60

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 11/17 dne 12. prosince 2017 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, na zrušení ustanovení § 17 odst. 4 až 7, § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“, § 17 odst. 8 písm. j), § 17a ve slovech „a politické instituty“ a „a politickému institutu“, § 17b ve slovech „a politický institut“, „nebo politického institutu“ a „a politické instituty“, § 18 odst. 1 písm. g) ve slovech „politického institutu“, § 18 odst. 2, § 19f ve slovech „a politických institutů“, § 19h odst. 1 písm. k), § 19k, § 19l ve slovech „nebo politického institutu“, § 20 odst. 1 písm. b), § 20 odst. 3 a 5, § 20 odst. 7 ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“, § 20 odst. 8, § 20 odst. 10 ve slovech „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, § 20 odst. 11 a 12 ve slovech „nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, „nebo příspěvku na podporu politického institutu“ a „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ a § 20a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, došlým Ústavnímu soudu dne 23. března 2017, se skupina 18 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil následující ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“):

a) ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“, ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů;

b) ustanovení § 18 odst. 2, ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů;

c) ustanovení § 20 odst. 3 a § 20 odst. 7 ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“, dnem 1. ledna 2019 (pozn. Ústavního soudu: navrhovatelka označuje příslušné ustano-

vení jako § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., nicméně zákonem č. 302/2016 Sb. došlo k přečíslování ustanovení na odstavec 7);

d) ustanovení § 17 odst. 4 až 7, § 17 odst. 8 písm. j), § 17a ve slovech „a politické instituty“ a „a politickému institutu“, § 17b ve slovech „a politický institut“, „nebo politického institutu“ a „a politické instituty“, § 18 ve slovech „politického institutu“, § 19f ve slovech „a politických institutů“, § 19h odst. 1 písm. k), § 19k, § 19l ve slovech „nebo politického institutu“, § 20 odst. 1 písm. b), § 20 odst. 5 a 8, § 20 odst. 10 ve slovech „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, § 20 odst. 11 a 12 ve slovech „nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, „nebo příspěvku na podporu politického institutu“ a „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ a § 20a odst. 3, ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

2. S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

II.
Znění napadených ustanovení a související právní úprava

3. Zákon č. 424/1991 Sb. byl ode dne podání posuzovaného návrhu novelizován zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, a následně zákonem č. 303/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti. Napadená ustanovení a další související ustanovení jsou uvedena bez poznámek pod čarou. Napadená ustanovení, popř. vybrané části napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. (pozn. Ústavního soudu: vyznačeno tučně) zní:

Ustanovení § 17 odst. 4

„**Strana a hnutí mohou založit nebo být členem jednoho politického institutu; politickým institutem se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti**

a) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv,
b) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti,
c) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě,
d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo
e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.“

Ustanovení § 17 odst. 5

„**Politický institut musí způsobem umožňujícím dálkový přístup uveřejňovat veškeré výsledky své činnosti podle odstavce 4, jejichž povaha to umožňuje.**“

Ustanovení § 17 odst. 6

„**Politický institut nesmí vykonávat činnost školy nebo školského zařízení podle školského zákona ani působit jako vysoká škola podle zákona o vysokých školách.**“

Ustanovení § 17 odst. 7

„**Příspěvek na podporu činnosti politického institutu lze poskytnout, má-li politický institut zapsaný status veřejné prospěšnosti. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze použít na financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.**“

(Pozn. Ústavního soudu: Věta první tohoto ustanovení byla zrušena zákonem č. 303/2017 Sb. s účinností ode dne 1. ledna 2018.)

Ustanovení § 17 odst. 8
„Příjmem strany a hnutí mohou být: …
i) zápůjčky a úvěry **poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky**,
j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu.“

Ustanovení § 17a odst. 1
„Strany a hnutí **a politické instituty** používají 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 České republiky. To neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč; tyto výdaje lze hradit v hotovosti.“

Ustanovení § 17a odst. 2
„Strany a hnutí **a politické instituty** vedou oddělené účty pro
a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění,
b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí **a politickému institutu**,
c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony,
d) ostatní příjmy a výdaje.“

Ustanovení § 17a odst. 3
„Finanční prostředky podle odstavce 2 písm. a) vedou strany a hnutí **a politické instituty** na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech (dále jen ‚zvláštní účet‘).“

Ustanovení § 17a odst. 4
„Strany a hnutí **a politické instituty** sdělí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen ‚Úřad‘) bez zbytečného odkladu číslo nebo jiný jedinečný identifikátor účtu, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. d); na základě výzvy Úřadu pak číslo nebo jiný identifikátor účtu, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. b).“

Ustanovení § 17b odst. 1
„V platebním příkaze, jímž strana a hnutí **a politický institut** nebo jiná osoba žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu, musí být uveden účel platební transakce.“

Ustanovení § 17b odst. 2
„Poskytovatel platebních služeb, u něhož je veden zvláštní účet strany, hnutí **nebo politického institutu**, je povinen umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně za období posledních 3 let.“

Ustanovení § 17b odst. 3
„Adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, oznámí strany a hnutí **a politické instituty** Úřadu, který adresu zveřejní na svých internetových stránkách.“

Ustanovení § 18 odst. 1
„Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění
a) od státu, nestanoví-li tento zákon jinak,
b) od příspěvkové organizace,
c) od obce, městské části, městského obvodu a kraje,
d) od dobrovolného svazku obcí,
e) od státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %,

f) od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %,
g) od obecně prospěšné společnosti, **politického institutu** a ústavu,
h) z majetku svěřenského fondu,
i) od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis,
j) od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti,
k) od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky; to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu.“

Ustanovení § 18 odst. 2
„**Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně daru nebo jiného bezúplatného plnění přijatých od jedné a téže osoby přesáhl v jednom kalendářním roce částku 3 000 000 Kč. Za jednu a tutéž osobu se považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k osobě podle věty první osobou ovládající nebo ovládanou. Je-li dárce nebo poskytovatel jiného bezúplatného plnění členem strany nebo hnutí, považuje se za dar nebo jiné bezúplatné plnění i členský příspěvek v částce přesahující výši 50 000 Kč.**“

Ustanovení § 19f
„Úřad
a) vykonává dohled nad hospodařením stran a hnutí **a politických institutů** podle tohoto zákona,
b) zpracovává a uveřejňuje na svých internetových stránkách zprávu o své činnosti za příslušný kalendářní rok,
c) uveřejňuje na svých internetových stránkách úplné výroční finanční zprávy stran a hnutí a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly,
d) sděluje Ministerstvu financí do 31. května příslušného kalendářního roku, zda mu výroční finanční zpráva strany a hnutí za předcházející rok byla předložena a zda je podle jeho zjištění úplná; Úřad sděluje Ministerstvu financí v uvedené lhůtě rovněž to, že výroční finanční zpráva nebyla předložena nebo není úplná,
e) sděluje Ministerstvu financí výsledek posouzení výroční finanční zprávy předložené dodatečně podle § 19h odst. 3 nebo předložené na výzvu k doplnění nebo odstranění nedostatků podle § 19h odst. 5, a to neprodleně, nejpozději však do 10 dnů ode dne, kdy tuto výroční finanční zprávu obdržel,
f) projednává přestupky a ukládá správní tresty,
g) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem v oblasti financování volebních kampaní,
h) vykonává působnost stanovenou jiným právním předpisem.“

Ustanovení § 19h odst. 1
„Strany a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Úřadu výroční finanční zprávu, která zahrnuje
a) účetní závěrku podle zákona o účetnictví,
b) zprávu auditora o ověření účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
c) přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 8, k němuž strany a hnutí připojí:
    1. přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana nebo hnutí mají 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 nebo hnutím 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,

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 ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 000 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 50 000 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 50 000 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 nebo hnutí zakladatelem nebo členem, a výdaje vynaložené na podporu jeho činnosti minimálně ve výši příspěvku na činnost politického institutu.“

Ustanovení § 19k odst. 1
„**Politický institut se dopustí přestupku tím, že**
a) příspěvek na podporu činnosti politického institutu použije v rozporu s § 17 odst. 7,
b) v rozporu s § 17a nevede oddělené účty nebo neoznámí Úřadu údaje podle § 17a odst. 4, nebo
c) v rozporu s § 17a nezřídí zvláštní účet nebo v rozporu s § 17b neoznámí adresu internetových stránek.“

Ustanovení § 19k odst. 2
„**Za přestupek podle odstavce 1 písm. a) až c) lze uložit pokutu do 200 000 Kč.**“

Ustanovení § 19l odst. 1
„Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí **nebo politického institutu**.“

Ustanovení § 20 odst. 1
„Strana a hnutí mají, za podmínek stanovených tímto zákonem, nárok na tyto státní příspěvky:
a) příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát, a
b) příspěvek na podporu činnosti politického institutu.“

Ustanovení § 20 odst. 3
„**Nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů**.“

Ustanovení § 20 odst. 5
„**Nárok na příspěvek na podporu činnosti politického institutu vzniká straně a hnutí, jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu a hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období a která je zakladatelem nebo členem politického institutu. Tento příspěvek smí strana nebo hnutí použít výlučně k hrazení výdajů na činnost politického institutu.**“

Ustanovení § 20 odst. 6
„Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.“

Ustanovení § 20 odst. 7
„Příspěvek **na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a** na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 250 000 Kč.“

Ustanovení § 20 odst. 8
„**Příspěvek na podporu činnosti politického institutu činí ročně částku rovnající se 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, který náleží straně nebo hnutí. V žádosti podle § 20a odst. 3 uvedou strana a hnutí název a sídlo politického institutu, na podporu jehož činnosti je příspěvek určen.**“

Ustanovení § 20 odst. 10
„Pro zjištění nároku na stálý příspěvek **a příspěvek na podporu činnosti politického institutu** a stanovení jejich výše u strany a hnutí, které jsou členy koalice, je rozhodující dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Není-li taková dohoda uzavřena, nebo není-li ve stanovené lhůtě doručena Ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem. Ustanovení odstavce 2 zůstává nedotčeno. Strana a hnutí doručí Ministerstvu financí dohodu o podílu členů koalice do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin.“

Ustanovení § 20 odst. 11
„Jestliže se dohody podle odstavce 10 doručené Ministerstvu financí navzájem liší a vznikne-li straně a hnutí nárok na stálý příspěvek **nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu**, Ministerstvo financí výplatu stálého příspěvku **nebo příspěvku na podporu politického institutu** všem členům koalice pozastaví; po odstranění tohoto rozporu Ministerstvo financí vyplatí stálý příspěvek nebo příspěvek na podporu politického institutu i zpětně.“

Ustanovení § 20 odst. 12
„V roce konání voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy se propočítávají roční státní příspěvky za každé volební období zvlášť. Straně a hnutí náleží měsíčně jedna dvanáctina propočteného ročního státního příspěvku. V měsíci konání voleb obdrží strana a hnutí státní příspěvek propočtený z výsledků voleb toho volebního období, jehož výše bude pro stranu a hnutí výhodnější. Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy, náleží straně a hnutí roční stálý příspěvek, příspěvek na mandát **a příspěvek na podporu činnosti politického institutu** v poměrné části ještě za měsíc, v němž došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy. Uprázdní-li se mandát poslance, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy a na uprázdněný mandát není náhradník nebo dojde-li k zániku mandátu senátora, náleží roční příspěvek na mandát **a příspěvek na podporu činnosti politického institutu** v poměrné části ještě za měsíc, v němž tato skutečnost nastala.“

Ustanovení § 20a odst. 3
„**Příspěvek na podporu činnosti politického institutu vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze vyplatit dříve, než je vyplacen příspěvek na činnost.**“

III.
Argumentace navrhovatelky

4. Napadená ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. se týkají následujících čtyř věcných okruhů.

A. Tříprocentní hranice hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny pro přiznání stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora v částce 900 000 Kč

5. Protiústavnost právní úpravy výše hranice pro přiznání stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora řeší navrhovatelka společně a shledává ji rozpornou s čl. 21 a 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s principem volné soutěže politických stran podle

čl. 5 Ústavy. Navrhovatelka s pomocí konkrétních příkladů a propočtů uvádí, že finanční příspěvky pro „zavedené (etablované)“ politické strany a politická hnutí (dále také jen „politické strany“) neúměrně upřednostňují tyto strany oproti stranám menším a vybočují z ústavněprávních mezí. Navrhovatelka se dovolává toho, že se od posledního nálezu Ústavního soudu k přezkumu ústavnosti klauzule pro přiznání stálého příspěvku [nález sp. zn. Pl. ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005 (N 9/36 SbNU 85; 86/2005 Sb.)] ukazuje, že právní úprava je příliš přísná a neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému (uvádí, že „příklady strany financované miliardářem, resp. založené bývalými ministry jiných stran nelze brát jako důkaz opaku“). O 40 % nižší hranice pro vznik nároku na stálý příspěvek (3 %), než je uzavírací klauzule (5 %), je nepřiměřeně vysoká, a to vzhledem k výsledkům voleb a reálné podpoře stran, které by na tento příspěvek mohly např. při 2% hranici dosáhnout. V praxi na ni dosáhly v některých volbách jen tři politické strany mimo Poslaneckou sněmovnu.

6. Navrhovatelka dále uvádí, že uvaluje-li stát na politické strany nové povinnosti, které znamenají zvýšené provozní náklady, měl by také přispět na plnění těchto povinností. Navrhovatelka proto explicitně konstatuje, že návrh na zrušení příslušných ustanovení nepodává s motivací zcela zrušit systém státní podpory, ale s motivací k vytvoření nového a ústavně souladného systému, který by odstranil přetrvávající nerovnosti ve financování politických stran ze strany státu a který by reflektoval například závěry skupiny GRECO (Skupina států proti korupci) Rady Evropy.

B. Omezení celkové výše darů politické straně od jedné a téže osoby v kalendářním roce částkou 3 000 000 Kč

7. Napadené ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. zakazuje politickým stranám přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění (dále také jen „dar“) od jedné a téže osoby, pokud by celkový součet takových peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně daru nebo jiného bezúplatného plnění, přesáhl v kalendářním roce částku 3 000 000 Kč.

8. Navrhovatelka považuje toto ustanovení v zásadě za neproblematické; tvrdí však, že zahrnutím politických stran do rámce osobní působnosti zákazu dochází k zásahu do volnosti soutěže politických stran v rozporu s čl. 5 Ústavy. Podle navrhovatelky je tato částka nedostatečná a omezuje politické strany v možnostech spolupráce. Úprava dopadá především na menší subjekty, protože právě pro ně je možnost poskytnutí daru od jiné politické strany jednou z forem spolupráce, kterou využívají. Jako příklad udává navrhovatelka situaci politické strany A působící na regionální úrovni, která nekandiduje do Poslanecké sněmovny, ale ráda by podpořila jinou politickou stranu B, která kandiduje a hodlá v Poslanecké sněmovně hájit i zájmy strany A. Kvůli napadenému ustanovení je strana A limitována částkou ve výši 3 000 000 Kč. Podle navrhovatelky existuje v případě daru kvalitativní rozdíl mezi politickou stranou a jiným typem právnické osoby. U politické strany jde totiž v případě daru o účast na volné politické soutěži. A jelikož podle navrhovatelky nelze zahrnutí politických stran do osobní působnosti daného ustanovení překlenout výkladem, navrhuje jeho zrušení.

C. Zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, pouze na banky registrované na území České republiky

9. Napadené ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb. zužuje okruh subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček nebo úvěrů (dále také jen „úvěry“), jen na banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky (dále jen „banky registrované na území České republiky“, případně jen „banky“). Toto ustanovení podle navrhovatelky znevýhodňuje hospodářsky méně silné politické strany oproti stranám hospodářsky silným, resp. těm, které pobírají státní finanční podporu. Podle navrhovatelky pak aplikací příslušného ustanovení dochází k nepřímé diskriminaci hospodářsky méně silných politických stran, která je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny. Příčinou je podle jejího názoru skutečnost, že schopnost jednotlivých subjektů opatřit si touto cestou finanční prostředky na svou činnost se zásadně liší právě podle jejich

hospodářské situace, protože banky si před poskytnutím úvěrů či zápůjček důkladně prověřují hospodářskou situaci žadatele a není důvod, aby u politických stran postupovaly jinak. Movité politické strany, případně strany pobírající příspěvky od státu, jsou pro banky atraktivnější díky předpokladu, že disponují majetkem, kterým mohou ručit, popř. jsou schopny splácet úvěry a zápůjčky např. právě ze státních příspěvků. Efekt znevýhodnění hospodářsky méně silných politických stran je podle navrhovatelky navíc ještě zesílen zavedením institutu příspěvku na činnost politického institutu, jehož podmínky poskytování jsou nastaveny tak, že bude určen jen etablovaným a hospodářsky silným politickým stranám.

10. Kromě nepřímé diskriminace méně hospodářsky silných politických stran namítá navrhovatelka také rozpor napadeného ustanovení s principem volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy, protože nedosáhne-li politická strana na úvěr či zápůjčku kvůli své hospodářské situaci, bude ve volné soutěži politických stran omezena, a to bez smysluplného zdůvodnění.

11. Navrhovatelka shledává rozpor napadeného ustanovení i s čl. 21 Listiny, přičemž namítá, že hospodářsky méně silné politické strany budou mít podle nové právní úpravy k úvěrům a zápůjčkám výrazně ztížený přístup, zejména pokud zároveň nedosáhnou takových volebních výsledků, které by jim zaručovaly státní příspěvky v dostatečné míře. Zúžení okruhu možných poskytovatelů úvěrů a zápůjček tak zvýší u hospodářsky méně silných politických stran tlak na obstarávání prostředků jinými zákonem povolenými způsoby. Řešení v podobě navýšení členských příspěvků, které je jedním z těchto způsobů, se podle navrhovatelky jeví jako neakceptovatelné, protože by limitovalo účast občanů na veřejném životě z důvodu jejich majetkových poměrů.

12. Poslední námitkou k tomuto napadenému ustanovení je jeho tvrzená neproporcionalita. Navrhovatelka uvádí, že cílem pozměňovacího návrhu poslance Martina Plíška, který vyústil v napadené ustanovení, bylo posílení transparentnosti jak ve smyslu průhlednosti vztahů mezi politickou stranou a poskytovateli úvěru či zápůjčky, tak ve smyslu posílení nezávislosti politických stran na těchto poskytovatelích. Tento druhý dílčí cíl transparentnosti považuje navrhovatelka za vnitřně rozporný, protože odstranění rizika závislosti na ostatních poskytovatelích povede k posílení rizika závislosti právě na bankách, které mohou k prosazování svých ekonomicko-politických zájmů využít právě nástroj v podobě poskytování úvěrů či zápůjček politickým stranám. Podle navrhovatelky toto zúžení nepovede ani ke zvýšení transparentnosti, ani k posílení nezávislosti politických stran na poskytovatelích úvěrů a zápůjček. Podle jejího názoru existují alternativní postupy k dosažení obou cílů, jejichž uplatnění by bylo šetrnější k principům chráněným ústavním pořádkem.

13. K posílení transparentnosti by podle navrhovatelky stačilo znění ve formě původního vládního návrhu novely zákona, podle něhož by politické strany ve výroční zprávě uvedly přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením jejich výše a podmínek včetně splatnosti, jména, příjmení a data narození. Z těchto údajů by bylo možno dovodit, zda jde o úvěr či zápůjčku legitimní, nebo pochybnou (zastřený dar).

D. Politické instituty a příspěvek na podporu činnosti politického institutu

14. Právní úpravu politických institutů v napadených ustanoveních § 17 odst. 4 až 7 zákona č. 424/1991 Sb. (jakož i v dalších napadených ustanoveních, která na politické instituty odkazují) považuje navrhovatelka za rozpornou s čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť podle ní vede k diskriminaci menších a nových politických stran. Tím, že je podpora podle zákona poskytnuta politickým institutům jen těch stran, které jsou jejich členy nebo zakladateli a jejichž alespoň jeden poslanec byl zvolen ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období, dochází podle navrhovatelky k upřednostnění etablovaných politických stran. Navrhovatelka uvádí, že podle současného klíče by – k datu podání návrhu – na podporu činnosti politického institutu dosáhlo jen pět politických stran, tedy zejména Česká strana sociálně demokratická, Komunistická strana Čech a Moravy, Občanská demokratická strana a TOP 09. Podle názoru navrhovatelky přitom není zřejmé, proč byla jako kritérium pro existenci nároku na příspěvek zvolena jen úspěšnost

při volbách do Poslanecké sněmovny, a nikoliv při volbách do Senátu, Evropského parlamentu či krajských zastupitelstev.

15. Napadenou právní úpravu srovnává navrhovatelka s právní úpravou tzv. politických nadací ve Spolkové republice Německo (dále jen „SRN“), která byla dle důvodové zprávy pro napadený zákon hlavní inspirací. Německá právní úprava jako podmínku pro přiznání příspěvku vyžaduje, aby s politickou nadací spřízněná politická strana pronikla buď do Spolkového sněmu, nebo dvakrát do některého ze zemských sněmů. Je tedy otevřenější než úprava česká. Dalším rozdílem je skutečnost, že jestliže politická strana v SRN z některého ze zastupitelských orgánů po volbách „vypadne“, nadace s ní spojená získává podporu ještě i v následujícím volebním období. Navrhovatelka také odkazuje na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu, která klade důraz na právní a faktickou nezávislost politických institutů na politických stranách coby podmínku jejich financování z veřejných zdrojů a také na nutnost dostatečných ochranných mechanismů v relevantní právní úpravě, které působí proti nebezpečí narušení rovnosti šancí politických stran. Podle navrhovatelky česká právní úprava takovým požadavkům neodpovídá.

16. Vedle namítaného rozporu s principem zákazu diskriminace namítá navrhovatelka i rozpor s principem volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy. Podle navrhovatelky totiž napadená úprava petrifikuje současnou stranickou strukturu v České republice. Na praktickém příkladu dokládá, jak politické strany s relativně obdobným ziskem ve volbách do Poslanecké sněmovny (5,1 % a 4 % hlasů) mohou ze strany státu obdržet výrazně rozdílný objem finanční podpory. Tento rozdíl je ještě zvětšován tím, že ta úspěšnější z nich může získat podporu i formou příspěvku na činnost politického institutu.

IV.
Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení, replika navrhovatelky

17. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 4. května 2017 se týká jen formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy. Poslanecká sněmovna uvádí, že zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, projednávala jako sněmovní tisk č. 569 (vládní návrh) v prvním čtení dne 20. října 2015 a byl přikázán k projednání také ústavněprávnímu výboru a garančnímu kontrolnímu výboru. Oba výbory se jím zabývaly třikrát. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo ve dnech 12. dubna 2016 a 1. června 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 569/7. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 29. června 2016 a návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen mimo jiné i ve znění pozměňovacích návrhů poslance Martina Plíška (týkajícího se omezení okruhu přípustných poskytovatelů úvěrů) a poslance Zbyňka Stanjury (který navrhl navýšení částky příspěvku na mandát poslance nebo senátora z 855 000 Kč na 900 000 Kč).

18. Senát ve svém vyjádření ze dne 5. května 2017 uvádí, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu dne 28. července 2016 a bylo mu přiděleno číslo tisku 309 (10. funkční období). Garančním výborem byl stanoven ústavně-právní výbor (jediný výbor, kterému byl návrh zákona přikázán), který Senátu doporučil schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát návrh zákona projednal dne 24. srpna 2016. V rozpravě vystoupil mimo jiné senátor Jiří Šesták, který se věnoval otázce omezení okruhu poskytovatelů úvěrů a zápůjček a upozornil, že hrozí nebezpečí „nerovné politické soutěže“ a nepřímé diskriminace menších politických stran. Na to reagoval v obecné rozpravě ministr Jiří Dienstbier, který upozornil, že i dosavadní právní úprava, která okruh poskytovatelů úvěrů a zápůjček neomezovala, měla svá rizika, pokud jde o transparentnost a nezávislost na soukromých osobách. Uvedl, že omezení poskytovatelů úvěrů a zápůjček na instituce, které mají k půjčování peněz řádnou licenci, je tím nejtransparentnějším řešením. Poté, co proběhla obecná rozprava, bylo hlasováno o jediném podaném návrhu, jímž byl návrh garančního výboru schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Návrh zákona byl schválen hlasy 37 senátorů při účasti 62 senátorů, proti nehlasoval žádný senátor.

19. Vláda schválila svůj vstup do řízení usnesením č. 335 ze dne 3. května 2017 a navrhla zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. Ve vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 6. června 2017 se vyslovila ke všem věcným oblastem napadených ustanovení.

20. K tvrzené protiústavnosti stanovení hranice pro přiznání stálého příspěvku vláda konstatuje, že danou záležitost řešil Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03. Tvrzení navrhovatelky o nemožnosti menší strany proniknout do stávajícího politického systému se ziskem poslaneckého mandátu vláda rozporuje. Zmiňuje parlamentní účast Strany zelených po volbách v roce 2006, Věcí veřejných po volbách v roce 2010, dále parlamentní zastoupení Úsvitu přímé demokracie Tomia Okamury a návrat KDU-ČSL do Poslanecké sněmovny v roce 2013.

21. Vláda se stručně vyjádřila i k otázce protiústavnosti výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora. Vzhledem k tomu, že politický systém není uzavřený novým subjektům, vláda tvrdí, že ani v tomto případě není Ústava porušena. Vláda uvádí, že ačkoliv v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.) shledal Ústavní soud tehdejší výši příspěvku neústavní, učinil tak v souvislostech předcházejícího zrušení volebního příspěvku, který nepřiměřeně zvyšoval disproporci finanční podpory politických stran a směřoval k uzavření tehdejšího politického systému. Podle vlády v současnosti politický systém není uzavřený pro nové strany, novelizace zákona č. 424/1991 Sb. státní příspěvky parlamentním stranám nenavyšuje, a proto je situace jiná.

22. K poskytování darů mezi politickými stranami vláda zejména uvádí, že stanovení limitů pro dary fyzických a právnických osob je běžné v řadě evropských států a je odůvodněno potřebou zabránit nepřiměřenému vlivu jednotlivých donátorů na politickou stranu. Cílem je právě podpora volné soutěže politických stran chráněné čl. 5 Ústavy. Vláda dále uvádí, že navrhovatelka svým příkladem politické strany, pro niž se daný limit může zdát tíživý, nedokládá, že by šlo o rozšířenou praxi spolupráce politických stran (v rozsahu darů nad 3 000 000 Kč). Tento příklad tedy nemůže odůvodnit přítomnost určitého obecného zájmu na neexistenci podobného omezení, popř. jeho „rdousící efekt“.

23. K problematice zápůjček a úvěrů poskytovaných bankami vláda argumentuje tím, že je nutno vycházet z relativního pojetí principu rovnosti. Podle vlády, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.)], to znamená, že ustanovení zákona je protiústavní tehdy, jestliže zakotvuje takovou nerovnost, která je zároveň porušením i jiného základního práva, a porušuje tím samu podstatu rovnosti, anebo tehdy, jsou-li rozdíly mezi právními subjekty stanoveny arbitrárně. Podle vlády však není ani jeden z těchto případů naplněn. Vláda předně argumentuje tím, že neexistuje žádné základní právo „získat úvěr nebo zápůjčku od nebankovního (nebo jiného) subjektu“. Z tohoto důvodu není podle vlády porušena podstata rovnosti. Úvěrové financování politických stran lze vnímat jako hospodářskou činnost politické strany spadající do rámce čl. 26 odst. 2 Listiny, který umožňuje stanovit pro ni zákonem podmínky a omezení. Zároveň se lze tohoto práva domáhat jen v mezích zákonů, které ho provádějí, protože spadá pod režim čl. 41 odst. 1 Listiny.

24. Vláda dále konstatuje, že předmětné omezení na banky nelze považovat za arbitrární. Vláda předně odkazuje na důvodovou zprávu ke sněmovnímu tisku 569/0, který vyústil v zákon č. 302/2016 Sb. novelizující zákon č. 424/1991 Sb., podle níž je účelem novely „zajistit vyšší míru transparentnosti financování politických stran a politických hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření strany …“. Protože je postavení politických stran privilegované kvůli jejich roli v reprezentativní demokracii, je legitimní i zájem státu na průhledném financování politických stran. Pozměňovací návrh poslance Martina Plíška, který vedl k zúžení okruhu poskytovatelů úvěrů a zápůjček jen na banky a obdobné instituce, naplňuje podle vlády účel posílení transparentnosti tím, že tito poskytovatelé jsou sami transparentní a efektivně kontrolovatelní. Podle vlády má tedy napadená úprava legitimní cíl, je racionální, není arbitrární a je i efektivní s ohledem na obecný dohled nad bankami a na tzv. zvláštní oprávnění Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který může na základě § 38 odst. 3

zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, požadovat informaci o jejich klientech. Identifikaci legitimního účelu právní úpravy považuje vláda za vhodnou jak k vyloučení namítané nepřímé diskriminace, tak k vyloučení porušení čl. 5 Ústavy.

25. Vláda k tomuto bodu ještě dodává, že případné zvýšení závislosti politických stran na jiných druzích financování lze brát i pozitivně jako apel k šetrnosti a uvážlivosti politických stran v jejich hospodaření a že je potřeba respektovat uvážení zákonodárce, který návrh zákona přijal a dopad zákona může posoudit v budoucnu. Vláda konečně s odkazem na ustanovení vyhlášky č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, a vyhlášky č. 141/2011 Sb., o výkonu činnosti platebních institucí, institucí elektronických peněz, poskytovatelů platebních služeb malého rozsahu a vydavatelů elektronických peněz malého rozsahu, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že pravidla v nich uvedená zajistí vyloučení libovůle bank při poskytování úvěrů.

26. Ohledně namítané protiústavnosti právní úpravy politických institutů vláda uvádí, že záměrem zákonodárce bylo vytvořit podmínky pro etablování a dlouhodobě udržitelné fungování institucí, jež by měly posilující roli pro politické stranictví ve společnosti, a tím i pro stabilitu celkového politického systému. Vláda zdůrazňuje, že politické instituty svou náplní dle § 17 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb. posilují základní charakteristiky demokratického politického systému a že veřejnost má možnost toto kontrolovat díky povinnosti politických institutů uveřejňovat výsledky své činnosti, jejichž povaha to umožňuje, způsobem umožňujícím dálkový přístup.

27. Vláda též podotýká, že poskytnutí příspěvku na činnost politického institutu je možné jen tehdy, má-li politický institut zapsán status veřejné prospěšnosti, což nesvědčí o tom, že by politické instituty mohly sloužit k narušování volné soutěže politických stran (pozn. Ústavního soudu: přijetím zákona č. 303/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se zrušením statusu veřejné prospěšnosti, došlo ke zrušení ustanovení o zápisu statusu veřejné prospěšnosti).

28. Nastavení činnosti politických institutů je tedy podle vlády racionální stejně jako záměr zákonodárce politické instituty stanoveným způsobem finančně podpořit. Podle vlády jde o aspekt konceptu tzv. bránící se demokracie, čemuž nasvědčuje i inspirace zákonodárce v německé právní úpravě.

29. Podle vlády zákonodárce nevybočil ze svého prostoru uvážení, jestliže nárok na státní příspěvek na podporu činnosti politického institutu navázal na volební výsledky jen do Poslanecké sněmovny, a nikoli dalších zastupitelských sborů. Vláda zde odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 a uvádí, že napadenou úpravu odůvodňuje postavení Poslanecké sněmovny jako nejvýznamnějšího zastupitelského sboru v České republice. Spojení s volebním úspěchem do Poslanecké sněmovny reflektuje dle vlády reálnou pozici politické strany v ústavním systému státu. Podle ní je tak pochopitelné, pokud zákonodárce odvozuje finanční podporu politickým institutům právě od zvolení do Poslanecké sněmovny.

30. Vláda dále koriguje tvrzení navrhovatelky, když připomíná, že dle napadené právní úpravy je příspěvek na činnost politického institutu poskytován i politické straně, která z Poslanecké sněmovny na jedno období „vypadla“, a že se tedy zákon v tomto směru neodchýlil od německé inspirace. Kromě toho vláda podotýká, že navrhovatelka opomněla do výčtu stran, jež by byly oprávněny podporu na činnost politického institutu v současnosti obdržet, zahrnout KDU-ČSL.

31. S tvrzením navrhovatelky, že česká právní úprava politických institutů by neobstála tváří v tvář požadavkům německého Spolkového ústavního soudu na právní a faktickou nezávislost obdobných institucí na politických stranách a na absenci mezerovitosti ochranných prostředků proti narušení rovnosti šancí politických stran, vláda nesouhlasí. Připomíná, že politický institut nepředstavuje nový typ právnické osoby. Vzhledem k tomu, že politický institut je právnickou osobou odlišnou od politické strany a že se na něj uplatňují právní předpisy upravující příslušný typ právnické osoby (občanský zákoník, zákon o obchodních korporacích atd.), snižuje se i riziko mezerovitosti právní úpravy. Fak-

tický stav nezávislosti ještě nelze podle vlády kvůli novosti této právní úpravy posuzovat ani presumovat.

32. Veřejná ochránkyně práv se rozhodla nevyužít svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a do řízení nevstoupila.

33. Navrhovatelka se ve své replice, doručené Ústavnímu soudu dne 24. srpna 2017, věnovala zejména vyjádření vlády. K úpravě 3% hranice hlasů pro přiznání stálého příspěvku a k výši příspěvku na mandát poslance nebo senátora navrhovatelka na podporu svých tvrzení o neústavnosti současného modelu financování připojila další srovnání finanční podpory vybraných politických stran.

34. K omezení souhrnné výše darů částkou 3 000 000 Kč a jeho protiústavnímu dopadu na volnou soutěž politických stran navrhovatelka uvádí, že argument vlády, podle něhož praxe poskytování darů mezi politickými stranami není natolik častá, že by odůvodňovala odmítnutí limitu na dary obecně, je lichý. Podle navrhovatelky nemůže být případná nízká četnost výskytu určitého chování důvodem pro zhojení protiústavnosti.

35. K problematice úvěrů a zápůjček poskytovaných pouze bankami navrhovatelka uvádí, že trvá na protiústavním dopadu předmětného zúžení okruhu přípustných poskytovatelů na méně hospodářsky silné politické strany, protože jich se dané zúžení výrazně dotkne na rozdíl od zavedených politických stran. K námitce vlády, že omezení poskytovatelů na banky podporuje dosažení transparentnosti hospodaření politických stran, navrhovatelka odpovídá, že ačkoliv dosažení transparentnosti ve smyslu průhlednosti vztahů mezi politickou stranou a poskytovatelem úvěru je legitimní (a to i ve smyslu zajištění čistoty zdrojů poskytnutých prostředků), problém je v nepřiměřenosti zvoleného prostředku k dosažení daných cílů. Navrhovatelka podotýká, že nepřiměřenost tohoto prostředku lze ilustrovat i na vystoupení poslance Plíška, který při zdůvodňování předmětného pozměňovacího návrhu hovořil o vyloučení možnosti „financování pomocí úvěrů poskytnutých např. anonymní fyzickou osobou“, ale jím navržené a zákonodárcem schválené znění je mnohem obecnější a nepřipouští žádné jiné poskytovatele než banky.

36. Navrhovatelka odmítá též argument vlády, že lze případné zvýšení závislosti politických stran na jiných formách financování, než jsou úvěry a zápůjčky, vnímat i jako podnět k tomu, aby politické strany měly menší výdaje. Podle mínění navrhovatelky se totiž potřeba snížit své výdaje citelněji dotkne právě těch politických stran, které nedisponují velkým majetkem a budou mít ztížený přístup k úvěrům, kdežto pro hospodářsky silné politické strany nebude relevantní. Navrhovatelka dále rozporuje i tvrzení vlády, že pravidla obsažená ve vyhlášce č. 163/2014 Sb. zajišťují vyloučení libovůle v poskytování úvěrů bankami. Poukazuje zejména na to, že vyhláška umožňuje uplatnění jiného než standardního režimu poskytování úvěrů ve zvláštních případech (dle § 34 vyhlášky) a že financování politických stran je takovým případem. Nadto navrhovatelka argumentuje problematičností samotné přezkoumatelnosti rozhodnutí bank o (ne)poskytnutí úvěru politické straně.

37. Konečně k tvrzení vlády, že politické instituty neslouží k petrifikaci stávající stranické struktury, ale k upevnění demokratického systému, navrhovatelka uvádí, že demokratický charakter politického systému nemůže být upevněn tím, že jen politické strany vybrané velmi sporným způsobem získají další státní příspěvek. Podle ní jde o skrytou formu dalšího financování etablovaných politických stran.

V.
Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

38. Navrhovatelkou je skupina 18 senátorů, za niž jedná senátor Jan Horník a jež je zastoupena v záhlaví uvedeným advokátem. Návrh na zrušení napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. podává na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. K návrhu je přiložena podpisová

listina, na které každý ze senátorů a senátorek jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Je proto odůvodněné považovat navrhovatelku za aktivně legitimovanou k podání posuzovaného návrhu.

39. Ústavní soud ovšem nepřehlédl, že pro napadenou právní úpravu, zavedenou zákonem č. 302/2016 Sb., hlasovali následující senátoři a senátorky navrhující nyní její zrušení: František Čuba, Alena Dernerová, Zdeněk Papoušek, Leopold Sulovský, Jiří Šesták, Jiří Vosecký a Eliška Wagnerová. Jakkoli nemá tato skutečnost vliv na aktivní legitimaci skupiny 18 senátorů podat předmětný návrh, platí, že kdyby žádný z uvedených senátorů a senátorek pro návrh zákona č. 302/2016 Sb. nehlasoval, nebyl by v Senátu přijat. K jeho přijetí totiž bylo při přítomnosti 62 senátorů potřeba 32 hlasů, pro schválení hlasovalo 37 senátorů (hlasování č. 15 na 27. schůzi v 10. funkční období); bez hlasů sedmi výše zmíněných senátorů a senátorek by tak tento návrh zákona nebyl Senátem schválen [srov. bod 25 nálezu ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.)]. Za zmínku v této souvislosti stojí i fakt, že s výjimkou vystoupení senátora Jiřího Šestáka, ve kterém vyjádřil pochybnosti o ústavní konformitě omezení subjektů, od kterých mohou politické strany čerpat úvěry, v rozpravě žádný z navrhujících senátorů vůbec nevystoupil.

40. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti. Není nepřípustný podle § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud rozhodl o návrhu bez nařízení ústního jednání, protože neprováděl dokazování a od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

41. K žádosti navrhovatelky o přednostní projednání věci Ústavní soud uvádí, že ačkoli o této žádosti nebylo rozhodnuto formálně, bylo jí učiněno zadost *via facti*, neboť plénum o věci rozhodlo v době necelých devíti měsíců ode dne, kdy byl návrh Ústavnímu soudu doručen.

VI.
Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

42. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzuje nejen to, zda je obsah zákona v souladu s ústavními zákony, ale též zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka ani další účastníci řízení v tomto směru neuvádějí žádné relevantní námitky.

43. Většina ustanovení, která navrhovatelka považuje za protiústavní, byla do zákona č. 424/1991 Sb. vložena zákonem č. 302/2016 Sb., kromě ustanovení § 20 odst. 3 a části napadeného ustanovení § 20 odst. 7 [zákon č. 302/2016 Sb. změnil v daném ustanovení číslovku 855 000 na 900 000 (Kč)]. Návrh zákona č. 302/2016 Sb. byl schválen oběma komorami Parlamentu, a to postupem, který byl popsán ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu rekapitulovaných v bodech 17 a 18 výše, a následně byl dne 31. srpna 2016 doručen prezidentu republiky k podpisu. Po jeho podpisu byl schválený zákon odeslán k podpisu předsedovi vlády a dne 21. září 2016 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

44. Ústavní soud dospěl k závěru, že přezkoumávaná ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

45. Text ustanovení § 20 odst. 3 o stálém příspěvku politickým stranám, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů, se stal součástí zákona č. 424/1991 Sb. novelizací provedenou zákonem č. 117/1994 Sb. (tehdy jako ustanovení § 20 odst. 4). Tato novela zakotvila i příspěvek na mandát poslance nebo senátora. Skutečnost, že byl i tento zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, jakož i ústavně předepsaným způsobem, byla potvrzena již v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, na nějž lze proto na tomto místě odkázat.

VII.
Základní východiska přezkumu napadené právní úpravy

46. V rámci zkoumání důvodnosti předloženého návrhu Ústavní soud předesílá, že napadenou právní úpravu nelze zkoumat izolovaně, ale pouze striktně komplexně (a kontextuálně), tedy že je třeba přihlížet i k ostatním (nenapadeným) ustanovením zákona č. 424/1991 Sb. a rovněž tak ke všem relevantním ustanovením právního řádu týkajícím se – přímo či nepřímo – otázky financování politických stran. Brát v potaz je tak nutno kupř. nejen ta ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „volební zákon"), jež garantují vybraným politickým stranám podstatnou část zdrojů jejich financování, nýbrž stejně tak i ta ustanovení novelizujícího zákona č. 302/2016 Sb., jimiž byla vedle navrhovatelkou napadených ustanovení vložena do zákona č. 424/1991 Sb. například i ustanovení zřizující Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Nadto Ústavní soud přihlížel k proměňujícím se okolnostem volné soutěže politických stran, resp. empirickým skutečnostem, tedy k faktickým – byť dílčím a krátkodobým – výsledkům aplikace napadené právní úpravy.

47. Ústavní soud vychází při meritorním přezkumu napadených ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. z několika základních ústavních principů a úvah klíčových pro ústavně konformní regulaci financování politických stran.

48. V souladu s čl. 5 Ústavy je politický systém České republiky založen na svobodném a dobrovolném vzniku politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

49. Ze stejného ustanovení Ústavy vyplývá požadavek na ochranu a zaručení volné soutěže politických stran respektujících tyto hodnoty. Podle čl. 22 Listiny pak zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Volnost a svoboda soutěže obnášejí i principiální rovnost šancí politických stran uspět v prostředí politického života, tedy zejména v procesu voleb do zastupitelských orgánů, včetně komor Parlamentu. Jde o integrální princip současného ústavního systému, bez něhož by volby nebyly volbami skutečnými – způsobilými plnit svou funkci být „jedním z nejvýznamnějších prostředků politické legitimace" v demokratickém státě a naplňovat smyslem ústavní princip vlády na čas a možnosti politické menšiny stát se většinou. Volná soutěž politických stran je totiž inherentně spojena s trváním tzv. moderní demokracie, jejímž předpokladem „je ověřitelnost politického konsenzu ve společnosti a čas od času anebo v případě naléhavé potřeby jeho nová formace. Důsledkem principu ověřitelnosti je, že každá vláda je ‚vládou na čas', po jehož uplynutí má lid znovu rozhodovat o tom, koho pověří vládou" (obě citace KLOKOČKA, V. Politická reprezentace a volby v demokratických systémech. Praha: Aleko, 1991, s. 19 a 34). Požadavek ochrany politické menšiny nadto plyne i z druhé věty čl. 6 Ústavy, vyjadřující imperativ ústavodárce, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Smysl tohoto ustanovení zavazujícího zákonodárce, tedy aktuální politickou většinu, spočívá i v uchování reálné šance, aby se politická menšina mohla po příslušném čase opět střetnout s dalšími soutěžícími a v podmínkách volné a rovné soutěže měla šanci stát se většinou.

50. Z čl. 20 odst. 4 Listiny pak plyne příkaz oddělení politických stran a politických hnutí (jakož i jiných sdružení) od státu. Financování politických stran ze státních prostředků je však v určité míře přípustné, protože reflektuje jejich význam pro reprezentativní demokracii. Stát je ovšem v takovém případě povinen postupovat v souladu s principem zachování volné soutěže politických stran a rovnosti jejich šancí, tedy nastavením podmínek státního financování nevytvářet nepřiměřené zásahy do takové soutěže. Stejně tak je povinen postupovat souladně i s principem svobodného vzniku politických stran, tedy podporou (stávajících) politických stran ze státního rozpočtu a dalšími pravidly financování politických stran nepřiměřeně neztěžovat vznik nových politických stran.

51. Právní úprava financování politických stran musí odrážet i respekt k principu rovnosti aktivního a pasivního volebního práva všech občanů České republiky dle čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 18, 19

a 102 Ústavy. Respekt státu (zákonodárce) vůči těmto principům přitom v oblasti právní úpravy financování politických stran má vést k – přiměřené – podpoře otevřenosti politického systému i pro menšinové směry či názory, tedy umožnit i dosud marginálním politickým entitám podstoupit pokud možno maximálně rovnou (férovou) soutěž myšlenek a idejí, tedy pokud možno rovnou volební soutěž pro všechny zúčastněné aktéry. Respektování těchto základních principů přitom má vést nejen k pestrosti politické debaty, ale i k možnosti určité kultivace politických vyjádření těch, kteří by jinak zůstali mimo relevantní politickou sféru. Současně tím mají být naplněny (či alespoň aproximovány) ideály politického občanství (v tomto kontextu ve smyslu vědomí, že hodnota každého občana pro demokratický systém státu je stejně důležitá jako hodnota občana jiného), což *via facti* představuje bazální předpoklad udržení legitimity celého politického systému, neboť bez toho nutně slábne vůle jednotlivce participovat na politickém životě ve státě, což se konsekventně odráží právě v postupné erozi legitimity politického systému jako celku. Přístup státu, který v úpravě financování politických stran princip rovnosti volebního práva dostatečně nezohledňuje, proto potenciálně vede k závěru části občanů, že výběr volených zástupců ztrácí svůj elementární smysl, a tedy k neochotě významné části elektorátu vůbec se účastnit samotného volebního aktu. Takové možné důsledky přitom jednak ohrožují potřebnou legitimitu daného politického systému, jednak mohou vést k nezamýšlené dlouhodobé marginalizaci takto upozaďovaných (vytěsňovaných) voličů, jejichž postupná radikalizace může u nich (logicky) vyústit v zavržení základních hodnot stávajícího ústavního zřízení.

52. Úlohou Ústavního soudu je v souladu s čl. 83 Ústavy soudní ochrana ústavnosti. V oblasti přezkumu právních norem regulujících financování politických stran Ústavní soud vstupuje do terénu, v němž má kontrolovat Parlament, jenž je z velké většiny obsazen právě představiteli politických stran, tedy členy právnických osob, jichž se tato právní úprava bezprostředně týká. Právě toto specifikum napadené právní úpravy je proto třeba v potřebném rozsahu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zohledňovat, tedy sice na straně jedné respektovat poměrně značně široký prostor uvážení zákonodárce ohledně nastavení jednotlivých parametrů systému financování politických stran, na straně druhé však *a priori* nepřehlížet ani – imanentní – riziko, že si parlamentní politické strany přizpůsobí zákonné podmínky financování politických stran tak, aby odpovídaly striktně jejich zájmům, a to na úkor stran v Parlamentu nezastoupených, čímž mohou zásadně ovlivnit podobu politické soutěže. V tomto světle a s tímto vědomím je proto úlohou a povinností Ústavního soudu podrobit napadenou úpravu financování politických stran ústavněprávnímu přezkumu s cílem zjistit, zda tato právní úprava (ještě) garantuje naplňování klíčových ústavních principů a základních politických práv občanů.

VIII.
Vlastní meritorní přezkum

53. Navrhovatelka napadá jako protiústavní ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., která se týkají jak soukromého, tak veřejného (státního) financování politických stran. V první oblasti jde o ustanovení zakotvující hranici 3 % hlasů získaných ve volbách do Poslanecké sněmovny pro přiznání stálého příspěvku politické straně a o ustanovení stanovící výši příspěvku na mandát poslance nebo senátora na částku 900 000 Kč. Druhá oblast se týká ustanovení zakazujícího politické straně přijmout dary od jedné osoby v celkové roční výši nad 3 000 000 Kč. Třetí oblast představuje ustanovení omezující okruh přípustných poskytovatelů úvěrů a zápůjček jen na banky registrované na území České republiky. A konečně v oblasti čtvrté se navrhuje zrušení právní úpravy příspěvku na podporu činnosti politického institutu, která je napadena společně s celou právní úpravou politických institutů.

54. Ústavní soud předesílá, že nikterak nepřehlíží skutečnost, že část zástupců nauky stávající model financování politických stran dlouhodobě a setrvale kritizuje. Úkolem Ústavního soudu nicméně není posoudit, zda je zákonodárcem zvolený model optimální, nýbrž (toliko) zda je ústavně souladný, resp. zda působení jeho jednotlivých mechanismů ve svém souhrnu (již) nezpůsobuje ústavní deficity. Ústavní soud přitom vychází z již dříve vyslovené premisy [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995 (N 62/4 SbNU 113; 296/1995 Sb.)], že státní financování obecně je v souladu s Ústavou, že nicméně současně platí, že nesmí být nastaveno tak, aby a) znemožňovalo neparlamentním stranám v budoucnu reálně usilovat o parlamentní zastoupení (čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny), ale ani aby

b) v důsledku velkorysých státních prostředků parlamentní politické strany zcela rezignovaly na (přirozenou) potřebu být v potřebné míře ukotveny v občanské společnosti a od členů této občanské společnosti čerpat část svých finančních prostředků (v této souvislosti Ústavní soud opakovaně poukazoval na čl. 20 odst. 4 Listiny – v podrobnostech viz níže).

55. Ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 Ústavní soud formuloval funkci politických stran coby „zprostředkujícího článku mezi občany a státem“ s tím, že „slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů a orgánů samosprávy“. Ústavní soud zde uvedl, že z ústavního pořádku nelze dovodit důvody pro odmítnutí státní finanční podpory politických stran, ale zdůraznil, že tato podpora má své limity, mimo jiné plynoucí z principu volné soutěže politických stran v čl. 5 Ústavy, z čl. 2 odst. 3 Ústavy („Státní moc slouží všem občanům …“) a též z čl. 20 Listiny, včetně principu oddělení politických stran od státu. Ústavní soud navázal tím, že „částečná podpora politických stran je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnávání jejich šancí. Obecně vzato je však třeba vycházet z toho, že čím více jsou politické strany dotovány státem, tím méně cítí potřebu hledat zdroje a podporu své činnosti v občanské struktuře společnosti. Příspěvek na činnost politických stran by neměl proto oslabovat úsilí politických stran o politickou i materiální podporu ze strany svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více než na podporu občanů“.

56. V návaznosti na to je namístě připomenout, že státní financování politických stran představovalo v České republice původně (tedy v době přijetí zákona č. 424/1991 Sb. a v prvních letech jeho účinnosti) prostředek jisté korekce inherentní nerovnosti mezi těmi politickými stranami, jež vlastnily rozsáhlý majetek a (resp. nebo) měly k dispozici početnou členskou základnou na straně jedné, a těmi politickými stranami, jež ani jedním z toho nedisponovaly, pročež z tohoto úhlu pohledu nemohly být pouze na základě soukromého financování dostatečně konkurenceschopné. Rovněž v adekvátním historickém kontextu je přitom třeba vnímat v nálezech Ústavního soudu opakovaně akcentovaný odkaz na čl. 20 odst. 4 Listiny, tedy požadavek oddělenosti politických stran od státu. Opakovaně citované závěry totiž přijal Ústavní soud již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94, tedy v rozhodnutí, ve kterém přezkoumával ústavnost zákonného ustanovení, jež umožňovalo Nejvyššímu kontrolnímu úřadu kontrolu financování politických stran jakožto soukromoprávních právnických osob. Současně je vhodné mít na zřeteli skutečnost, že čl. 20 odst. 4 Listiny je v prvé řadě nutno chápat jako reakci ústavodárce na znění čl. 4 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do 29. 11. 1989, (srov. např. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 489), tedy spíše jako jiné vyjádření zájmu na existenci plurality politických stran (sil), z nichž žádná natrvalo nesplývá se státem a jeho orgány, než jako vyjádření principu, ze kterého by bylo možno – bez dalšího (viz níže) – dovodit ústavněprávní omezení míry státního financování politických stran.

57. Ústavní soud totiž vychází z (potenciálně incidentně zpochybnitelného) předpokladu, že v rámci nabízející se škály možných modelů financování politických stran – a na tomto místě zdánlivě opouští některé premisy vyslovené v předchozích nálezech – nemůže být apriorně protiústavní žádný z myslitelných modelů, a to ani v případě zvolení jednoho z modelů „pólových“; tedy jak model výlučně státního financování politických stran, tak model, ve kterém státní pilíř absentuje, a politické strany jsou zcela odkázány na finanční prostředky, které získají od soukromoprávních subjektů, představují modely, jež nejsou – bez dalšího – ústavně nesouladné. Současně však nelze přehlížet, že přinejmenším obě krajní varianty skýtají taková – byť v rámci abstraktní kontroly ústavnosti stále ještě pouze teoretická – rizika pro fungování politického systému, že by právní úprava vskutku zakotvující jednu z nich patrně způsobovala protiústavní účinky. Úkolem zákonodárce v pluralitně demokratickém systému tak je (vhodně) vyvažovat pozitivní a negativní stránky obou těchto krajních variant, a to s vědomím, že posílením jedné složky systému financování politických stran (a tedy preferencí jejích nezpochybnitelných výhod) dochází „automaticky“ sice k oslabení negativních důsledků opačné složky, ale současně i k oslabení jejích pozitiv (a tedy i ke zvýraznění neblahých důsledků posilované složky). Jinými slovy, vždy když se zákonodárce posunuje v rámci přijímání (nového či modifikovaného) modelu financování politických stran na pomyslném kontinuu od soukromého financování

k financování státnímu, či zpět, vždy (opět s potenciálně představitelnou výjimkou) jde o „hru s nulovým součtem“, neboť potlačovaná negativa jedné varianty současně – z povahy věci – nahrazují posílená negativa varianty druhé. V konkrétní rovině to tedy kupř. (stručně vyjádřeno) znamená, že v případě zpřísnění či omezení finančních zdrojů od soukromoprávních osob (nehledě nyní na to, zda v podobě darů či úvěrů a zápůjček) sice dochází ke snížení rizika, že daná politická strana bude pod neúměrným (a často navíc netransparentním) vlivem nevelkého počtu soukromoprávních subjektů sledujících své partikulární zájmy, současně to však zvyšuje riziko, že daná politická strana – neúměrně – posílí svoji závislost na státních příspěvcích, což může vyústit ve stav, kdy taková politická strana již nemá žádnou potřebu být v podstatné míře zakotvena v občanské společnosti (viz výše). Zároveň je nicméně namístě konstatovat, že ani takový důsledek nemusí – bez dalšího – způsobovat protiústavnost zákonné úpravy, neboť pokud by taková politická strana vskutku ztratila potřebnou oporu v relevantní části občanské společnosti, ztratila by (v poměrně krátké době) taktéž nárok na financování své činnosti z prostředků státu. Naproti tomu za apriorní „ideál“ nemůže být považován ani stranický systém, ve kterém maximální možné množství finančních zdrojů politických stran pochází z členských příspěvků, neboť je empiricky doložitelné, že v takovém systému dochází k neúměrnému zbytnění významu členství v politických stranách, a to i v těch segmentech společnosti, jež by měly zůstat apolitické.

58. V rámci ústavněprávního přezkumu napadené právní úpravy se tedy Ústavní soud nezaměří 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.

59. Klíčovou roli v rámci tohoto posouzení přitom má chápání významu a role tzv. malých či neparlamentních stran. Ústavní soud totiž vychází z předpokladu, že takové označení představuje časově podmíněný atribut každé politické strany (má-li být naplněn čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 20 odst. 4 Listiny), tedy – jinými slovy – že každá politická strana, jež je před jakýmikoli volbami, resp. před jakýmikoli volbami do Poslanecké sněmovny, označována jako mimoparlamentní, má (musí mít) možnost parlamentní zastoupení získat, disponuje-li potřebnou volební podporou, a stejně tak každá dosud parlamentní strana může (musí) o toto své postavení v relativně krátké době přijít, pokud již nezastupuje zájmy relevantní části elektorátu. Systém politických stran je v demokratickém právním státě systémem dynamickým, což stejně tak platí pro jeho jednotlivé účastníky, tedy politické strany. Přestože tedy nelze přehlížet, že v případě přijetí (modifikace) systému financování politických stran rozhodují politické strany prostřednictvím svých členů zastoupených v Parlamentu „ve vlastní věci“, pročež je v tomto ohledu třeba daný systém k podanému návrhu přezkoumávat s maximální obezřetností, nelze současně ztrácet ze zřetele, že i když je zákonodárce v tomto ohledu „podjatý“, členové Parlamentu v momentu přijetí právní úpravy stanovují pravidla toliko *pro futuro*, tedy fakticky určují pravidla pro situaci (determinovanou budoucími výsledky voleb), jejíž podstatné kontury nejsou s to přesně předjímat, a tedy v době přijímání takové právní úpravy rozhodují – *cum grano salis* – pod jistým „závojem nevědomí“; žádný z aktérů totiž (opět za předpokladu, že nedochází k porušení čl. 5 Ústavy ve spojení s čl. 20 odst. 4 Listiny) nemůže mít jistotu, že jeho volební zisk (procento získaných hlasů a mandátů) bude přinejmenším stejný jako v předchozím volebním období.

60. Z předestřených důvodů nepovažuje Ústavní soud při zkoumání 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 politický strana vznikla a funguje. V této spojitosti přitom Ústavní soud vychází z premisy, že každá politická strana byla – z dlouhodobého hlediska – založena proto, aby její členové byli zvoleni do normotvorných orgánů veřejné moci (viz slova „na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samo-

správných celků a orgánů místní samosprávy“ v § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb.); *a contrario* se proto musí uplatnit (vyvratitelná) domněnka, že politická strana, jež dlouhodobě není s to získat v těchto orgánech relevantní zastoupení, o takové zastoupení buď neusiluje, pročež postrádá materiální znak politické strany (z hlediska možné klasifikace pak spíše jde o určité zájmové sdružení), anebo o něj usiluje neúspěšně, a při posouzení ústavní konformity daného modelu financování politických stran je třeba považovat takové politické strany za irelevantní v tom smyslu, že jejich neschopnost překročit určitý minimální práh nemůže indikovat porušení principu volné soutěže politických stran. V rámci těchto úvah totiž Ústavní soud vychází z (taktéž jistě *ad hoc* vyvratitelného) předpokladu, že v každém pluralitním systému politických stran existuje pouze omezené množství smysluplných štěpících (konfliktních) linií (jejichž výskyt z hlediska teorie vede ke vzniku jednotlivých politických stran), a proto je namístě vyjít z následující množiny předpokladů: politická strana, která reprezentuje relevantní zájem vycházející z některé ze smysluplných konfliktních linií, musí mít z dlouhodobého hlediska možnost získat parlamentní zastoupení, přičemž současně platí, že politická strana, která dlouhodobě není schopna parlamentní zastoupení získat, buď nereprezentuje zájem vycházející z relevantní štěpící linie, nebo takový zájem sice sleduje, ovšem totožný či obdobný zájem již reprezentuje jiná v Parlamentu zastoupená politická strana (či strany). V případě posledních dvou typů politických stran je dle názoru Ústavního soudu (opět čistě prizmatem otázky ústavnosti platné úpravy financování politických stran) namístě (vyvratitelná) domněnka, že k existenci takto definovaných (klasifikovatelných) politických stran není nutno přihlížet, neboť jejich neschopnost překročit minimální zákonem stanovenou hranici není sama o sobě pro ústavněprávní přezkum podstatná, a to právě proto, že jejich dlouhodobá neúspěšnost má zjevně původ v přirozeném charakteru stranickopolitické soutěže, nikoliv v nastavení modelu financování politických stran. Jinými slovy, existence uvedených typů politických stran není důsledkem právní úpravy, ale je důsledkem nezájmu občanů (voličů) o jejich program a kandidáty.

61. Z předestřených hledisek tedy Ústavní soud hodnotil napadenou právní úpravu, pročež je ke čtyřem jednotlivým oblastem napadené právní úpravy namístě konstatovat následující.

A. Tříprocentní hranice hlasů pro přiznání stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora v částce 900 000 Kč

62. Navrhovatelka shledává hranici pro přiznání stálého příspěvku ve výši 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny a výši příspěvku na mandát poslance nebo senátora v částce 900 000 Kč rozpornou s čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny a čl. 20 odst. 4 Listiny.

63. Pokud jde o stálý příspěvek, pak totožnou (ústavně)právní otázkou se Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005 (N 9/36 SbNU 85; 86/2005 Sb.), kterým (mimo jiné) zamítl návrh na zrušení ustanovení § 20 odst. 4 (od 1. 1. 2017 označeného jako ustanovení § 20 odst. 3) a § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., zakotvujících hranici ve výši 3 % hlasů pro přiznání příspěvku a jeho výši. Ústavní soud nicméně konstatuje, že ačkoliv otázka ústavní konformity tříprocentní hranice hlasů byla předmětem věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, není v nyní posuzované věci dána „překážka věci rozsouzené“ zakládající v tomto rozsahu nepřípustnost návrhu (§ 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Ústavní soud má totiž za to, že v období od přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 došlo jak ke značným sociálním změnám [srov. nález ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.), část VI.2, a nález ze dne 5. 12. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 9/01 (N 192/24 SbNU 419; 35/2002 Sb.), část V] vyznačujícím se výrazným dynamickým vývojem politického (stranického) systému, tak i k dalším zásadním změnám v zákonné úpravě financování politických stran. Přihlédnout je nutno i k tomu, že nález sp. zn. Pl. ÚS 10/03 byl vydán na základě návrhu podaného spolu s ústavní stížností podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., [§ 64 odst. 1 písm. e), resp. tehdy písm. d) téhož zákona], kdežto v nynějším řízení jde o abstraktní kontrolu ústavnosti uskutečňovanou na návrh podaný skupinou senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], jíž jde o posouzení společného dopadu řady zákonných ustanovení upravujících financování politických stran. Jde tak o relevantní odlišnost od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, jímž bylo z procesních důvodů meritorně rozhodnuto pouze o právní úpravě stálého

příspěvku (viz jeho výrok 2). Ústavní soud v posuzované věci musí tedy vyjít ze závěrů přijatých v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, musí však současně zvážit, zda jsou dané závěry stále platné, tedy zda reálné fungování stranickopolitické soutěže nezpochybňuje některé závěry přijaté dříve v rámci abstraktní nebo incidentní kontroly ústavnosti, resp. zda faktická podoba a mechanismy stávajícího stranického systému nepotvrzují tvrzení navrhovatelky, jež žádá o nové posouzení ústavnosti napadené tříprocentní hranice.

64. Nejprve je tedy třeba citovat z tohoto pro posuzovanou věc klíčového nálezu, a připomenout tak stěžejní závěry, ke kterým Ústavní soud v předchozím řízení dospěl.

65. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 navrhovatel („SNK sdružení nezávislých“, které návrh podalo spolu se svou ústavní stížností proti nevyplacení stálého příspěvku) k tvrzené protiústavnosti 3% hranice pro přiznání stálého příspěvku argumentoval, že hranice pro výplatu stálého příspěvku je diskriminační vůči menším politickým stranám, a dále jako protiústavní považoval i to, že je nárok na výplatu stálého příspěvku odvozován pouze od výsledku voleb do Poslanecké sněmovny, a nikoli od voleb do dalších zastupitelských orgánů. Věcně tedy argumentoval obdobně jako navrhovatelka v nyní řešené věci.

66. Ústavní soud předchozí návrh na zrušení 3% hranice hlasů pro výplatu stálého příspěvku zamítl, neboť akceptoval odlišný účel jednotlivých druhů příspěvků politickým stranám ze státního rozpočtu; v této souvislosti konstatoval: „Smyslem státního financování politických stran je podporovat rovnost příležitostí participovat na pluralitním demokratickém politickém systému. Jednotlivé formy tohoto financování sledují přitom rozdílné účely, tj. podporují rozdílné aktivity stran. Cílem úhrady volebních nákladů je umožnit politickým stranám splňujícím podmínku ‚vážnosti úsilí soupeřících stran‘, případně ‚vážnosti volebních úmyslů stran‘, účast ve volební soutěži. Spatřoval-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/98 hranici této ‚vážnosti‘ v zisku ‚kolem 1 %‘ z celkového počtu platných hlasů, zákonodárce stanovil v platné právní úpravě danou hranici úrovní 1,5 %. Příspěvek na mandát zrcadlí úkoly politických stran, jež souvisejí s jejich působením v oblasti zákonodárství. Podmínkou jeho poskytování je zvolení ve volbách do Poslanecké sněmovny anebo do Senátu (§ 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.), tj. dopadá toliko na politické strany parlamentní. 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 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.“

67. Ústavní soud současně v citovaném nálezu zdůraznil, že nic nemění na závěrech vyslovených již v předchozích nálezech: „Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politickém systému, nelze takové kroky označit za ústavní. Nelze přitom opomenout, že demokratická společnost je charakterizována právě svobodnou soutěží politických stran, jejichž působení při správě veřejných věcí se odvozuje ze svobodné volby provedené voliči. Maximu rovnosti postavení politických stran, zajištění jejich svobodné a fair soutěže, jakož i otevřenosti politického systému Ústavní soud poměřoval hodnotou vážnosti volebních úmyslů stran, ‚měřenou‘ jejich minimální reprezentativností (sp. zn. Pl. ÚS 3/96, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000), jakož i účely jednotlivých forem státního financování stran (sp. zn. Pl. ÚS 53/2000).“ Nárok na stálý příspěvek odvislý od dosažení hranice 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny považoval Ústavní soud za odpovídající principu otevřenosti politického systému v souladu s principem volné soutěže.

68. Ústavní soud své rozhodnutí o nezrušení 3% hranice hlasů konečně odůvodnil akcentací skutečnosti, že: „[s]nížení hranice pro poskytování stálého příspěvku na činnost politických stran pod hranici

3 % … 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, principu, který nachází výraz především v dobrovolné podpoře politických stran ze strany občanů, na základě jejich uvážení a výběru podle programové blízkosti stran."

69. Protiústavnost mechanismu odvozujícího vznik nároku na stálý příspěvek (a jeho výši) pouze od úspěšnosti politických stran ve volbách do Poslanecké sněmovny by přitom dle citovaného nálezu byla dána jen při naprosté absenci „racionální vazby mezi [danou] právní úpravou a sledovaným účelem". Tuto vazbu odvodil z povahy politických stran v České republice a z postavení Poslanecké sněmovny v ústavním systému: „Ústavní pořádek České republiky ani její právní řád neobsahují explicitní legální definici politické strany (politického hnutí). Ústavní povahu, povahu právní subjektivity, smysl a účel politické strany nutno tudíž vyvodit z její celkové ústavní i obecně právní úpravy. Politické strany jsou klíčovým subjektem demokratického pluralitního politického systému, plní funkci reprezentanta pluralitních, diferencovaných zájmů. Jejich cílem je dosažení těchto zájmů prostředky demokratického ústavního systému, tj. zastoupením v zastupitelských sborech, zejména pak v Parlamentu, jakož i zastupitelstvech obcí a krajů … Z uvedeného vyplývá, že český ústavní a právní systém nezná speciální kategorii regionálních politických stran, jejich fungování spojuje s utvářením všech zastupitelských sborů. Dle ústavního systému České republiky nedisponují obě komory Parlamentu stejnými pravomocemi a neparticipují stejnou mírou na zákonodárném procesu, nemají tudíž symetrické postavení. Výlučně Poslanecká sněmovna kreuje vládu a vyslovuje jí nedůvěru, v oboru zákonodárné pravomoci disponuje zpravidla konečnou rozhodovací pravomocí. Senát má ve vztahu k Poslanecké sněmovně postavení kontrolní brzdy, protiváhy. Odvozuje-li právní úprava přiznání stálého příspěvku na činnost od výsledků voleb do Poslanecké sněmovny, zrcadlí tím reálné postavení politické strany v ústavním systému státu, zejména míru její participace, resp. potenciální participace u neparlamentních stran na moci zákonodárné, jakož i na utváření vrcholného orgánu moci výkonné – vlády. Neodvíjí-li se dále tato úprava od výsledků voleb do obecních, resp. krajských zastupitelstev, zrcadlí pak pojmovou charakteristiku politické strany (hnutí) ve významu celostátně, a nikoli toliko regionálně relevantního politického subjektu." Navázání stálého příspěvku na patřičnou úspěšnost ve volbách do Poslanecké sněmovny tedy posoudil Ústavní soud jako ústavně konformní s ohledem na výsadní a v řadě aspektů výlučné postavení této parlamentní komory.

70. Vzhledem k uznání ústavní akceptovatelnosti tříprocentní hranice pro výplatu stálého příspěvku a jeho odvozenosti jen od voleb do Poslanecké sněmovny Ústavní soud návrh na zrušení příslušných zákonných ustanovení zamítl.

71. Stěžejní argument navrhovatelky, kterým se fakticky domáhá jisté revize závěrů vyslovených v právě citovaném nálezu, představuje tvrzení, že napadená právní úprava je příliš přísná a „neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému" (když zdůrazňuje, že „příklady strany financované miliardářem, resp. založené bývalými ministry jiných stran nelze brát jako důkaz opaku"). Současně vyjadřuje navrhovatelka přesvědčení, že inkriminovaná tříprocentní hranice pro vznik nároku na stálý příspěvek je nepřiměřeně vysoká, a v této souvislosti dodává, že adekvátní by bylo stanovení této hranice ve výši 2 %.

72. Podle navrhovatelky je neudržitelnost stávající tříprocentní hranice pro nárok na stálý příspěvek patrná na příkladu těch politických stran, jejichž úspěšnost ve volbách se pohybuje právě okolo této 3% hranice. Na příkladu voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 uvádí navrhovatelka srovnání volebního výsledku Strany zelených (zisk 2,44 % hlasů, státní financování ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů ve výši cca 12,8 milionů Kč) a strany Suverenita – blok J. Bobošíkové (zisk 3,67 % hlasů, státní financování ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů a stálého příspěvku ve výši cca 49 milionů Kč). Toto srovnání ukazuje, že strana, která získala pouze 1,5násobek hlasů ve srovnání s druhou stranou, zároveň získala příspěvek v téměř čtyřnásobné výši. Podobná situace se zopakovala i ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 na příkladu Strany svobodných občanů

(zisk 2,46 % hlasů, částka cca 12,3 milionů Kč), České pirátské strany (zisk 2,66 % hlasů, částka cca 13,2 milionů Kč) a Strany zelených (zisk 3,19 % hlasů, částka 41,5 milionů Kč).

73. Ústavní soud neztrácí ze zřetele, že nárok na vznik jednotlivých státních příspěvků je podmíněn překonáním stanovené hranice, což z povahy věci znamená, že výše přiznávané státní finanční podpory se právě v závislosti na překonání jedné ze tří procentuálně stanovených hranic zvyšuje vždy „skokově". Současná právní úprava tedy fakticky vytváří přinejmenším sedm základních kategorií politických stran: a) strana, jež ve volbách do Poslanecké sněmovny získala (dále jen „volební zisk") alespoň 5 % hlasů, která má nárok na příspěvek na mandát, na stálý příspěvek i na příspěvek na úhradu volebních nákladů; b) strana s volebním ziskem 3 % a výše, ale nedosahující uzavírací klauzule 5 %, která – pokud její kandidáti neuspěli v žádném jiném typu voleb – má nárok na stálý příspěvek a příspěvek na úhradu volebních nákladů; c) obdobně definovaná strana, která ale navíc vyslala minimálně jednoho senátora, krajského zastupitele nebo poslance Evropského parlamentu, d) strana s volebním ziskem 1,5 % a výše, ale nedosahující 3 %, která – pokud její kandidáti neuspěli v žádném jiném typu voleb – má nárok pouze na příspěvek na úhradu volebních nákladů; e) obdobně definovaná strana jako předchozí varianta, která ale navíc vyslala minimálně jednoho senátora, krajského zastupitele nebo poslance Evropského parlamentu, f) strana s volebním ziskem nižším než 1,5 %, u které se presumuje, že jí chybí vážnost úmyslu ve volební soutěži, a jíž proto nenáleží žádná finanční podpora ze strany státu, a konečně g) posledně definovaná strana, která ale navíc vyslala minimálně jednoho senátora, krajského zastupitele nebo poslance Evropského parlamentu. Ústavní soud z naznačených důsledků napadené právní úpravy na rozdíl od navrhovatelky žádné apriorní ústavní deficity nevyvozuje, a to i s tou výhradou, že ke stávajícímu systému existují varianty, jež by onu „skokovost" výše přiznávané státní podpory odstranily nebo alespoň značně eliminovaly. Podle názoru Ústavního soudu totiž skutečnost, že stávající model financování vytváří oněch sedm pomyslných skupin politických stran, má své potřebné *ratio*. Politické strany, které nepřekonají hranici 1,5 %, jsou z hlediska státního financování politických stran irelevantní (viz výše), což ostatně nezpochybňuje ani navrhovatelka [v této souvislosti není od věci připomenout, že v rámci voleb do Senátu presumuje zákonodárce nedostatek vážnosti vůle u kandidáta, jenž nezískal alespoň 6 % hlasů – viz § 61 odst. 2 písm. e) volebního zákona]. Navrhovatelka současně (petitem návrhu) nezpochybňuje ani skutečnost, že je zde legitimní důvod pro diferenciaci politických stran, jež získají zastoupení v Poslanecké sněmovně, a těch, jež potřebnou volební podporou pro „vstup" do Poslanecké sněmovny nedisponují, zpochybňuje pouze vnitřní (a dle jejího názoru nedůvodně diskriminační) diferenciaci politických stran, jež sice překonaly hranici 1,5 % platných hlasů při sněmovních volbách, ale nezískaly zastoupení v Poslanecké sněmovně. V tomto ohledu jsou nicméně podle názoru Ústavního soudu stále platné závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, pročež na něj postačí v úplnosti odkázat.

74. Podle mínění Ústavního soudu totiž z dále pojednaných důvodů stávající podoba diferencující na základě kritéria míry úspěšnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny dvě skupiny neparlamentních politických stran, přes všechny své nedokonalosti, stále nabízí (a garantuje) podmínky nezbytné jak pro přiměřenou podporu autentičnosti politického vyjádření jednotlivých občanů, tak pro udržování potřebné míry spojení mezi občanskou společností a politickými stranami. Tedy že – jinými slovy – stále (ještě) vytváří podmínky pro zdravou konkurenci parlamentních a mimoparlamentních politických stran, stejně jako zdravou konkurenci stávajících i nově vznikajících neparlamentních stran mezi sebou, již je namístě považovat za nezbytný předpoklad uchování otevřené politické debaty, v jejímž rámci se střetávají většinové i menšinové názory a témata, tedy otevřené politické diskuse, jejíž existence představuje nosný předpoklad stěžejního principu každého demokratického právního státu, jímž je vláda na čas (viz čl. 21 odst. 2 Listiny).

75. Klíčový argument proti tvrzení navrhovatelky, že napadená právní úprava „neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému", přitom dle názoru Ústavního soudu představují empirické skutečnosti, jmenovitě v prvé řadě výsledek voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 20. a 21. října 2017. Aniž by bylo potřeba zacházet do nepotřebných detailů, postačí připomenout, že a) do Poslanecké sněmovny se „kvalifikoval" nejvyšší počet politických stran od vzniku České republiky, b) tři z těchto devíti politických stran nebyly (alespoň ve stávající formální podobě) v Poslanecké sněmovně v předchozím volebním období zastoupeny, c) přes 60 % mandátů získaly strany, které

nebyly před sněmovními volbami v roce 2013 v Poslanecké sněmovně zastoupeny, a co je nejdůležitější, d) právě tyto posledně definované politické strany ještě před deseti lety vůbec neexistovaly. Na margo argumentace, že napadená právní úprava favorizuje „velké“ strany, je potom vhodné připomenout, že součet hlasů pro dvě politické strany, jež od roku 1996 do roku 2010 obdržely vždy nejvyšší počet hlasů (a ještě v roce 2006 dosáhl tento součet 67,7 % všech odevzdaných hlasů), činil v posledních volbách do Poslanecké sněmovny pouze zhruba 18,6 % všech hlasů. Naznačená volatilita voličských preferencí ve prospěch nových (neetablovaných) stran a na úkor stran „velkých“ a etablovaných tak představuje nezpochybnitelný argument (resp. důkaz, byť kontextuálně stále pouze ve smyslu korelace, nikoliv kauzality), že stávající systém politických stran je (možná i navzdory napadené právní úpravě) dostatečně otevřeným systémem, jenž garantuje realizaci maximy obsažené v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

76. Pro názornost je vhodné připomenout vývoj volební podpory České pirátské strany. Tato politická strana vznikla v létě roku 2009, ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010 obdržela 0,8 % hlasů, v roce 2012 spolunominovala úspěšného kandidáta ve volbách do Senátu, ve sněmovních volbách na podzim roku 2013 získala 2,66 % hlasů, ve volbách do Evropského parlamentu na jaře 2014 obdržela 4,78 % hlasů a v rámci následujících komunálních voleb konaných na podzim roku 2014 získala (mimo jiné) čtyři mandáty v Zastupitelstvu hlavního města Prahy. Postupný a setrvalý vzestup volební podpory pak vyústil v zisk 10,79 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu roku 2017.

77. Na příkladu České pirátské strany (a ve srovnání s dalšími politickými subjekty v obdobném postavení) je současně možno ilustrativně demonstrovat skutečnost, že nepřekročení tříprocentní hranice (při současném překročení hranice 1,5 %) nepředstavuje nutně pro politickou stranu (protiústavně) nepříznivé postavení. Zatímco tato politická strana ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 získala 2,66 % hlasů, čímž jí vznikl nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů, a (patrně i s pomocí této státní podpory) navyšovala svoje zisky ve všech následujících volbách, ve sněmovních volbách v roce 2010 obdržela politická strana Suverenita – blok J. Bobošíkové 3,67 % hlasů, její faktická nástupkyně (HLAVU VZHŮRU – Volební blok) však obdržela v následujících sněmovních volbách již pouze 0,42 % hlasů a jakýkoliv nárok na státní podporu tak ztratila; obdobně Strana zelených, zastoupená v Poslanecké sněmovně (i ve vládě) ve volebním období 2006 až 2010, ve sněmovních volbách v roce 2013 získala 3,19 % hlasů, v následujících volbách do Poslanecké sněmovny však nepřekročila ani hranici 1,5 %.

78. Uvedenému tvrzení navrhovatelky o uzavřenosti stranického systému novým politickým subjektům v důsledku napadené zákonné úpravy neodpovídá ani zřetelný trend, který lze sledovat v současném desetiletí, vyznačující se setrvale vzrůstajícím počtem politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, resp. těch, které pobírají stálý příspěvek: ve volbách konaných v letech 2006 a 2010 získalo zastoupení v Poslanecké sněmovně vždy 5 politických stran, v roce 2013 to bylo 7 stran a v roce 2017 již zmíněných 9 stran; nárok na stálý příspěvek vznikl v roce 2006 pěti stranám, v letech 2010 a 2013 osmi a roce 2017 již devíti stranám.

79. Jakkoli by tedy v čistě abstraktní rovině mohlo být namístě navrhovatelce přisvědčit, že napadená právní úprava (nepřípustně) upřednostňuje etablované parlamentní strany na úkor zbývajících politických stran, empirická data její argumenty v plném rozsahu vyvracejí. Je totiž zřejmé, že nepřekročení navrhovatelkou zpochybňované tříprocentní hranice neznemožňuje politické straně, jež se k takové hranici pouze přibližuje, v následujících sněmovních volbách (nejen) tuto hranici úspěšně překonat a současně že překonání tříprocentní hranice, a tedy vznik nároku na stálý státní příspěvek, žádné politické straně nezaručuje „ochranu“ před následnou (volební) degradací do skupiny zcela irelevantních politických subjektů.

80. Zároveň platí, že z důvodů rozebraných již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 zákonodárce legitimně odvozuje výši nároku na státní příspěvky primárně od výsledku voleb do Poslanecké sněmovny, neboť jedině tyto volby spadají do kategorie tzv. voleb prvního řádu, což se mimo jiné odráží i na volební účasti, jež (pomineme-li specifičnost volby prezidenta republiky) značně převyšuje volební účast

u zbývajících typů voleb; zákonodárce navíc tento vzorec vhodně doplňuje tím, že (v rozumné proporci k výsledkům sněmovních voleb) bonifikuje nejen úspěšnou nominaci kandidáta na senátora, ale rovněž zohledňuje i zisk mandátů ve volbách do zastupitelstev krajů a do Evropského parlamentu.

81. Pokud jde o příspěvek na mandát poslance nebo senátora podle § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., pak obdobnou otázkou protiústavnosti jeho výše (tehdy v částce 1 000 000 Kč za kalendářní rok) se Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.). Vedle toho pak přezkoumával i ústavnost tehdejší druhé věty v § 20 odst. 4 téhož zákona, podle níž strana, která v jedněch volbách do Poslanecké sněmovny získala nárok na stálý příspěvek, by na tento příspěvek ztratila po dalších volbách nárok, ač by tak jako minule dosáhla požadované minimální hranice 3 % hlasů, a to v situaci, pokud by v těchto dalších volbách nezískala ani jeden mandát v Poslanecké sněmovně.

82. V posuzovaném návrhu navrhovatelka sice petitem napadá rovněž část ustanovení § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., a to ve slovech „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč“, nicméně žádnou obsáhlejší argumentaci, proč by měla být tato část zákonného ustanovení protiústavní, nepředkládá; pouze prezentuje modelový výpočet dokládající znatelný rozdíl celkové částky státní podpory, jež – právě v důsledku takto nastavené částky – obdrží na jedné straně politický subjekt, jenž ve volbách do Poslanecké sněmovny překoná jen velmi těsně pětiprocentní uzavírací klauzuli, a na straně druhé politický subjekt, jehož volební výsledek bude činit jen o procento méně, tedy bude vykazovat hodnotu čtyř procent odevzdaných hlasů. Ponechá-li Ústavní soud stranou své již dříve vyslovené premisy, dle kterých je namístě odlišovat z hlediska státní finanční podpory parlamentní strany, jež – v dané době – plní základní funkce, na nichž je stávajících model zastupitelské demokracie založen, od stran neparlamentních, a to se zvláštním akcentem na výsledek voleb do Poslanecké sněmovny (od níž se nepřímo odvíjí složení vlády), je třeba upozornit na dvě skutečnosti, jež navrhovatelka patrně přehlíží.

83. Zaprvé, nelze ztrácet ze zřetele, že napadená výše ročního příspěvku na mandát poslance nebo senátora byla vložena do zákona č. 424/1991 Sb. zákonem č. 170/2001 Sb. (kterým zákonodárce reagoval na předchozí derogační nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000); již od května 2001 až do konce roku 2010 (kdy v důsledku probíhající ekonomické recese přistoupil zákonodárce ke snížení výše ročního příspěvku na mandát člena Parlamentu na částku 855 000 Kč) a znovu potom od ledna roku 2017, tedy po dobu více než šestnácti let, je daný příspěvek stále ve stejné výši (ne-li přechodně ve výši snížené), resp. po toto období nedošlo ke zvýšení tohoto státního příspěvku. Navrhovatelkou rozporovanou výši je přitom třeba dát do širšího ekonomického kontextu, k čemuž je relevantní – jde-li o státní příspěvek – výše celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu: zatímco v roce 2001 byly celkové příjmy státního rozpočtu stanoveny na 636 197 400 000 Kč a jeho celkové výdaje na 685 177 300 000 Kč (§ 1 zákona č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001), v roce 2017 mají činit tyto celkové příjmy 1 249 272 037 180 Kč a celkové výdaje 1 309 272 037 180 Kč (§ 1 zákona č. 457/2016 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2017). Obdobný obraz poskytuje výše průměrné hrubé měsíční nominální mzdy (dále jen „průměrná mzda“) v národním hospodářství – podle údajů Českého statistického úřadu průměrná mzda v roce 2001 činila částku 14 793 Kč, v 1. až 3. čtvrtletí 2017, tedy v době probíhajícího řízení o podaném návrhu, dosáhla průměrná mzda částky 28 761 Kč. Je tak zjevné, že ve sledovaném období došlo ke zdvojnásobení celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu i průměrné mzdy, výše příspěvku na mandát poslance a senátora však nominálně zůstala stejná, což znamená, že reálně po uplynutí této doby došlo k jeho podstatnému snížení. Spatřuje-li proto obecně navrhovatelka protiústavnost napadené právní úpravy v nepřípustném zvýhodňování parlamentních stran na úkor stran neparlamentních, lze z naznačeného úhlu pohledu konstatovat, že se hodnota daného státního příspěvku – *via facti* – postupně snižuje.

84. A zadruhé, je třeba připomenout skutečnost, že zákonodárce v daném zákonném ustanovení bonifikuje nejen každý mandát poslance nebo senátora, nýbrž i každý mandát člena zastupitelstva kraje a Zastupitelstva hlavního města Prahy, a to částkou 250 000 Kč ročně, což navrhovatelka nikterak nenapadá. I tuto skutečnost je přitom nutno uvést do patřičného kontextu. V případě navrhovatelkou napadené části zákonného ustanovení dochází k rozdělování celkové částky 252 900 000 Kč

ročně (tedy 281 poslanců a senátorů krát 900 000 Kč), podle zbývající (nenapadené) části tohoto ustanovení je pak rozdělována částka pouze o něco menší, konkrétně částka 185 000 000 Kč ročně (celkem 675 krajských zastupitelů + 65 zastupitelů hlavního města Prahy krát 250 000 Kč). Nadto je třeba připomenout, že ve volbách do zastupitelstev krajů a Zastupitelstva hlavního města Prahy postačí k získání jednoho mandátu mnohem menší počet odevzdaných hlasů než právě v případě mandátu u jednoho zvoleného poslance. Považuje-li tedy navrhovatelka (implicitně) státní příspěvek ve výši 250 000 Kč za získaný mandát krajského zastupitele nebo člena Zastupitelstva hlavního města Prahy za ústavně konformní, nelze z tohoto hlediska z ústavněprávních pozic nic vytknout ani příspěvku ve výši 900 000 Kč ročně za mandát poslance nebo senátora.

85. Ani v případě rozporované výše státního příspěvku politickým stranám odvíjejícího se od počtu poslanců a senátorů zvolených na jejich kandidátních listinách proto Ústavní soud neshledává ústavněprávní nedostatky, jež by měly vést ke zrušení napadené právní úpravy.

B. Omezení celkové výše darů politické straně od jedné a téže osoby v kalendářním roce částkou 3 000 000 Kč

86. Navrhovatelka navrhuje zrušení celého ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., který vedle zákazu přijmout dary od jedné a téže osoby v kalendářním roce nad celkovou částku 3 000 000 Kč také stanoví, že se za takovou osobu považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k ní osobou ovládající nebo ovládanou, a dále, že se za dar považuje i členský příspěvek člena politické strany v částce nad 50 000 Kč.

87. Podle názoru navrhovatelky je legitimní omezit vliv dárců na politické strany, a to i stanovením mezní výše jejich darů. Za protiústavní však považuje dopad daného zákazu na dary poskytované si mezi politickými stranami navzájem, protože omezuje jejich finanční spolupráci coby jednu z variant spolupráce mezi nimi. Jde podle ní o nepřípustný zásah do volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy, který zároveň představuje nepřímou diskriminaci „menších“ politických stran v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny.

88. Úlohou Ústavního soudu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti je posoudit soulad napadeného ustanovení s ústavním pořádkem jako celkem; Ústavní soud proto nejprve posoudí ústavnost napadeného ustanovení v jeho obecné rovině a následně specificky ve vztahu k omezení výše darů poskytnutých si politickými stranami navzájem.

89. Stanovení mezní celkové částky darů je předně způsobilé zasáhnout do volné soutěže politických stran a sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny v tom smyslu, že omezuje rozsah finanční podpory, kterou by bez takového omezení politické strany mohly získat od svých sympatizantů. Zároveň jde o zásah do práva na svobodu projevu (vyjádřením názoru „jiným způsobem“) dárců ochotných finančně podpořit politickou stranu částkou nad 3 000 000 Kč, chráněného čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny. Jak volná soutěž politických stran, tak svoboda projevu patří k základním chráněným principům, a proto je nutné (možné) zásahy do nich zdůvodnit legitimním cílem a proporčností prostředků k jeho dosažení.

90. Důvodová zpráva se k cíli příslušného omezení příliš nevyjadřuje, když jen konstatuje: „Limit pro poskytnutí daru straně a hnutí se navrhuje v komparaci se zahraniční právní úpravou spíše v horní hranici. Zohledňuje se přitom vztah ovládání mezi právnickými osobami.“

91. Při hledání možných cílů dané právní úpravy jsou relevantní různé motivace vedoucí k poskytnutí daru politické straně. Ve vztahu k soukromému dárcovství bývají podle odborné literatury přítomny tři druhy motivů: „a) ideologický či idealistický, jenž vyjadřuje opravdový úmysl dárce podpořit svou hodnotově (ideologicky) blízkou politickou stranu či kandidáta, a zvýšit tak jeho šance na úspěch; b) zajištění sociálního postavení, přístup k funkcím a jiné osobní výhody dárce u držitele úřadu či politické strany (např. zajištění postupu člena-dárce v rámci hierarchické struktury uvnitř strany nebo na kandidátní listině); c) zajištění materiálních výhod či vlivu, tzv. korupce *quid pro quo*,

tvorba klientelistických vazeb soukromých subjektů a politických představitelů atp.“ (KYSELA, J., KOKEŠ, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 115).

92. Prizmatem poslední z uvedených alternativ bývá jako hlavní důvod pro zavedení maximálních finančních limitů na dary uváděna zejména snaha zákonodárce minimalizovat riziko korupce, které je spojeno s možným očekáváním protislužby za poskytnutý dar ze strany dárce a s obavou, že výše daru adekvátně posiluje i dané očekávání, resp. připravenost politické strany mu vyhovět. Dalším důvodem bývá snaha ochránit svobodnou (volnou) a rovnou soutěž politických sil před vychýleními způsobenými tím, že některé subjekty, které by za sebou měly finančně silné dárce, by měly výrazněji větší možnosti ovlivňovat charakter politické debaty a politické soutěže jako celku. Oba uvedené důvody (které by se ve vztahu ke svobodě projevu daly podřadit pod omezení z důvodu ochrany „práv a svobod druhých“ v čl. 17 odst. 4 Listiny) považuje Ústavní soud za legitimní a stejně tak shledává způsob spočívající v zakotvení finančního stropu za vhodný prostředek k jejich dosažení, protože vytváří určitý pomyslný limit vůči nebezpečným očekáváním, resp. vychýlením v prostředí principiální rovné politické soutěže.

93. Kritérium nezbytnosti daného prostředku vyžaduje porovnávání zvoleného omezení částkou 3 000 000 Kč na jednoho dárce a jeden kalendářní rok s jinými dostupnými prostředky, které by stejně efektivně dosahovaly daných legitimních cílů a méně zasahovaly do chráněných ústavních principů volné soutěže politických stran a svobody projevu. Zakotvení zákazu přijímat od jedné osoby dary nad určitou celkovou výši je v současnosti obvyklým prvkem úpravy financování politických stran ve světě, ačkoliv některé státy takto stanovené omezení neuplatňují (např. Rakousko či SRN), resp. uplatňují (i) omezení jiná [např. zákaz přijmout dar od právnických osob ve Francii, Belgii či Řecku, od specifických právnických osob jako např. církví či charitativních organizací v Německu, možnost přijímání darů jen pro specifické účely jako např. pro účely volební kampaně ve Francii, stanovení celkového povoleného objemu darů pro jednu politickou stranu jako např. v Portugalsku atd.; informace pocházejí ze studie Parlamentního institutu DRAHORÁD, V., NĚMEC, J., PECHÁČEK, Š. Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie. Studie č. 1.187. (dostupné na https://www.psp.cz/ sqw/text/orig2.sqw?idd=20552) a ze studie Transparency International KLIMEŠOVÁ, M., BUREŠ, R., BOUDA, P. Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace. (dostupné na https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/financovani_politickych_stran_-_analyza_ eps_tic_a_sou.pdf.pdf)]. Česká právní úprava se v tomto ohledu nejeví vůči politickým stranám jako přísná, jak dokládají například výsledky srovnání ve druhé jmenované studii (s. 36 a 37), které ukazují nejen variabilitu z hlediska toho, zda je finanční limit u darů ve státě stanoven, ale i značnou variabilitu případné výše takového omezení. Ústavní soud proto akceptuje značnou míru uvážení zákonodárce rovněž v této otázce, neboť přijatá míra omezení darů nepředstavuje zásadní omezení volné soutěže politických stran, a to proto, že jim i nadále ponechává širokou možnost oslovit velkou skupinu subjektů s žádostí o přiměřenou finanční podporu. Zkoumané ustanovení navíc nepředstavuje ani nepřiměřený zásah do svobody projevu dárců, jelikož jejich okruh v zásadě neomezuje, pouze – z legitimních důvodů – stanovuje maximální finanční výši této podpory, aniž by současně limitoval jinou podporu, kterou lze též uplatnit svobodu projevu (dobrovolnictví, publikační podpora, oficiální „přihlášení se“ k politice strany apod.). Z těchto důvodů lze v této otázce regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů akceptovat přístup zákonodárce, který zvolil variantu přímého omezení politické strany i dárce stanovením mezní částky darů, a nikoli variantu toliko zvýšené kontroly takového financování formou posílené evidence. Ústavní soud proto uzavírá, že zákonodárce nastavením příslušného limitu nevybočil z mezí svého uvážení, neboť napadené ustanovení obstálo ve všech částech testu proporcionality.

94. Pro úplnost je namístě se stručně vyjádřit k námitce navrhovatelky, že napadené ustanovení způsobuje nepřímou diskriminaci „menších“ politických stran. K této námitce Ústavní soud uvádí, že politické strany mohou vzájemně spolupracovat s jinými politickými stranami formou poskytování darů, přičemž může jít o legitimní prostředek, jak působit v prostředí, ve kterém mají „menší“ (např. regionální) politické strany složitější přístup do Poslanecké sněmovny v důsledku nutnosti překročení celostátní uzavírací klauzule, kdy současně vytvoření formální koaliční spolupráce politických stran

naráží na výraznou nevýhodu ve formě přísně nastavené a v ustálených demokraciích v této podobě nestandardní sčítací uzavírací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny. Tato nevýhoda působí vůči možné formální koaliční spolupráci demotivujícím způsobem, a je tedy pochopitelné, pokud zejména menší politické strany hledají jiné formy spolupráce, které mohou být spojeny i s finanční podporou (např. kandidování členů jedné politické strany na kandidátních listinách jiné politické strany, u níž je překročení 5% hranice při volbách do Poslanecké sněmovny pravděpodobnější). Zákonodárci se tak za dané situace nabízí k vážné úvaze přehodnocení aplikovatelnosti daného omezení i na dary poskytované mezi politickými stranami navzájem. Nicméně částka 3 000 000 Kč se Ústavnímu soudu nejeví jako natolik nízká a (již) nepřípustně omezující finanční podporu jiné politické strany, aby musel v rámci abstraktní kontroly ústavnosti z tohoto důvodu napadené ustanovení zrušit.

C. Zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, jen na banky registrované na území České republiky

95. Předmětem napadeného ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb. je zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, pouze na banky registrované na území České republiky. Navrhovatelka shledává protiústavnost příslušného omezení ze čtyř hledisek. Namítá nepřímou diskriminaci hospodářsky méně silných politických stran odporující čl. 3 odst. 1 Listiny, dále rozpor s principem volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy, rozpor s čl. 21 Listiny a samostatně argumentuje porušením principu proporcionality.

96. V obecné rovině platí, že veřejná moc nesmí stanovovat takové podmínky, které by některým politickým stranám vytvářely neodůvodněné překážky jejich vzniku a jejich konkurenceschopnému působení v rámci volné soutěže politických stran. Jakékoliv omezení je tedy ústavně přípustné jen tehdy, sleduje-li legitimní cíl, je vhodným nástrojem k dosažení tohoto cíle, je nezbytné a zároveň neomezuje daný princip nad míru přiměřenou dosažení žádaného legitimního cíle. Napadené omezení okruhu přípustných poskytovatelů úvěrů bylo do návrhu zákona vloženo přijetím pozměňovacího návrhu, v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona proto odůvodnění cíle legislativní změny chybí. Je proto možno vyjít z odůvodnění předkladatele pozměňovacího návrhu, poslance Martina Plíška, jenž ve svém vystoupení akcentoval potřebu „větší transparentnosti financování politických stran“. Podle předkladatele totiž v případě předmětného okruhu možných poskytovatelů jde „o důvěryhodné subjekty a jsou zde jasná, čitelná pravidla pro úvěrování politických stran. Naopak tento návrh by … vyloučil možnost financovat politické strany pomocí úvěrů, které poskytují různé anonymní fyzické nebo právnické osoby, kterým pak mohou být politické strany po volbách zavázány“ (http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/s047193.htm). Je přitom namístě uvést, že zvýšení transparentnosti financování politických stran bylo deklarovaným obecným cílem vládního návrhu zákona, jak dokládá jeho důvodová zpráva, na niž odkazuje i vláda ve svém vyjádření k tomuto návrhu, ve které mj. konstatuje, že „[n]avrhovaná právní úprava by měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování politických stran a politických 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“. Posílení transparentnosti financování politických stran považuje Ústavní soud za legitimní cíl, a to v obou možných dílčích smyslech, které mu přisuzuje i předkladatel. Legitimní je tedy jak ve smyslu zajištění formální průhlednosti příslušných vztahů mezi politickou stranou a poskytovatelem, tak ve smyslu minimalizace vztahů nepatřičné závislosti mezi stranou a poskytovatelem, což vyplývá ze zdůrazňování důvěryhodnosti vybraných poskytovatelů.

97. Ústavní soud má současně za to, že v případě napadeného institutu omezení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí zápůjček a úvěrů, jde o zásah vhodný, tedy že zvolený prostředek je z dále uvedených důvodů způsobilý naplnit požadavek sledovaného cíle v podobě zvýšené transparentnosti financování politických stran.

98. Spatřuje-li navrhovatelka rozpor napadeného ustanovení s principem volné soutěže politických stran a politických sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, je třeba v prvé řadě zdůraznit, že patrně přehlíží rozdíl mezi úvěrem (či zápůjčkou) a subvencí (státním příspěvkem). Poskytnutí (faktického) úvě-

ru se vždy řídí bonitou dlužníka. Z elementárních ekonomických zákonitostí proto vychází skutečnost, že ekonomicky slabší subjekt má menší šance získat úvěr než subjekt disponující již nějakým rozsáhlejším majetkem, a – přirozeně – *vice versa*. Zároveň platí, že ekonomické uvažování zodpovědného věřitele je v zásadě stejné bez ohledu na druh dlužníka, neboť prvotním zájmem každého rozumného věřitele je plná návratnost úvěru (či zápůjčky). Garance volné politické soutěže v čl. 5 Ústavy nutně neznamená, že by zákon měl inherentní nerovnost dlužníků vyrovnávat, pouze ji nesmí bezdůvodně a nepřiměřeně prohlubovat, což stávající úprava nečiní, neboť dopadá na všechny politické strany stejnou měrou. Není navíc důvod petrifikovat právní úpravu, která by ponechala každé z politických stran na výběr, u koho se ucházet o úvěr právě podle souladu jeho pravděpodobných zájmů s politikou dané strany. Tyto zájmy mohou být různé, přičemž u bank je lze alespoň považovat za předvídatelné a relativně transparentní. Je to přitom bezpochyby právě oblast právní regulace bankovního sektoru, se kterou spojuje zákonodárce důvodně svoji snahu potírat v maximální možné míře neblahé důsledky jevu označovaného jako praní špinavých peněz, tedy legalizace výnosů z trestné činnosti. Koneckonců i tímto prizmatem je (*inter alia*) třeba vnímat ustanovení § 38 odst. 3 písm. k) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, vložené do zákona právě zákonem č. 302/2016 Sb., dle kterého podá banka pro účely výkonu dohledu zprávu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí o záležitostech týkajících se klienta, jež jsou předmětem bankovního tajemství, bez souhlasu klienta. Napadené ustanovení lze tedy považovat mj. za jeden z prostředků realizace nejen příslušné vnitrostátní (resp. evropské) právní úpravy, nýbrž i mezinárodních závazků České republiky.

99. Ústavní soud nepovažuje za případnou obavu, že u bank dosáhnou na úvěr pouze politické strany, které takříkajíc „jdou bankám na ruku“. Dosavadní zkušenost nevypovídá o tom, že by na bankovní úvěry nedosáhly např. politické strany usilující o větší regulaci bankovního sektoru, či dokonce o jejich zvláštní zdanění, byť jde o strany parlamentní. U neparlamentních politických stran je potom možnost získání úvěru výměnou za podporu zájmů banky o to pochybnější. Za nepřípustnou závislost politických stran na poskytovatelích úvěru nadto nelze považovat stav, kdy je dlužník povinen – *ex contractu* – plnit svému věřiteli, ani stav, kdy uchazeč o úvěr musí splnit podmínky prokazující jeho schopnost úvěr řádně splácet. Nepřípustnou (či nepatřičnou) závislostí by byla (až) situace, kdy by podmínky poskytnutí úvěru byly neodvislé od ekonomické kauzy [přičemž v takovém případě by ale bylo možno indikovat diskriminační jednání poskytovatele úvěru ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)]. Prevence takového jednání věřitelů je přitom napadenou právní úpravou dosahována alespoň v tom smyslu, že bankovní sektor je kontrolovatelný a že věřitelé z tohoto sektoru mají poskytování úvěrů jako předmět podnikání; je tedy v zájmu jejich úspěšné podnikatelské činnosti dodržovat potřebné základní zásady profesní etiky, jež naopak nepotřebují jakkoli reflektovat věřitelé, kteří poskytují úvěr zcela nahodile, či dokonce pokoutně, tedy nikoliv jako službu podrobenou přísné kontrole kvality.

100. Podle názoru Ústavního soudu přitom nepředstavuje ústavněprávní deficit, pokud zákonodárce při sledování legitimního cíle v podobě zvýšení transparentnosti financování politických stran nikterak nezohledňuje zájmy „menších“ politických stran v tom smyslu, aby mezi subjekty, u nichž napadená úprava vylučuje možnost poskytnutí úvěru politické straně, měly ekonomicky slabší politické strany speciální šance na získání úvěrů nepřiměřených jejich ekonomickému postavení. Taková situace by zcela zřejmě otevírala četné možnosti spekulativního jednání věřitelů, u nichž by hrozila skutečná nepřiměřená závislost dlužníků. Napadenou právní úpravu je proto třeba v rámci testu proporcionality hodnotit nejen jako vhodnou, neboť chrání politickou soutěž od nepřiměřené závislosti politických stran na subjektech, jež nejsou profesionálními úvěrovými institucemi, a tak mohou „úvěr“ poskytovat jako speciálně podmíněné beneficium, nýbrž i jako úpravu nezbytnou, neboť samotné reportování úvěrových vztahů politickými stranami nemůže výše naznačenému nežádoucímu jednání zabránit (může je toliko indikovat, což není dostačující).

101. Navrhovatelce je možno přitakat toliko v tom, že z hlediska přiměřenosti mohl vzít zákonodárce do úvahy, zda by – obdobně jako v případě darů – nepostačilo omezit výši poskytovaných úvěrů nebankovními subjekty nějakou fixní částkou. Ústavní soud se však domnívá, že v případě poskytování úvěru jiným než bankovním subjektem dochází k těžko eliminovatelnému riziku, že se úvěrovaná

politická strana ve vztahu k poskytovateli úvěru (či zápůjčky) dostane do potenciálně závislého postavení, u kterého nemusí primární ekonomický zájem (toliko) na řádném splacení úvěru představovat pro poskytovatele úvěru hlavní zájem, jímž je jeho vztah s úvěrovanou politickou stranou ovládán. Zatímco v případě daru se obdarovaná politická strana, nebude-li jednat v souladu se zájmy dárce, vystavuje „pouze“ riziku, že jí daný dárce již další dar v budoucnu neposkytne, v případě úvěru je úvěrovaná politická strana do doby splacení úvěru v pozici jakéhosi rukojmí, přičemž poskytovatel úvěru, jenž nemusí sledovat primární ekonomický zájem na řádném splacení úvěru, může mít kupř. tendenci snažit se ovlivnit jednotlivé kroky politické strany příslibem, že (již) nebude požadovat splacení nesplacené části úvěru. Takové riziko – jak výše pojednáno – je přitom v případě bank možno víceméně vyloučit. Napadenou právní úpravu, jež na jedné straně umožňuje limitované poskytování darů kterýmkoliv subjektem, na straně druhé však podstatným způsobem omezuje okruh možných poskytovatelů úvěrů, je proto i z tohoto úhlu pohledu možno považovat za koherentní, vnitřně konzistentní a ústavně konformní.

D. Politické instituty a příspěvek na podporu činnosti politického institutu

102. Navrhovatelka konečně navrhuje zrušení celé právní úpravy politických institutů, včetně úpravy příspěvku na podporu činnosti politického institutu, a to pro rozpor s principem nediskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny a principem volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy. Vzhledem k tomu, že jde o relativně samostatnou část návrhu, vyčlenil ji Ústavní soud k samostatnému posouzení, ačkoliv v otázce příspěvku na podporu činnosti politického institutu se jedná o aspekt státního financování politických stran, a tedy o otázku věcně související s předchozím oddílem týkajícím se stálého příspěvku (a příspěvku na mandát). Zákonná úprava výše příspěvku na podporu činnosti politického institutu je dokonce závislá na výši příspěvku na činnost, který náleží politické straně a který se podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. skládá právě ze stálého příspěvku a příspěvku na mandát.

103. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 302/2016 Sb. uvádí k politickým institutům a finanční podpoře jejich činnosti ze strany státu následující: „[Z]a 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.“ (s. 41 a 42 důvodové zprávy).

104. Podle slov tehdejšího ministra pro lidská práva a rovné příležitosti Jiřího Dienstbiera byl pro formální zavedení politických institutů inspirací německý vzor tzv. politických nadací (nebo nadací blízkých politickým stranám, *Parteinahe Stiftungen*, *Parteistiftungen*, *politische Stiftungen*), existujících jak na spolkové, tak zemské úrovni. Mezi nejznámější patří zejména Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) blízká SPD, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) blízká CDU a Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) blízká CSU. Nutno doplnit, že v SRN jsou tyto instituce, působící až na výjimku na základě § 55 a násl. německého občanského zákoníku, na spolkové úrovni financovány z cca 90 % z veřejných zdrojů prostřednictvím příslušných ministerstev. Využití státních příspěvků kontroluje v průběhu roku Spolkový správní úřad (Bundesverwaltungsamt), který závěrem roku provádí spolu s Ministerstvem vnitra také výslednou kontrolu. Dodnes však nebyl přijat příslušný zákon, který by upravil financování politických nadací, což je předmětem kritiky zejména ze strany akademiků (např. GEERLINGS, J. Verfassungs- und- verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, a MERTEN, H. Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999). Spolkový ústavní soud se v minulosti zabýval otázkou, zda státní financování politických nadací není skrytou formou financování politických stran. Ve svém zamítavém nálezu sp. zn. 2 BvE 5/83 ze dne 14. 7. 1986 [BVerfGe 73, 1] shledal, že státní financování politických nadací je ve veřejném zájmu, ale že rozdělování veřejných prostředků na pod-

poru politického vzdělávání pro nadace předpokládá právní a faktickou nezávislost těchto institucí na politických stranách. V praxi to znamená požadavek na dodržení přísného odstupu od jednotlivých stran, resp. jejich vzájemnou organizační a personální nezávislost. Zároveň je vyžadováno, aby neprobíhaly bezprostřední finanční toky mezi politickou stranou a jí blízkou nadací.

105. I v České republice již existují instituce, které jsou blízké určitým politickým stranám a mívají např. právní povahu spolku nebo ústavu (např. Masarykova demokratická akademie, z. s., Institut pro politiku a společnost, z. s., nebo CEVRO Institut, z. ú.). Oproti politickým institutům podle zákona č. 424/1991 Sb. však jde o instituce bez státního financování ve formě zvláštního příspěvku ze státního rozpočtu. Naopak politické instituty mají za určitých podmínek nárok na státní příspěvek – příspěvek na podporu činnosti politického institutu, který je jedním z dovolených příjmů politických stran podle § 17 odst. 8 písm. j) zákona č. 424/1991 Sb. Podle tohoto ustanovení tedy jde právně o příjem politické strany, nikoli politického institutu, ačkoliv právní úprava není v tomto ohledu zcela jednoznačná – podle zákona je to např. politický institut, který nesmí použít státní příspěvek na financování volební kampaně politické strany, jinak odpovídá za přestupek.

106. Napadená právní úprava stanoví, že politická strana může založit nebo být členem jednoho politického institutu, kterým se pro účely zákona č. 424/1991 Sb. rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v jedné z oblastí vyjmenovaných v ustanovení § 17 odst. 4 písm. a) až e), např. rozvoj demokracie, právního státu, pluralismu nebo podpora aktivní účasti občanů na veřejném životě. Všechny výsledky své činnosti v těchto oblastech, jejichž povaha to umožňuje, musí politický institut uveřejňovat přes internet (ustanovení § 17 odst. 5).

107. Transparentnost hospodaření politických institutů je zákonem upravena společně s povinnostmi politických stran – obdobně jako ony jsou povinny používat ke své činnosti jen finanční prostředky vedené na účtech u bank (a obdobných finančních institucí) na území České republiky (s výjimkou plateb nepřevyšujících částku 5 000 Kč). Stejně jako politické strany mají zákonnou povinnost vést oddělené účty pro různé účely a účet pro účely příspěvků ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění musí vést na transparentním účtu (§ 17a zákona č. 424/1991 Sb.). Oproti politickým stranám se však na politické instituty nevztahuje finanční limit na dary nebo jiná bezúplatná plnění (§ 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. *a contrario*). Z ustanovení § 17a odst. 2 písm. c) zákona č. 424/1991 Sb. vyplývá, že politické instituty mohou financovat i volební kampaně, pouze na jejich financování nesmí použít státní příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Jestliže by politický institut porušil svou povinnost a státním příspěvkem by financoval volební kampaň, dopouští se přestupku podle § 19k odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., za nějž lze uložit podle § 19k odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. pokutu do výše 200 000 Kč. Podle § 18 odst. 1 písm. g) zákona č. 424/1991 Sb. nesmí politická strana od politického institutu přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění.

108. Ústavní soud přitom nepřehlíží, že příspěvek na podporu činnosti politického institutu, který lze podle zákona použít pouze na úhradu výdajů na činnost politického institutu, měl být poskytován jen tehdy, měl-li by příslušný politický institut zapsaný status veřejné prospěšnosti, přičemž se zápisem statusu veřejné prospěšnosti spojoval předkladatel (tedy vláda) vyšší míru veřejné kontrolovatelnosti politických institutů, nicméně přijetím zákona č. 303/2017 Sb. byl požadavek zápisu veřejné prospěšnosti zrušen ještě předtím, než právní úprava příspěvku na podporu činnosti politického institutu nabyla účinnosti. Tato skutečnost však sama o sobě protiústavnost politických institutů (a jejich veřejné podpory) nezakládá.

109. Podle § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. vzniká nárok na tento příspěvek politické straně, která je zakladatelem nebo členem politického institutu a jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu alespoň ve dvou ze tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období. Jeho roční částka odpovídá podle § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. částce rovnající se 10 % z celkové výše příspěvku na činnost náležejícího příslušné politické straně (tedy součtu stálého příspěvku a příspěvku na mandáty).

110. Nárok politické strany na příspěvek na podporu činnosti politického institutu by potenciálně mohl být zásahem do volné soutěže politických stran a politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, jestliže by nedůvodně finančně zvýhodňoval politické strany, které na něj dosáhnou, oproti ostatním stranám. Ačkoliv je státní příspěvek formálně určen výhradně k podpoře činnosti politického institutu, jde *via facti* o podporu politických názorů blízkých té politické straně, která je jeho zakladatelem nebo členem. Jelikož je politická soutěž v prvé řadě soutěží politických myšlenek (idejí), je rozhodnutí státu o tom, komu bude příspěvek náležet, a čí politické myšlenky z příspěvku tedy mohou těžit, jistou formou ingerence zákonodárce do volné politické soutěže. Obecně lze státní podporu poskytovanou politickým institutům považovat za legitimní vzhledem k výše uvedené roli, jakou mají podle důvodové zprávy plnit. Zároveň lze podporu formou státních příspěvků považovat také za vhodný prostředek této podpory, jelikož je způsobilý takovou roli skutečně usnadňovat. Ústavní soud proto ve vztahu k legislativnímu rámci instituce politického institutu respektuje volnou míru uvážení zákonodárce, současně však připomíná, že existence (a příslušná právní úprava) politických institutů nesmí nepřípustně zasahovat do svobodné soutěže politických stran nad nezbytnou míru.

111. Ústavní deficity nelze spatřovat ani v zákonné podmínce, že s daným politickým institutem svázaná politická strana musí získat zastoupení v Poslanecké sněmovně v alespoň dvou ze tří posledních voleb, neboť taková podmínka zjevně vyjadřuje legitimní požadavek zákonodárce, aby tímto způsobem byly z veřejných zdrojů podporovány pouze takové subjekty, které vskutku reprezentují setrvale relevantní politické zájmy a ideje.

112. Samotná právní úprava politických institutů se v současnosti nejeví jako zjevně ústavně problematická, byť je zřejmé, že česká zákonná úprava není formálně založena na takové jejich personální a organizační samostatnosti od politických stran, jako vyžaduje např. Spolkový ústavní soud pro německé politické nadace (kde je však míra státní podpory politickým nadacím mnohem rozsáhlejší). Platí to i přesto, že přijetím zákona č. 303/2017 Sb. odpadl nástroj kontroly prostřednictvím testu veřejné prospěšnosti.

IX.
Shrnutí

113. Ústavní soud závěrem opětovně zdůrazňuje, že výše uvedené závěry učinil jako výsledek úvah, do kterých vstoupily jak závěry přijaté v jeho předchozích nálezech, tak empirické skutečnosti a rovněž tak i (pozměněný) kontext komplexní právní úpravy financování politických stran.

114. Přestože se z výše uvedeného může zdát, že Ústavní soud nedůvodně upozadil v předchozích nálezech akcentovaný požadavek oddělenosti politických stran od státu, je namístě zdůraznit, že Ústavní soud měl při posouzení podaného návrhu i tento princip stále na zřeteli. Musel však současně v přiměřené míře přihlížet k tomu, že posléze opakovaně citované závěry vyslovil Ústavní soud prvotně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ve spojení s možností Nejvyššího kontrolního úřadu kontrolovat financování politických stran; je-li dle platné právní úpravy obdobná pravomoc svěřena Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, což navrhovatelka nikterak nenapadá, musí Ústavní soud v přiměřeném rozsahu přihlédnout k pozměněnému kontextu ústavněprávního přezkumu, resp. k pozměněnému kontextu dříve přijatých závěrů (obdobné pak platí i o těch závěrech, jež Ústavní soud přijal v souvislosti s indikací protiústavnosti volebních kaucí ve vztahu k „menším“ politickým stranám).

115. I přesto musí Ústavní soud zdůraznit, že na aktuálnosti a naléhavosti nic neztratilo dříve vyslovené varování před ohrožením principu oddělení politických stran od státu podle čl. 20 odst. 4 Listiny, ke kterému může dojít v důsledku přebujelého systému státního financování politických stran, na který dlouhodobě poukazuje i odborná literatura (srov. např. KYSELA, J., KOKEŠ, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 162–163;

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 490), poukazující na sníženou motivaci získávat příspěvky od členů politických stran či od dalších podporovatelů a v obecné rovině na vzdalování se politických stran od (dalších složek) občanské společnosti [ANTOŠ, M. Lék pro české politické strany? Peníze! In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). Financování politického života. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2015, s. 135 a násl.]. Výroční zprávy politických stran ukazují, že například příjmy v podobě členských příspěvků či soukromých darů tvoří často jen jednotky procent celkových příjmů dané politické strany. Tuto skutečnost je samozřejmě třeba vnímat též v souvislosti s přístupem zákonodárce, jenž napadenou právní úpravou přikročil k výraznější regulaci soukromého financování politických stran, jež může do jisté míry ztížit jejich pozici oproti minulosti, kdy příjmy ze soukromých zdrojů takové regulaci nepodléhaly. Nadto novelizace zákona č. 424/1991 Sb. provedená zákonem č. 302/2016 Sb. uložila politickým stranám nové (eventuálně staronové) povinnosti, z nichž některé povedou k nárůstu administrativní náročnosti, a tedy i jejich provozních výdajů (např. vedení čtyř oddělených účtů podle ustanovení § 17a odst. 2 či přijímání darů nebo jiných bezúplatných plnění, jejichž výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, jen na základě písemné smlouvy podle § 18 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.). Státní financování politických stran tak má důležitou funkci, aby i za těchto ztížených podmínek podpořilo politické strany, které prokazují vážnost svého působení v politickém systému.

116. Je ovšem současně podstatné, aby byl systém státního financování nastaven tak, aby podporoval, a nikoli narušoval, volnou soutěž politických stran a politických sil v souladu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a aby systémově nevedl k podpoře závislosti politických stran na příspěvcích ze státního rozpočtu. Jinými slovy, ačkoliv patrně stále platí starořímské *pecunia non olet* a přestože Ústavní soud nepřehlíží skutečnost, že (z důvodu inflace) výše státní podpory v uplynulých letech fakticky značně poklesla, nabízí se nevyhnutelně otázka, zda příliš štědrá finanční podpora ze strany státu (některým) politickým stranám spíše neškodí. Právě výsledky posledních voleb do Poslanecké sněmovny nicméně dokládají, že obavy části nauky, že dochází k tzv. kartelizaci politických stran, prozatím nebyly naplněny. I přesto by se ale měl zákonodárce vážně zabývat otázkou, zda není vhodné stávající model financování politických stran modifikovat tak, aby kupř. podmínil vznik nároku na státní příspěvek prokázáním určité minimální schopnosti dané politické strany získat část finančních prostředků rovněž od svých členů či sympatizantů. Tento závěr vyslovuje Ústavní soud nejen při vědomí toho, že obecně v demokratických režimech v současné době klesá ochota občanů vstupovat do politických stran, ale i při vědomí toho, že k účasti na politickém životě společnosti nemůže být nikdo nucen. Současně ale není možno dlouhodobě přehlížet skutečnost, že reálné naplňování čl. 5 Ústavy je nemyslitelné bez potřebné míry stranické participace, přičemž k jejímu dosažení či alespoň udržení může (a má) přiměřeně přispívat právě rozumné nastavení systému financování politických stran.

117. Ústavní soud tedy nevylučuje, že napadená právní úprava (tedy např. podstatná restrikce soukromoprávních zdrojů financování) nezpůsobí v budoucnu vychýlení celého systému financování politických stran mimo ústavně souladný rámec. Zamítnutí návrhu proto neznamená definitivní aprobaci stávajícího modelu, neboť – jak je výše uvedeno – Ústavní soud bude moci v budoucnu (za splnění předpokladu podstatné změny okolností) k případnému novému návrhu ústavní konformitu systému financování politických stran znovu posoudit.

118. Ze všech výše zaznamenaných důvodů rozhodl Ústavní soud tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že výrokem tohoto nálezu nerozhodoval o ústavní konformitě ustanovení § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., v platném znění, neboť navrhovatelka se zrušení tohoto ustanovení petitem návrhu nedomáhala.

119. Konečně Ústavní soud uvádí, že pro návrh na zrušení ustanovení § 17 odst. 8 písm. i) ve slovech „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“ a pro návrh na zrušení ustanovení § 20 odst. 5 věty prvé zákona č. 424/1991 Sb. hlasovala většina osmi soudců, výše uvedené závěry proto v tomto rozsahu odrážejí stanovisko toliko tzv. relevantní menšiny, vzniknuvší při nedosažení počtu hlasů devíti soudců potřebného podle § 13 věty druhé zákona

č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., pro zrušení napadených ustanovení zákona [srov. nález ze dne 15. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.)].

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David, Jan Filip, Vladimír Sládeček, Radovan Suchánek, Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček.