo částku 1 mil. Kč, konalo-li se první i druhé kolo volby.³⁵⁶

Do uvedených limitů se započítávají částky, které registrovaná třetí osoba uhradila nebo má uhradit, včetně částek, které za ni uhradila nebo se zavázala uhradit jiná osoba. Bylo-li plnění, které je součástí volební kampaně vedené registrovanou třetí osobou, poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky jeho obvyklá cena.

o nich ví, jenom je vytáhnout na světlo.“ Poslanec Radek Vondráček na 47. schůzi Poslanecké sněmovny, 1. 6. 2016 [dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/bqbs/b18701501.htm> (cit. 25. 6. 2021)].

³⁵⁶ Srov. § 16e odst. 8 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59e odst. 8 ZVEP; § 56f odst. 8 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 38a odst. 8 č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky. Uvedené částky (limity) jsou včetně daně z přidané hodnoty.

Na volební kampaně vedené registrovanými třetími osobami se rovněž vztahuje výše zmíněné pravidlo o tom, že propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních medií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využitě prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem.³⁵⁷

*

Pouze v právní úpravě **obecních voleb** nenalezneme žádná zvláštní pravidla o financování volební kampaně. U voleb v menších obcích se absence výše uvedených pravidel jeví jako zcela správná, neboť – budeme-li parafrázovat Šimíčka – stát by si měl kandidáty v menších obcích spíše hýčkat a nikoli vymýšlet způsoby, jak jim zkomplikovat život. Na druhou stranu se domnívám, že volby do zastupitelstev největších měst (nikoli do jejich jednotlivých městských částí) by měly probíhat podle stejných pravidel jako volby do zastupitelstev krajů. A to i za cenu toho, že nadále by již nebyla možná kandidatura nezávislých kandidátů a jejich sdružení, ale pouze politických stran.³⁵⁸

³⁵⁷ § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR; § 59 odst. 6 ZVEP; § 56a odst. 5 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů; § 35 odst. 5 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

³⁵⁸ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 322/2016 Sb.

Závěr

Politické strany jsou v demokracii nevyhnutelné. To, co v principu není nevyhnutelné, je jejich speciální právní úprava. Politickým stranám by k zajištění jejich rozvoje v zásadě postačovalo, pakliže by ústava garantovala jednotlivcům obecné právo sdružovací a zákonná úprava by na ně nazírala jako na „běžné“ spolky. Český zákonodárce se – dle intencí čl. 20 Listiny – přijetím (recipováním) ZPS vydal cestou jejich speciální institucionalizace. Nelze říct, že by na tom politické strany zcela vydělaly. Stát sice v současnosti stranám vyplácím v průměru zhruba 700 mil. Kč ročně, Ústavní soud jim poskytuje zvláštní procesní ochranu proti rozhodnutím týkajících se jejich činností a ne jeden volební zákon stanovuje, že kandidátní listiny mohou podávat pouze registrované politické strany; jejich speciální právní úprava se ale skládá především ze souboru nejružnějších omezení a povinností, včetně sankcí za jejich porušení. Důvody pro zvláštní zacházení se stranami jsou zřejmé – vycházejí jednak z jejich dominantní úlohy v politické soutěži, jednak z jejich faktického vlivu na výkon veřejné moci. Na jedné straně je proto nutné strany chránit před nelegitimními zásahy zvenčí, na straně druhé se jeví vhodné jejich činnost přiměřeně regulovat.

Současná právní úprava obsahuje řadu nedostatků. Předně je třeba zmínit existenci **politických hnutí**. Materiálně politická hnutí nepředstavují svébytný právní institut, nýbrž se jedná o pouhou alternativu k označení *politická strana*. Vlastní obsah postrádající institut politických hnutí by měl být z právního řádu vypuštěn, neboť jeho přítomnost zbytečně oslabuje autoritu politických stran.

Za odporující čl. 20 odst. 3 Listiny pokládám povinnost přípravného výboru předložit v registračním řízení **petici** alespoň jednoho tisíce občanů požadujících vznik strany [§ 6 odst. 2 písm. a) ZPS]; právo založit stranu nelze podmiňovat „souhlasem“ dalších občanů. Tento požadavek – byť protiústavní – v praxi patrně větší komplikace nepřináší. Tím je ovšem odhalen jeho druhý problematický moment, jímž je absence jakékoli racionality takového omezení základního práva. Osobně si totiž neumím představit petici s obsahem natolik odpudivým, že by při vynaložení průměrné snahy bylo obtížné najít požadovaný počet občanů, kteří by se uvolili ji podepsat.

Evropská integrace učinila neudržitelným, aby právo sdružovat se v politických stranách nadále náleželo pouze státním občanům. **Občanům EU**, kteří disponují aktivním i pasivním volebním právem pro volby do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu by

mělo být umožněno vstupovat do tuzemských politických stran. Současný stav odporuje evropskému právu a také ústavnímu principu rovnosti volebního práva. Za protiústavní rovněž považuji – zbytečný a v zásadě nevymahatelný – **zákaz vícenásobného členství**. Politické strany by měly mít možnost se k této problematice postavit, jak samy uznají za vhodné.

Slabá místa nalezneme i v právní úpravě institutu **rozpuštění a pozastavení činnosti politické strany**. Současné vymezení důvodů po rozpuštění a pozastavení činnosti stran spočívající v povšechném odkazu na ustanovení § 1–5 ZPS a na některá další ustanovení nelze považovat za šťastné;³⁵⁹ zákonodárce by si měl – s ohledem na princip nullum crimen sine lege certa – počínat poněkud precizněji. Negativně rovněž hodnotím skutečnost, že NSS rozhoduje o všech návrzích na rozpuštění a pozastavení činnosti politické strany. Pakliže se návrh opírá o činnosti stran, které představují ohrožení demokratických základů státu, měl by důvodnost takového návrhu posuzovat Ústavní soud.

Nedostatkem právní úpravy je dále absence jakékoli zákonné konkretizace ústavního požadavku respektování **vnitrostranické demokracie**, a to jak v oblasti vnitřní organizace, tak i v rámci vnitrostranických procesů a tvorby stranické vůle.³⁶⁰

Navzdory nálezům Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 a Pl. ÚS 11/17 mám za to, že současný systém **státního financování politických stran** vykazuje závažné ústavní deficity a představuje tak jeden z nejproblematictějších článků z celé právní úpravy politických stran. Jeho základní nedostatky lze spatřovat v tom, že (1) vytváří výraznou nerovnost mezi jednotlivými stranami v míře, která postrádá racionální opodstatnění,³⁶¹ (2) umožňuje politickým stranám žít převážně/výhradně ze státních prostředků. Odstranění obou těchto nedostatků si žádá poměrně radikální řešení. Jedno takové je představeno v kap. 4.2.3. Navrhovaný systém státního financování představuje jakousi modifikaci současného německého modelu. Od něho se odlišuje zejména méně rigorózní podobou tzv. relativní horní hranice, neboť do určité míry umožňuje, aby strana získala od státu na příspěvcích více, než sama vygeneruje vlastním úsilím. Významnou změnou je dále to, že navrhovaný systém počítá s financováním všech kandidujících subjektů, tedy i s podporou nezávislých kandidátů (a jejich sdružení) a kandidátů na funkci prezidenta republiky.

³⁵⁹ Srov. § 13 odst. 5 a § 14 odst. 1 ZPS.

³⁶⁰ II. ÚS 1969/10.

³⁶¹ Pl. ÚS 11/17, bod 17 odlišného stanoviska soudců Šimáčkové, Davida, Šimíčka.

V oblasti **nepřímého státního financování politických stran** pokládám za žádoucí, aby z důvodu posílení principu rovnosti všech občanů přišly právnické osoby o možnost odečítat si od základu daně z příjmů hodnotu bezúplatného plnění poskytnutého politickým stranám na jejich činnost. V případě fyzických osob by (ze stejného důvodu) měl zákonodárce stanovit pevnou částku, již lze maximálně odečíst od základu daně z příjmů s tím, že její výše by měla reflektovat možnosti průměrně movitých občanů.³⁶²

V oblasti regulace **soukromého financování stran** se jako iracionální jeví to, že zákonodárce na jedné straně zakazuje politickým stranám přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od tuzemských obecně prospěšných společností, politických institutů a ústavů [§ 18 odst. 1 písm. g) ZPS], a na straně druhé stranám umožňuje přijímat táž plnění od víceméně totožných zahraničních subjektů, resp. od zahraničních „fundací zřízeným k veřejně prospěšné činnosti“ [§ 18 odst. 1 písm. j) ZPS]. Zákonodárce by měl tuto výjimku ze zákazu přijímání darů a jiných bezúplatných plnění od zahraničních právnických osob vypustit.

Za příliš benevolentní považuji lhůtu pro vrácení daru nebo jiného bezúplatného plnění poskytnutého politické straně v rozporu se zákonem. Dle současné úpravy jsou strany povinny dar vrátit nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej získaly (§ 18 odst. 3 ZPS). Teoreticky tak mohou strany z nelegálního daru profitovat i 15 měsíců, přičemž není racionální důvod k tomu, aby jim nebyla stanovena povinnost takový dar vrátit ihned poté, co se o jeho protiprávnosti dozví.

Jako příliš restriktivní se naopak jeví pravidlo zužující okruh subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, jen na banky a další finanční instituce registrované v ČR [§ 17 odst. 8 písm. i) ZPS]. V tomto směru souhlasím se závěry disentujících soudců (Pl. ÚS 11/17) o tom, že zmíněné opatření nepovede k větší nezávislosti stran na poskytovatelích úvěrů, ani není nezbytným prostředkem k posílení transparentnosti soukromého financování politických stran.

V oblasti **transparentnosti a kontroly hospodaření politických stran** považuji za nelogické, aby zákon též nároky, které v rámci povinnosti předkládat výroční finanční zprávu klade na přehled poskytnutých darů [§ 19h odst. 1, písm. g) ZPS], nekladl i na přehled poskytnutých jiných (ostatních) bezúplatných plnění [§ 19h odst. 1, písm. g) ZPS]. Přimlouvám se, aby platila povinnost uvádět všechna bezúplatná plnění, nejen ta, jejichž

³⁶² Srov. § 15 odst. 1 a § 20 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

obvyklá cena převyšuje částku 50 tisíc Kč, a také aby v ZPS bylo explicitně stanoveno, že v rámci přehledu bezúplatných plnění je třeba uvést obvyklou cenu tohoto plnění.

Minimálně za zvážení dále stojí, zdali je nezbytně nutné trvat na uveřejňování totožnosti všech dárců a poskytovatelů jiných bezúplatných plnění, tedy i těch „nejmenších.“ Pakliže by např. ze sociologických výzkumů vycházelo, že nezanedbatelnou část eventuelních dárců od poskytnutí daru odrazuje skutečnost, že jejich jméno bude ve spojitosti s určitou politickou stranou „navždy“ uvedeno na internetových stránkách Úřadu, bylo by žádoucí identitu drobných dárců veřejnosti neprozrazovat.

Jako poněkud těžkopádná – a tudíž potenciální dárce odrazující – se jeví povinnost stran přijímat dary a jiná bezúplatná plnění pouze na základě písemné smlouvy (§ 18 odst. 5 ZPS). Za zbytečně obtěžující považuji tuto povinnost v případě peněžitých darů poskytovaných bezhotovostním převodem na účet politické strany, neboť nenalézám žádnou významnou právní ani technickou překážku, která by bránila implementaci takového řešení, které by jednak zajišťovalo, aby politická strana mohla dostatečně spolehlivým způsobem zjistit identitu dárce, a jednak by umožňovalo, aby celý proces darování mohl být uskutečněn pomocí několika málo kliknutí na mobilním telefonu.

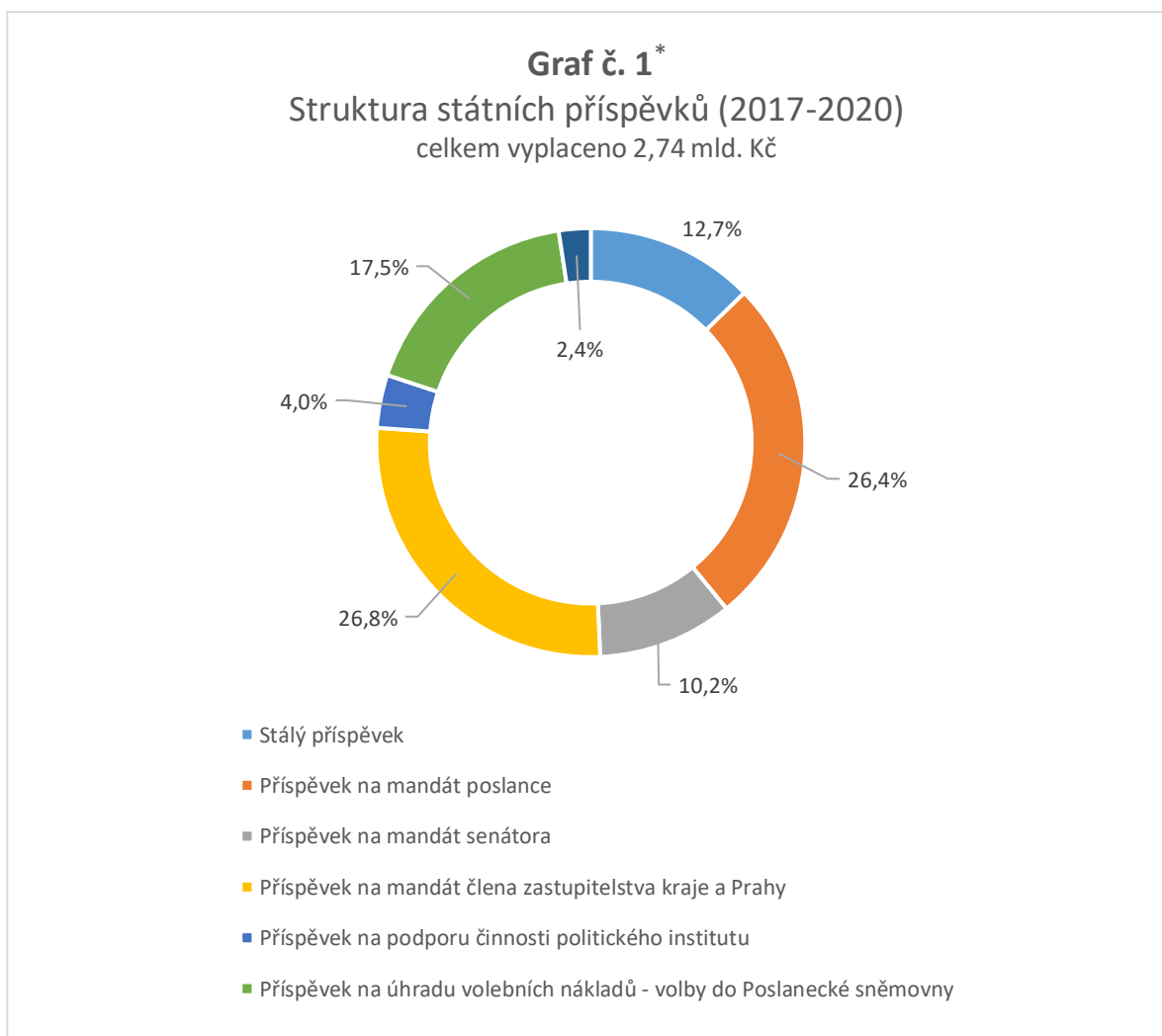
Právní úprava **financování volebních kampaní** prošla – stejně jako oblast hospodaření a financování stran – relativně nedávno významnou proměnou. Tehdejší právní úpravě (před přijetím zákona č. 322/2016 Sb.) bylo mj. vytýkáno, že voliči nemají v době voleb dostatečně aktuální informace o tom, kdo jednotlivé kandidující subjekty finančně podporuje, neboť politické strany měly (mají) povinnost uveřejňovat přehled svých podporovatelů vždy jen jednou ročně v rámci výroční finanční zprávy a nezávislí kandidáti tyto informace nemuseli sdělovat vůbec. Reakcí zákonodárce bylo zavedení povinnosti uveřejňovat do 90 dnů po volbách tzv. zprávu o financování volební kampaně a také povinnosti 3 dny přede dnem volby uveřejnit údaje o všech osobách, které finančně či materiálně podpořily volební kampaň.³⁶³ Shodneme-li se na tom, že rozlišování darů poskytnutých na volební kampaň a na „běžnou“ stranickou činnost je bezcenné, tak musíme dojít k závěru, že v případě politických stran se jako vhodnější reakce na výše uvedenou kritiku jeví zavedení povinnosti předkládat jakousi mezitímní výroční finanční zprávu. Tu by kandidující politické strany musely odevzdat (a uveřejnit) vždy těsně před volbami a

³⁶³ Např. § 16c odst. 4 a § 16d odst. 2, 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

obsahovala by pouze přehled poskytnutých darů a jiných bezúplatných plnění a přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů.

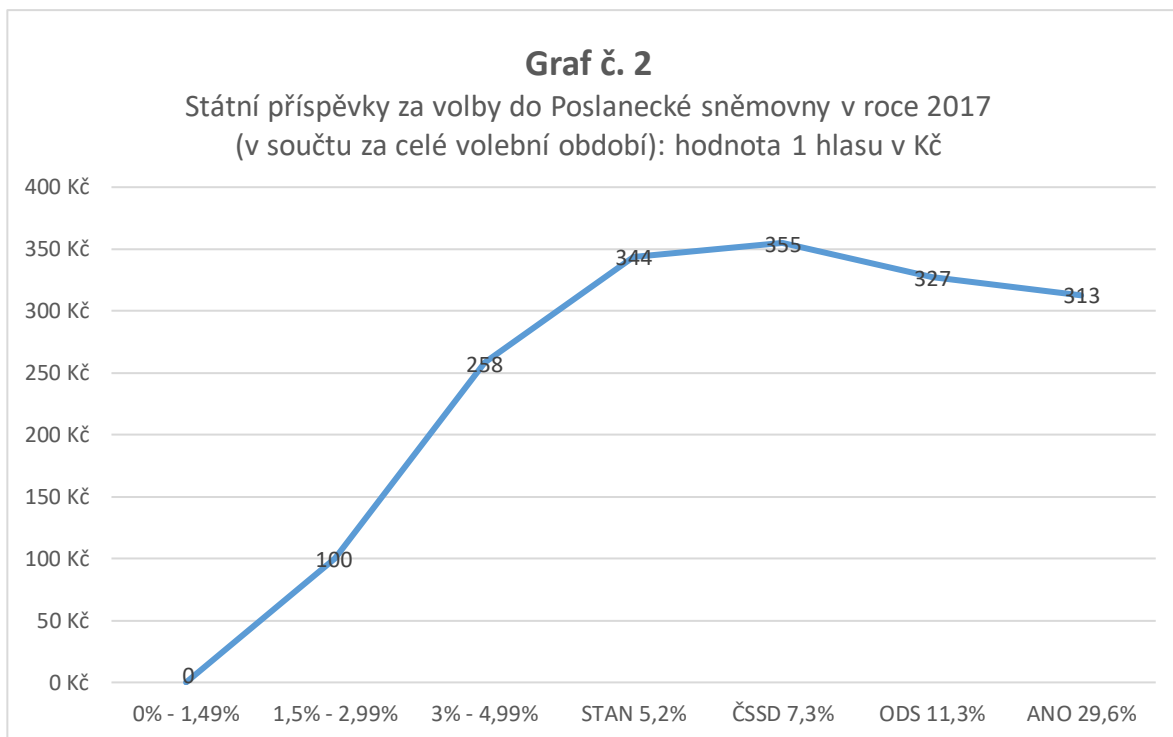
Problematickým bylo dále shledáno to, že v právní úpravě **obecních voleb** nenalezneme žádná zvláštní pravidla o financování volební kampaně. Uvážíme-li skutečnost, že největší tuzemská města disponují mnohonásobně většími rozpočty než kraje a také mají v porovnání s menšími kraji srovnatelně či dokonce více obyvatel, jeví se logickým, aby pro volby do zastupitelstev největších měst platila stejná pravidla jako pro volby do zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků.

Grafy

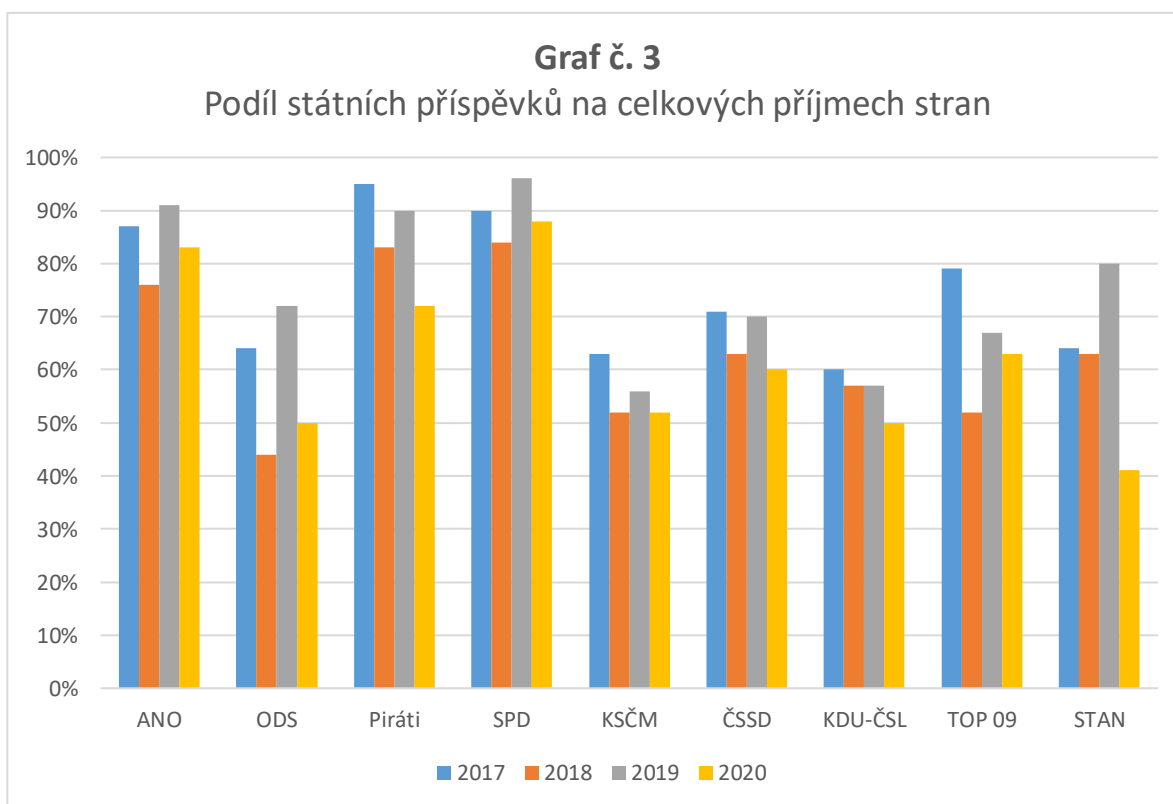


Zdroj: Ministerstvo financí (dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti>)

*Náklady na příspěvek na úhradu volebních nákladů za volby do Evropského parlamentu byly z důvodu zohlednění 5letého volebního období vynásobeny číslem 0,8.

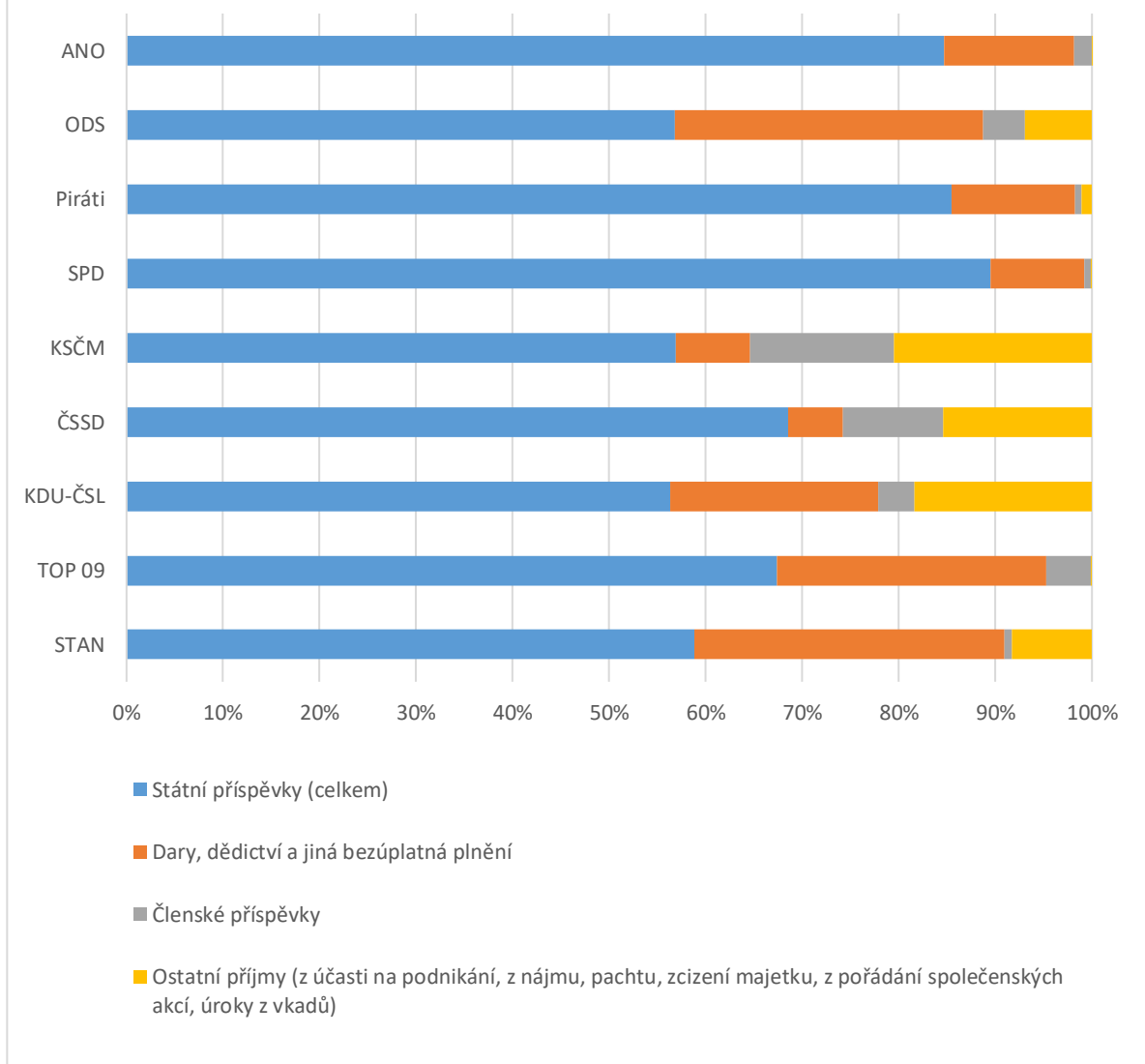


Zdroj: ČSÚ (<https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ>)



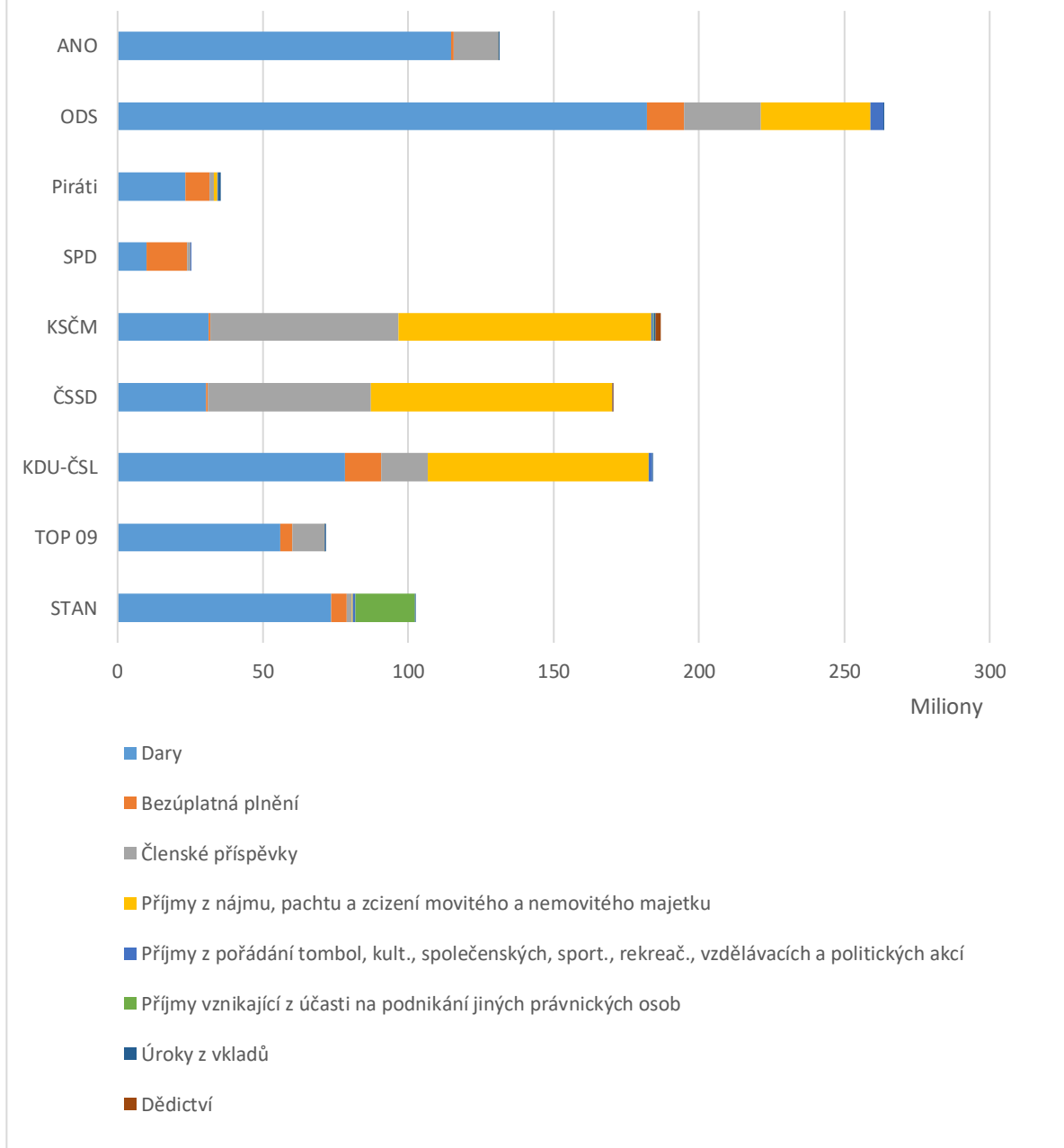
Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsh.cz/vyrocní-financni-zpravy-stran-a-hnutí>)

Graf č. 4
Struktura příjmů politických stran (2017-2020)

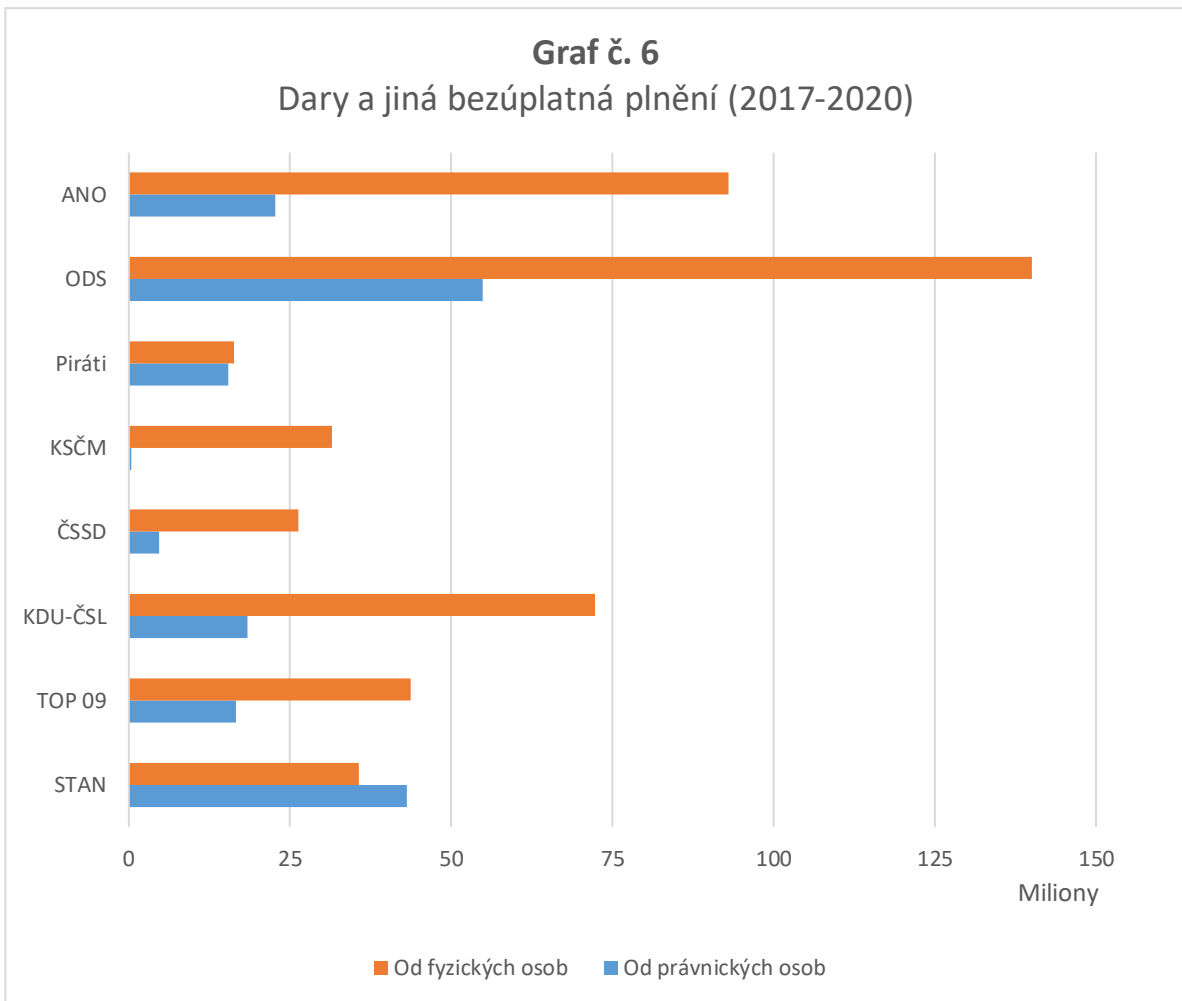


Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsch.cz/vyrocnifinancni-zpravy-stran-a-hnuti>)

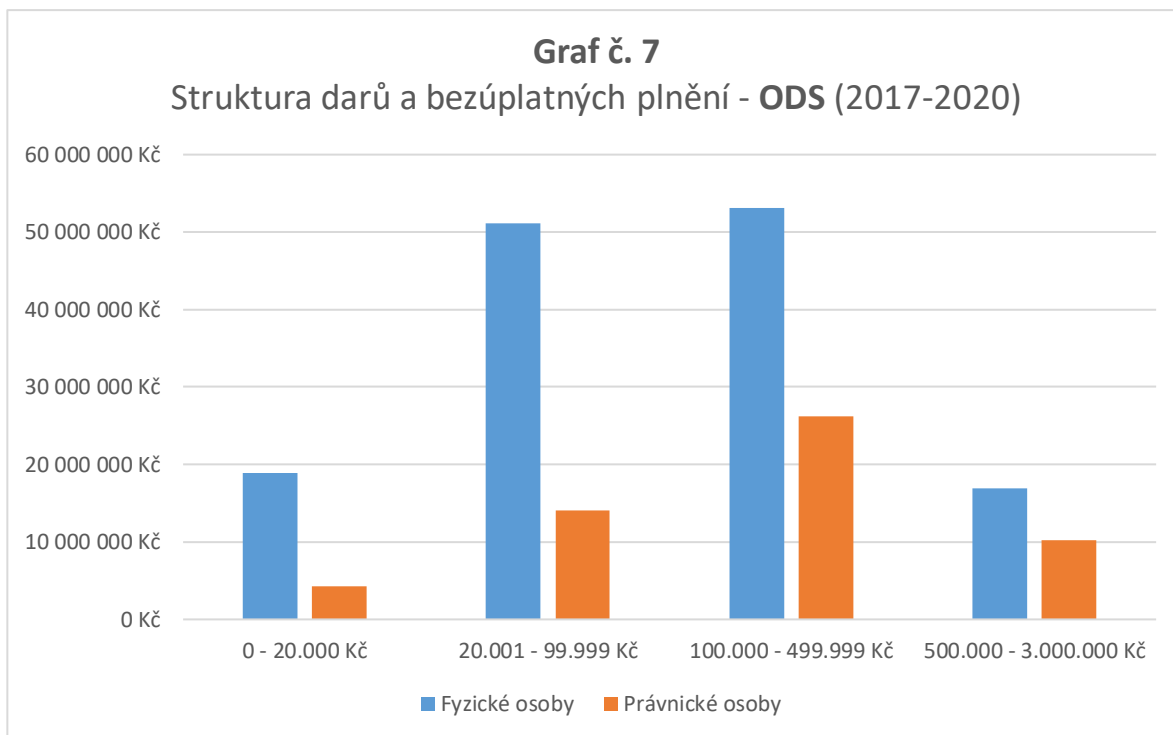
Graf č. 5
Soukromé příjmy politických stran (2017-2020)



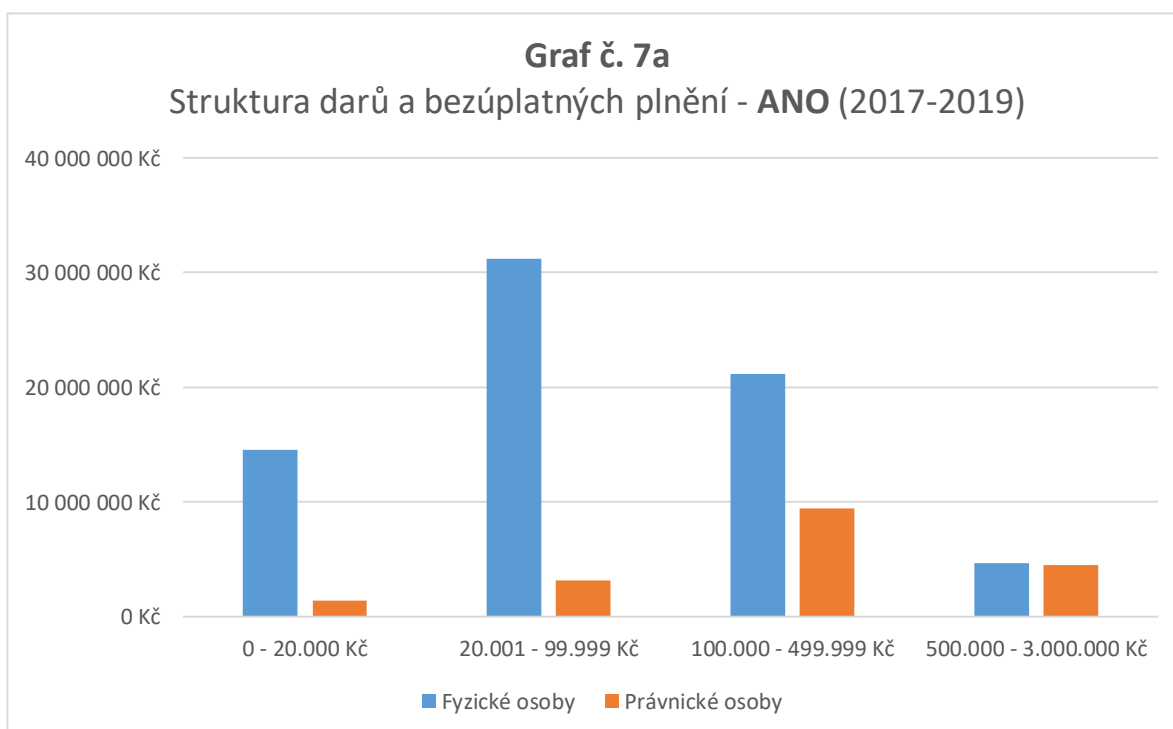
Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsh.cz/vyrocní-financni-zpravy-stran-a-hnutí>)



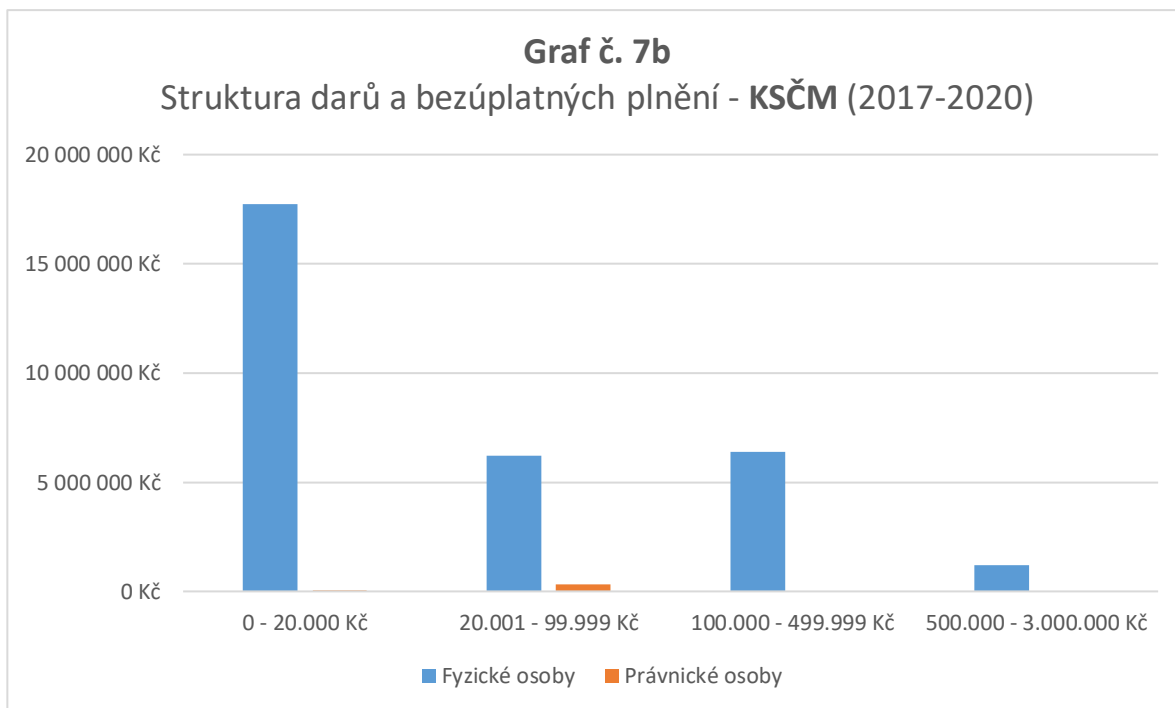
Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsch.cz/vyrocnifinancni-zpravy-stran-a-hnuti>)



Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsh.cz/vyrocní-financni-zpravy-stran-a-hnutí>)



Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsh.cz/vyrocní-financni-zpravy-stran-a-hnutí>)



Zdroj: Výroční finanční zprávy politických stran, Úřad (dostupné na <https://www.udhpsch.cz/vyrocní-financni-zpravy-stran-a-hnutí>)

Seznam zkratek

Právní předpisy

Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MPOPP	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.
Ústavní listina z roku 1920	Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
Ústava z roku 1948	Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
Ústava z roku 1960	Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZPS	Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
JŘPS	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
JŘS	Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
ZVEP	Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu
ZVO	Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí

Ostatní zkratky

ANO	ANO 2011
ČR	Česká republika
ČSR	Československá republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSSR	Československá socialistická republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DNP	Deutsche Nationalpartei
DNSAP	Deutsche nationalsozialistische Arbeiterpartei
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
GRECO	Skupina států proti korupci (Groupe d'Etats contre la corruption)
KDU–ČSL	Česká republika
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MV	Ministerstvo vnitra České republiky
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
OF	Občanské fórum
ODS	Občanská demokratická strana
Piráti	Česká pirátská strana
SPD	Svoboda a přímá demokracie
SR	Slovenská republika
SRN	Spolková republika Německo
STAN	STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ

USA	Spojené státy americké
Úřad	Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí
ÚS/Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
VPN	Věřejnost proti násilí

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

1.1. Knihy

ARISTOTELÉS, 2009. *Politika*. Přeložil a poznámkami opatřil Antonín Kříž. 3. vydání. Praha: Rezek, 2009. ISBN 978-80-86027-30-2.

BAXA, Bohumil, 1922. *Stát a občan*. Praha: Máj, 1922. Knihovna socialisace vědy, sv. 3.

BENEŠ, Edvard, 1999. *Demokracie dnes a zítra*. 8. české vydání. Praha: Společnost Edvarda Beneše, 1999. Knížnice Společnosti Edvarda Beneše, sv. 19. ISBN 80-86107-08-6.

BUREŠ, Jan, 2007. *Občanské fórum*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-087-1.

FIALA, Petr a STRMISKA, Maxmilián, 2009. *Teorie politických stran*. 2. vydání. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2009. Vědecké studie. ISBN 978-80-87029-71-8.

FILIP, Jan, 2011. *Ústavní právo České republiky (Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR)*. 4. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-90408-38-8.

HAVEL, Václav, 1990. *Moc bezmocných*. Praha: Lidové noviny, 1990. Archy, sv. 2. ISBN 80-7106-005-4.

KAPLAN, Karel, 2012. *Národní fronta 1948-1960*. 1. vydání. Praha: Academia. Historie, 2012. ISBN 978-80-200-2074-1.

KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, BUREŠ, Radim a BOUDA, Petr, 2012. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012. ISBN 978-80-7330-221-4.

KLÍMA, Michal, 1998. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. 1. vydání. Praha: Radix, 1998. ISBN 80-86031-13-6.

KLOKOČKA, Vladimír, 2006. *Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie)*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7.

KYSELA, Jan, 2014. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-022-2.

OUTLÝ, Jan, 2003. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. 1. vydání. Olomouc: Periplum, 2003. ISBN 80-86624-12-9.

PAVLÍČEK, Václav, 2002. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 2, O právech, svobodách a demokracii.* 1. vydání. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0564-3.

SARTORI, Giovanni, 2005. *Strany a stranické systémy: schéma pro analýzu.* 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. Klasikové společenských věd. ISBN 80-7325-062-4.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 2000. *Demokracie v Americe.* 2. vydání. Praha: Academia, 2000. ISBN 80-200-0829-2.

1.2. Příspěvky ve sbornících a monografiích

ANTOŠ, Marek, 2011. Politická práva cizinců v České republice. In: GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu.* Praha: Auditorium, 2011, s. 497–507. ISBN 978-80-87284-23-0.

ANTOŠ, Marek, 2015. Lék pro české politické strany? Peníze! In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života.* Brno: Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 119–137. ISBN 978-80-210-7994-6.

JIRÁSKOVÁ, Věra, 2014. Stát a politické strany. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl, Obecná státověda.* 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 204–209. ISBN 978-80-7502-053-6.

JIRÁSKOVÁ, Věra, 2015. Politická práva. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky.* 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 580–627. ISBN 978-80-7502-084-0.

KOKEŠ, Marian, 2009. O původu finančních zdrojů aneb možné důsledky nedostatečné regulace a kontroly financování volebních kampaní politických stran obecně a v ČR. In: POSPÍŠIL, Ivo a WÁGNEROVÁ, Eliška ed. *Vladimír Klokočka liber amicorum: in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu.* Praha: Linde, 2009, s. 86–105. ISBN 978-80-7201-793-5.

KOKEŠ, Marian, 2015. (Ne)zamýšlené důsledky regulace soukromého financování politických stran v ČR. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života.* Brno: Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 139–153. ISBN 978-80-210-7994-6.

KYSELA, Jan, 2017. Úvod k zákonu. In: KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. XIII–XX. ISBN 978-80-7552-731-8.

KYSELA, Jan, 2017a. Čl. 1: Účel sdružování v politických stranách. In: KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 1–10. ISBN 978-80-7552-731-8.

MADISON, James, 1994. Federalista č. 10. In: HAMILTON, Alexander, JAY, John a MADISON, James. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, s. 70–75. ISBN 80-7067-390-7.

MERTEN, Heike, 2015. Státní financování politiky v Německu. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 41–62. ISBN 978-80-210-7994-6.

MORLOK, Martin, 2015. Odpovědnost státu za nestátní politické aktéry – strany, politické mládežnické organizace, politické nadace. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 11–20. ISBN 978-80-210-7994-6.

PAVLÍČEK, Václav, 1967. Pojem dobrovolné společenské organizace. In: *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám profesora dr. Pavla Levity*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1967, s. 141–153.

PAVLÍČEK, Václav, 2003. O historických zdrojích právní úpravy politických stran na území České republiky. In: MIKULE Vladimír, ed. *Pocta Františku Šamalíkovi k 80. narozeninám*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 271–281. ISBN 80-86395-82-0.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2003. Politické strany v ústavním pořádku České republiky. In: KYSELA, Jan, ed. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 236–255. ISBN 80-86432-45-9.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2010. Čl. 5: Politický systém. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, FILIP, Jan, MOLEK, Pavel, PODHRÁZKÝ, Milan, SUCHÁNEK, Radovan, ŠIMÍČEK, Vojtěch a VYHNÁNEK, Ladislav. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 92–121. ISBN 978-80-7201-814-7.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012. Čl. 22: Svobodná soutěž politických sil. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 517–524. ISBN 978-80-7357-750-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012a. Čl. 20: Sdružovací právo. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwe, 2012, s. 475–496. ISBN 978-80-7357-750-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2012b. Čl. 44: Omezení některých práv. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 866–876. ISBN 978-80-7357-750-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2014. § 94: Návrh. In: POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 894–907. ISBN 978-80-7502-024-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015. Úvodem. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 7–9. ISBN 978-80-210-7994-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2015a. Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 21–40. ISBN 978-80-210-7994-6.

UHL, Pavel, 2015. Čl. 5: Politický systém jako soutěž politických stran. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 52–67. ISBN 978-80-7478-809-3.

WEYR, František, 1934. Politické strany. In: HÁCHA, Emil, HOETZEL, Karel, LAŠTOVKA, Karel a WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III., P až Ř. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 174–188.

1.3. Články v časopisech

FILIP, Jan, 1996. K otázce ústavnosti volebních kaucí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1996, 4(2), 273–286. ISSN 1210-9126.

FILIP, Jan, 2001. Postavení politické strany v řízení podle § 73 zákona o Ústavním soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, 9(1), 1–8. ISSN 1210-9126.

FILIP, Jan, 2009. Návrh na rozpuštění Dělnické strany před Nejvyšším správním soudem. *Jurisprudence*. 2009, 18(7), 14–20. ISSN 1802-3843.

FILIP, Jan a ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1995. K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1995, 3(1), 106–119. ISSN 1210-9126.

KOSAŘ, David, 2009. Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran. *Jurisprudence*. 2009, 18(7), 29–43. ISSN 1802-3843.

MIKULE, Vladimír, 1997. K vývoji právní subjektivity politických stran. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1997, 5(3), 370–378. ISSN 1210-9126.

ROZTOČIL, Aleš, 2009. Legislativa a judikatura k rozpuštění politických stran v první republice. *Jurisprudence*. 2009, 18(7), 21–28. ISSN 1802-3843.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1997. Vybrané otázky financování politických stran v České republice. *Politologický časopis*. 1997, 4(2), 160–168. ISSN 1211-3247.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 1998. Nedostatky právní úpravy financování politických stran a některé návrhy na jejich odstranění. *Politologický časopis*. 1998, 5(2), 171–175. ISSN 1211-3247.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2000. Novela zákona o politických stranách v oblasti financování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2000, **8(3)**, 284–291. ISSN 1210-9126.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2005. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2005, **14(6)**, 3–11. ISSN 1802-3843.

VÝBORNÝ, Štěpán, 2012. Konceptualizace bránící se demokracie. *Právník*. 2012, **151(5)**, 441–452. ISSN 0231-6625.

2. Seznam použitých elektronických zdrojů

BEJDÁK, Matěj, 2019. *Financování politických stran: mezinárodní komparace* [online]. 2019. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva [cit. 11. 5. 2021]. Dostupné na: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/104875>.

KYSELA, Jan a KOKEŠ, Marian, 2017. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář* [online]. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře Wolters Kluwer [cit. 26. 5. 2021]. ISBN 978-80-7552-731-8. Dostupné na Nové ASPI: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/63/1/2>.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, 2007. *Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec)* [online]. Jiné právo, 2007 [cit. 18. 1. 2021]. Dostupné na: <https://jinepravo.blogspot.com/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>.

VAN BIEZEN, Ingrid a BORZ, Gabriela, 2012. Models of party democracy: patterns of party regulation in post-war European constitutions. *European Political Science Review*. 2012, **4(3)**, 327-359 [cit. 8. 12. 2020]. ISSN 1755-7739. DOI: 10.1017/S1755773911000294.

3. Seznam použitých právních předpisů

Rakouské císařství, Rakousko-Uhersko

- Císařský patent č. 253/1852 ř. z.
- Zákon o právu spolčovacím č. 134/1867 ř. z.

Československo, Česká republika

- Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého
- Zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým se vydává řád volení v obcích republiky Československé
- Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- Zákon č. 123/1920 Sb. z. a n., kterým se vydává řád volení do poslanecké sněmovny
- Zákon č. 126/1927 Sb. z. a n., o volbách zemských a okresních zastupitelstev
- Zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran

- Ústavný zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ku zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariad'ovacej.
- Vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n., o politických stranách
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- Zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník
- Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce
- Zákon č. 128/1968 Sb., o Národní frontě
- Zákon č. 146/1970 Sb., kterým se ruší zákon č. 128/1968 Sb., o Národní frontě.
- Ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách
- Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění
- Zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady
- Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Ústavního zákon České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- Zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech
- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu

- Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 118/2010 Sb. o krajském referendu
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky
- Vyhláška č. 113/2017 Sb., o vzoru formuláře pro zveřejnění zprávy o financování volební kampaně
- Vyhláška č. 117/2017 Sb., o vzoru průkazu předsedy, členů a zaměstnanců Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o vzoru formuláře pro výroční finanční zprávu politické strany a politického hnutí
- Zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů

Spolková republika Německo

- Základní zákon Spolkové republiky Německo (GG), 1949
- Zákon o Spolkovém ústavním soudu (BVerfGG), 1951
- Zákon o politických stranách (PartG), 1967

Slovenská republika

- Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky

Evropská unie

- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Listina základních práv Evropské unie
- Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky

Mezinárodní smlouvy

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

4. Seznam použité judikatury

Ústavní soud ČR

- nález ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93

- nále z dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94
- nále z dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98
- usnesení ze dne 14. 8. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98
- nále z dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000
- nále z dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000
- nále z dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03
- nále z dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06
- nále z dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10
- nále z dne 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10
- nále z dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17

Nejvyšší soud ČR

- usnesení ze dne 2. 4. 2002, sp. zn. 11 Zp 36/2001

Nejvyšší správní soud ČR

- rozsudek ze dne 6. 5. 2005, č.j. Pst 2/2003-69
- rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-116
- rozsudek ze dne 4. 3. 2009, č.j. Pst 1/2008-66
- usnesení ze dne 14. 7. 2020, č.j. Ars 4/2019-53
- rozsudek ze dne 12. 8. 2020, č.j. Ars 6/2019-33

Nejvyšší správní soud ČSR

- nále z dne 28. 6. 1927, č. 18055/26, Bohuslav č. 6684/1927, str. 972–975
- nále z dne 26. 10. 1935, č. 18603/35, Bohuslav č. 12094/1935, str. 1266–1272

Ústavní soud Slovenské republiky

- nále z dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 3/01

Spolkový ústavní soud (SRN)

- rozhodnutí ze dne 9. 4. 1992, BVerfGE 85, 264

Nejvyšší soud USA

- *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976)

Evropský soud pro lidská práva

- *Spojená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku*, rozsudek Velkého senátu ze dne 30. 1. 1998, stížnosti č. 19392/92
- *Refah Partisi (Strana prosperity) proti Turecku*, rozsudek Velkého senátu ze dne 13. 2. 2003, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98
- *Linkov proti České republice*, rozsudek senátu ze dne 7. 12. 2006, stížnost č. 10504/03

5. Seznam ostatních použitých zdrojů

Český statistický úřad

Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS ze dne 19. 11. 2017, č.j. Vol 582017-173) [online],
Dostupné na <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ> (cit. 11. 5. 2021)

Zaregistrované kandidátní listiny ve volbách do zastupitelstev obcí v roce 2018 [online],
Dostupné na https://www.czso.cz/documents/10180/61449406/vozcr122018_pocet_kandidatnich_listin.xlsx/38fe6242-0e7f-4b7f-adff-4aa63dc52ac6?version=1.1 (cit. 17. 4. 2021)

GRECO

Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II), GRECO, ze dne 1. 4. 2011 [online],
Dostupné na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c314c> (cit. 20. 5. 2021)

Ministerstvo financí

Přehled o příspěvcích ze státního rozpočtu uhrazených politickým stranám a politickým hnutím [online],
Dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti> (cit. 24. 3. 2021)

Výsledek hospodaření státního rozpočtu ČR v roce 2019 [online],
Dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/pokladni-plneni-sr-37026> (cit. 24. 3. 2021)

Ministerstvo vnitra

Rejstřík politických stran a politických hnutí – informativní charakter [online],
Dostupné na <https://aplikace.mvcr.cz/seznam-politicky-stran/> (cit. 27. 6. 2021)

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

Časté dotazy: platy a náhrady poslanců [online],
Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=687&z=3729> (cit. 29. 4. 2021)

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1548 ze dne 3. 3. 2021 [online],
Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=186317> (cit. 30. 4. 2021)

Stenozáznam části projednávání bodu pořadu 47. schůze konané dne 1. 6. 2016: 15. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony /sněmovní tisk 568/ - druhé čtení [online],
Dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/bqbs/b18701501.htm> (cit. 25. 6. 2021)

Senát Parlamentu ČR

Usnesení Senátu č. 87 ze dne 17. 12. 2020 [online],
Dostupné na <https://senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/97686/81965> (cit. 30. 4. 2021)

Spolkové ministerstvo financí (SRN)

Přehled předběžných ročních výkazů spolkového rozpočtu za rok 2019 [online],
Dostupné na <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzzpolitik/2020/01/2020-01-13-PM01-Abschluss-BHH2019.html> (cit. 24. 3. 2021)

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 2 [online],
Dostupné na <https://www.udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot2> (cit. 16. 5. 2021)

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 3 [online],
Dostupné na <https://www.udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot3> (cit. 16. 5. 2021)

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování stran obecně č. 4 [online],
Dostupné na <https://www.udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-obecne#ot4> (cit. 16. 5. 2021)

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 6 [online],
Dostupné na https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot6 (cit. 14. 6. 2021)

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 12 [online],
Dostupné na https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot12 (cit. 22. 6. 2021)

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 13 [online],
Dostupné na https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot13 (cit. 14. 6. 2021)

Stanovisko (odpověď) Úřadu k financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu č. 21 [online],
Dostupné na https://www.udhpsch.cz/stanoviska_volby_parlament#ot21 (cit. 22. 6. 2021)

Výroční finanční zprávy politických stran a hnutí [online],
Dostupné na <https://www.udhpsch.cz/vyrocnni-financni-zpravy-stran-a-hnuti> (cit. 11. 5. 2021)

Wikipedie

Chronologický seznam soudců Ústavního soudu [online],
Dostupné na https://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_soudcu_C5%AF_%C3%9Astav%C3%ADho_soudu_%C4%8Cesk%C3%A9_republiky (cit. 11. 5. 2021)

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou ze dne 9. 7. 1998 [online],
Dostupné na https://cs.wikisource.org/wiki/Opozi%C4%8Dn%C3%AD_smlouva_mezi_%C4%8CSSD_a_ODS (cit. 11. 5. 2021)

Právní úprava postavení politických stran v ČR

Abstrakt

Cílem diplomové práce je podat ucelený obraz o právní úpravě regulující postavení a činnost politických stran v České republice, poukázat na její slabá místa a případně představit návrhy de lege ferenda.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř částí. První část se nejprve zabývá obecným vývojem moderních politických stran a důvody, které vedly k jejich institucionalizaci. Dále je přiblížen vývoj právní úpravy politických stran v českých zemích, a to počínaje revolučními událostmi z let 1848 a 1849 a konče vznikem samostatné České republiky. Představen je rovněž kvazi institut politických hnutí, jehož přítomnost v právní řádu nelze nijak obhájit.

Druhá část se věnuje ústavní inkorporaci politických stran. Na ústavní úrovni je výslovně uznána privilegovaná role politických stran v politickém systému. Zakotveny jsou zde pojistky pro svobodný rozvoj politických stran, ale také povinnost stran respektovat základní demokratické principy.

Třetí část se zabývá zákonnou regulací nejvýznamnějších aspektů života politických stran – otázkami jejich vzniku a zániku, úpravou členství a požadavky, jež jsou kladeny na jejich vnitřní organizaci. Negativně byla hodnocena především absence jakékoli zákonné konkretizace ústavního požadavku respektování vnitrostranické demokracie a dále skutečnost, že občanům EU, kteří disponují aktivním i pasivním volebním právem pro volby do zastupitelstev obcí a Evropského parlamentu, zákon neumožňuje vstupovat do politických stran.

Nejobsáhlejší, čtvrtá část se věnuje právní úpravě hospodaření a financování politických stran včetně relativně samostatné oblasti financování volebních kampaní. Současný model státního financování představuje jedno z nejproblematictějších míst celé právní úpravy. Hlavní jeho nedostatky spočívají jednak v tom, že bez racionálního opodstatnění zvýhodňuje strany zastoupené v Poslanecké sněmovně, jednak v tom, že umožňuje politickým stranám spoléhat se více na podporu státu, než na podporu občanů. Navržen byl nový systém státního financování, jehož hlavní parametry vycházejí ze současného německého modelu.

Závěr shrnuje hlavní nedostatky právní úpravy politických stran a také návrhy na její vylepšení.

Klíčová slova:

politické strany, právní úprava, Česká republika

Legal regulation of the status of political parties in the Czech Republic

Abstract

The aim of the thesis is to present a comprehensive picture of the legal regulation governing the status and activities of political parties in the Czech Republic, to point out its weaknesses and, where appropriate, to present *de lege ferenda* proposals.

The thesis is divided into four parts. The first part deals with the general development of modern political parties and the reasons that led to their institutionalization. Then, it presents the development of the legal regulation of political parties in the Czech lands, starting with the revolutionary events of 1848 and 1849 and ending with the establishment of the independent Czech Republic. The quasi-institution of political movements, whose presence in the legal system cannot be defended in any way, is also presented.

The second part deals with the constitutional incorporation of political parties. At the constitutional level, the privileged role of political parties in the political system is explicitly recognised. Safeguards for the free development of political parties are enshrined here, but also their obligation to respect fundamental democratic principles.

The third part deals with the legal regulation of the most important aspects of the life of political parties – the issues of their formation and dissolution, the regulation of membership and the requirements imposed on their internal organisation. In particular, the absence of any legal specification of the constitutional requirement to respect intra-party democracy and the fact that EU citizens, who have both active and passive voting rights for elections to municipal councils and the European Parliament, are not allowed by law to join political parties were assessed negatively.

The most extensive, fourth part deals with the legal regulation of the economy and financing of political parties, including the relatively separate area of election campaign finance. The current model of state financing represents one of the most problematic points of the entire legal framework. Its main shortcomings lie firstly in the fact that it favours parties represented in the Chamber of Deputies without rational justification and secondly in the fact that it allows political parties to rely - financially speaking - more on the support of the state than on the support of the citizens. A new system of state funding has been proposed, the main parameters of which are based on the current German model.

The conclusion summarises the main shortcomings of the legal framework for political parties, as well as suggestions for its improvement.

Keywords:

political parties, legal regulation, Czech Republic