


JUDr. Stanislav Polčák

advokát

ČAK: 11590  
tel: 734 588 408  
email: polcak@email.cz  
ID dat.schr.: z84fstx

sidlo AK:  
Řehenice 10  
251 67 p. Pyšely

pobočka:  
Fügnerovo nám. 1808/3  
120 00 Praha 2

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	23 -03- 2017 4
3 + PM krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

V Řehenicích, dne 15.3.2017

zn.: ---

dat.schr.: ---

DOPORUČENĚ!

Ústavní soud ČR  
Joštova 8  
660 83 B R N O 2

Navrhovatel: **Skupina senátorů**  
za něž jedná senátor Jan Horník, jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem

**JUDr. Stanislavu Polčákovi, advokátovi**  
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: z84fstx

JUDr. STANISLAV POLČÁK  
advokát  
ČAK: 11590, ŘEHENICE  
MALEŠÍN 10, 251 67  
IČ: 75711389

Účastník řízení: 1) **Poslanecká sněmovna**  
2) **Senát**

**Návrh na zrušení některých ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích**

*t r o j m o*

Přílohy:  
Podpisová listina senátorů  
Plná moc

**Nepředchází**



## 1. Předmět návrhu

Navrhovatel - skupina senátorů, využívaje svého ústavního práva, navrhuje Ústavnímu soudu zrušení slov „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“ v § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění novely č. 302/2016 Sb.

Skupina senátorů (dále jen „navrhovatel“) dále navrhuje zrušení odstavců 4 až 7 v § 17, písmena j) v § 17 odst. 8, slov „a politické instituty“ a „a politickému institutu“ v § 17a, slov „a politický institut“, „nebo politického institutu“ a „a politické instituty“ v § 17b, slov „ , politického institutu“ v § 18, slov „a politických institutů“ v § 19f, písmena k) v § 19h odst. 1, § 19k, slov „nebo politického institutu“ v § 19l, § 20 odst. 1 písm. b), § 20 odst. 5, § 20 odst. 8, slov „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ v § 20 odst. 10, slov „nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, „nebo příspěvku na podporu politického institutu“ a „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ v § 20 odst. 11 a 12. Navrhovatel dále navrhuje zrušení § 18 odst. 2 a § 20a odst. 3. Jako poslední navrhovatel navrhuje zrušení § 20 odst. 3 a ustanovení vyjádřeného slovy „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“ v § 20 odst. 6.

Tato ustanovení se součástí zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích stala v důsledku přijetí novely č. 302/2016 Sb. (s výjimkou § 20 odst. 3 a výše citovaného ustanovení v § 20 odst. 6). Důvodem jejich navrhovaného zrušení je rozpor s ústavním pořádkem České republiky, jak bude rozvedeno dále.

## 2. Několik poznámek k legislativnímu procesu a argumentaci v něm užitě

Dříve, než bude predestřeno, v čem navrhovatel spatřuje v případě jednotlivých ustanovení navržených ke zrušení porušení ústavního pořádku, rekapituluje navrhovatel projednávání novely zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, a to se zvláštním zřetelem k argumentaci relevantních aktérů legislativního procesu stran napadených ustanovení.

V první části se přitom navrhovatel bude věnovat zúžení okruhu subjektů, s nimiž jsou politické strany a politická hnutí oprávněny uzavřít smlouvu o poskytnutí úvěru a zápůjčky. V druhé části se pouze velmi stručně vyjádříme k omezení darů poskytovaných mezi politickými stranami a politickými hnutími. V třetí části se pak pozornost navrhovatele soustředí na ustanovení zavádějící institut tzv. politického institutu.

### 2.1 Úvěry a zápůjčky

Slova, která navrhovatel navrhuje zrušit, se do platného zákona dostala jakožto součást pozměňovacího návrhu poslance Martina Plíška, který jej uplatnil ve druhém čtení dne 1. června 2016. Totožný pozměňovací návrh při projednávání novely zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích (sněmovní tisk č. 569) poslanec Plíšek předložil již dne 30. března 2016 ústavně-právnímu výboru, který se s ním ovšem neztotožnil.

Návrh předložený poslancem Plíškem ve 2. čtení (evidován pod číslem B.1) má následující znění:

---

B.1 V části první čl. I bod č. 19 zní:

„19. V § 17 odst. 8 písm. i) zní:

„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.““.

Navrhovatel si na tomto místě dovoluje podotknout, že zatímco první část tohoto pozměňovacího návrhu – ve znění „zápůjčky a úvěry“ - je z jeho pohledu neproblematická, neboť pouze přizpůsobuje současný právní stav terminologii užívané novým občanským zákoníkem, část druhá – ve znění „úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“ – navrhovatel považuje za protiústavní.

V obecné rozpravě konané dne 1. června 2016 poslanec Plíšek odůvodnil tento pozměňovací návrh následujícím způsobem: „[...] Nyní vás seznámím s obsahem dvou pozměňovacích návrhů, ke kterým se potom přihlásím v podrobné rozpravě. Jako první pozměňovací návrh, který podle mého názoru povede k větší transparentnosti financování politických stran, uvádím to, že úvěry a půjčky politickým stranám by měly podle mého návrhu poskytovat pouze banky, tedy licencované subjekty, které licencuje Česká národní banka. Jsou to důvěryhodné subjekty a jsou zde jasná, čitelná pravidla pro úvěrování politických stran. Naopak tento návrh by tedy vyloučil možnost financovat politické strany pomocí úvěrů, které poskytují různé anonymní fyzické nebo právnické osoby, kterým pak mohou být politické strany po volbách zavázány. Takže je to pro větší transparentnost politických stran, aby banky jako důvěryhodné instituce licencované Českou národní bankou poskytovaly půjčky a úvěry politickým stranám. [...]“.<sup>1</sup>

Je třeba doplnit, že přestože se o tom poslanec Plíšek výslovně nezmínil, z jeho následujících veřejných prohlášení plyne jednoznačně, že skutečným cílem tohoto pozměňovacího návrhu bylo v první řadě podvázat financování politického hnutí ANO. Je obecně známo, že půjčky tomuto hnutí ve velkém objemu poskytuje jeho předseda.

Kontrolní výbor jako výbor garanční přijetí pozměňovacího návrhu posl. Plíška na svém zasedání konaném 22. června 2016 podpořil. Ze zápisu je zřejmé, že výbor hlasoval o návrhu předsedy výboru o hlasovací proceduře i o doporučeních, pokud jde o hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích, jako o celku; tento návrh byl projednáván toliko formálně, substantivní diskuze o jednotlivých pozměňovacích návrzích – a tedy ani o pozměňovacím návrhu č. B1 - neproběhla. Ve třetím čtení, které se uskutečnilo dne 29. června 2016, poslanec Plíšek svoji argumentaci zopakoval.<sup>2</sup>

V průběhu následujícího hlasování vyslovil ministr vnitra Milan Chovanec k návrhu č. B1 neutrální stanovisko. Návrh byl přijat, když proti němu hlasovaly v zásadě jen poslanecké kluby ANO a ODS.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/s047193.htm#r4>.

<sup>2</sup> „Návrh B1 stanoví, že zápůjčky a úvěry mohou poskytovat politickým stranám pouze instituce registrované Českou národní bankou, tedy zejména banky. Je to opatření pro transparentní úvěrování politických stran, tak aby nemohly být financovány různými pochybnými subjekty s anonymními vlastníky, a samozřejmě banky mají tuto záruku transparentního úvěrování politických stran.“ <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/s048045.htm> Za zmínku stojí Plíškův návrh, který zazněl ve třetím čtení a k němuž se připojil například poslanec Ludvík Hovorka. Ten na konto diskutovaného návrhu novely a souvisejících pozměňovacích návrhů výstižně uvedl: „[...] ne všechny pozměňovací návrhy jsou provázány, a proto se také připojuji k návrhu na opakování druhého čtení. Považuji to za docela důležité, abychom nepřijali zákon, ve kterém budou vady a se kterým se potom budeme potýkat nadále.“ Tento návrh ovšem neuspěl, k jeho schválení chybělo pouhých 6 hlasů - <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/s048045.htm>.

<sup>3</sup> <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=63827>

Kladné stanovisko k návrhu v podobě schválené Poslaneckou sněmovnou vyjádřil dne 17. srpna 2016 ústavně-právní výbor Senátu a následně také jeho plénum. V rozpravě předcházející hlasování nicméně z úst senátora Jiřího Šestáka (klub Starostové a nezávislí) zaznělo toto podstatné upozornění:

*„A chtěl bych upozornit na bod 19 předložené novely tohoto zákona, kde v § 17, odstavec 8, písmeno I zní text: „zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí“ atd. Zde bych chtěl upozornit, že zatímco v původním znění zákona není právě uvedeno „poskytnuté bankou“, že tam jsou zápůjčky a úvěry a teď se to zpřesňuje, tak i při dobré vůli, právě aby byla kontrola, že zápůjčky a úvěry poskytují banky, tak se ale dostáváme do nebezpečí nerovné politické soutěže. Zvláště týkající se menších politických stran nebo hnutí, které nemají majetek a nemají čím ručit. A tudíž velmi těžko mohou dosáhnout na úvěr či půjčku od banky, která bude chtít, aby bylo ručeno třeba nemovitostmi atd. A tady je otázka, zda tímto posunem, tímto zněním zákona nebude způsobena nepřímá diskriminace menších politických stran a hnutí, která může vést k narušení politické soutěže. Tím pádem bychom se dostali do určitého deficitu ústavně-právního rozměru. Nepodávám pozměňovací návrh, ale upozorňuji na toto nebezpečí, což ukáže samozřejmě budoucnost.“<sup>4</sup>*

Senát ve svém závěrečném hlasování<sup>5</sup> přijetí návrhu zákona včetně kritizovaného novelizačního bodu podpořil, prezident republiky pak zákon podepsal 6. září 2016. Účinnosti zákon novelující ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích nabývá 1. ledna 2017.

## **2.2 Omezení poskytování darů mezi politickými stranami**

Jak bude upozorněno v následujícím oddíle, problematice darů se ve svých pozměňovacích návrzích věnoval poslanec Hovorka, nedotkl se v nich ovšem problému, na který upozorňuje návrhovač. V jiných vystoupeních na návrhovatelem kritizovaný aspekt žádný z diskutujících poslanců, senátorů ani členů vlády nenarazil.

## **2.3 Politický institut**

Součástí téže novely zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích je rovněž úprava tzv. politického institutu. Jak v prvním čtení vysvětlil ministr vnitra Milan Chovanec, *„politický institut je podle návrhu zákona veřejně prospěšná právnická osoba zaměřená na podporu výzkumné, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnosti v politickém a veřejném životě. Zavádí se též možnost poskytnutí státního příspěvku na podporu činnosti politických institutů.“*

Právě na posledně uvedený aspekt navrhované úpravy upozornil již v prvním čtení poslanec Martin Plíšek, který uvedl: *„V tomto zákoně dochází dokonce paradoxně k navýšení příspěvků pro politické strany, protože zákon počítá s finanční podporou takzvaných politických institutů, think tanků,*

---

<sup>4</sup> Na toto upozornění reagoval v rozpravě ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiří Dienstbier, který uvedl: *„Co se týče diskriminace ohledně novelizačního bodu 19, jak o tom tady mluvil pan kolega Šesták. Ona je otázka z hlediska nastavení transparentních podmínek, do jaké míry může být ještě politický subjekt nezávislý v situaci, kdy je úvěrován soukromou cestou, jinými institucemi než těmi, které jsou v tomto bodě uvedeny. A jakou úpravou se tedy z tohoto hlediska lépe dosáhne sledovaného cíle. Ta nynější volná úprava má také svá velmi významná rizika, na která v souvislosti s přijetím této úpravy bylo i v Poslanecké sněmovně upozorňováno. Takže ani návrh tedy podán nebyl, to spíše na vysvětlení. Myslím si, že instituce, které mohou půjčovat peníze, které na to mají řádnou licenci, jsou z tohoto hlediska doopravdy tím nejtransparentnějším řešením.“*

<sup>5</sup> <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=16165&O=10>

*zřizovaných politickými stranami. Výše této podpory bude 45 mil. Kč ročně. Zákon však není schopen zamezit těmto institucím ovlivňovat průběh volební kampaně, jelikož nelze zamezit vlivu jejich aktivit v době před volbami, takže samozřejmě státní rozpočet může paradoxně prostřednictvím těchto politických akademií, řekněme politických institucí, ovlivňovat a preferovat některé strany z hlediska volební kampaně, což je otázka, jestli na to ty prostředky mají být vynakládány.“<sup>6</sup>*

Poslanec Plíšek uplatnil ve druhém čtení nejen pozměňovací návrh týkající se omezení zápůjček a úvěrů, ale rovněž pozměňovací návrh, který měl za cíl vypustit úpravu politického institutu z návrhu zákona. Plíšek svůj krok odůvodnil následovně: „*Prostřednictvím těchto politických institutů by totiž státní rozpočet, daňoví poplatníci financovali skrytou či neskrytou volební kampaň politických stran. Myslím si, že není účelné zvyšovat náklady státu pro politické strany, a skutečně ty náklady by pak byly využívány k propagaci politických stran především před volbami a to není žádoucí.*“

Na jeho vystoupení opět reagoval ministr Dienstbier: „*A ještě bych se vyjádřil k jedné věci a to jsou politické instituty. Pan poslanec Plíšek tady zmiňoval možnost zneužití při financování volebních kampaní. Pokud se pořádně podívá kdokoli na pravidla, která jsou tam uvedena, tak si myslím, že zneužití je vyloučeno, tak jak jsou ty politické instituty definovány, jaká mají pravidla činnosti, co všechno smějí vykonávat. A samozřejmě je možné se bavit o tom, jestli ta pravidla lze zpřesnit tak, aby doopravdy se to zneužití vyloučilo. Tady bych ještě upozornil na to, že inspirace vzešla z Německé spolkové republiky, kde fungují tzv. politické nadace, které tvoří jeden z pilířů občanského a politického vzdělávání, to je političtější část systému, a pak ještě občanské vzdělávání. V Německu z rozpočtu jdou na politické nadace, nemluvě ani o občanském vzdělávání, násobně větší prostředky dokonce než například na samotnou činnost politických stran. Myslím si, že to také bylo dáno zkušeností s tím, jak slabá byla demokratická společnost v Německu mezi válkami, jak snadno se v Německu vývoj zvrtil směrem k nacismu, a poučení z tohoto vývoje z druhé světové války tedy vedlo k tomu, že Němci investovali obrovské prostředky do občanského a politického vzdělávání svého obyvatelstva. I pravidla fungování politických institutů, jak jsou v navrhovaném zákoně nastavena, se snažila velmi důsledně vycházet právě z toho velmi dobře fungujícího německého modelu [zvýrazněno návrhatelem]. Myslím si, že kromě politických institutů je právě potřeba diskutovat i o občanském vzdělávání, že i to by mělo být posíleno právě jako jeden ze dvou pilířů v této oblasti. Proto bych se chtěl zastat i tohoto institutu, stejně tak jako toho úsporného nezávislého kontrolního úřadu.*“

---

<sup>6</sup> Na Plíškovu obavu ze zneužitelnosti politických institutů reagoval ministr Dienstbier: „*Myslím si, že ve vztahu k politickým institutům je ten zákon velmi přísný. Jednak finanční podpora je zlomkem toho, kolik stát vydává na podporu činnosti politických stran, to znamená, asi to není nějaká zásadní částka, která by mohla zlepšit financování politických stran na politickou činnost. Navíc ta pravidla jsou doopravdy velmi striktní, protože návrh zákona vyžaduje, aby politický institut měl zapsaný statut veřejné prospěšnosti, to už dává velmi značnou míru veřejné kontroly. Pak výslovně zakazuje politickým institutům dávat jakékoli prostředky politickým stranám, tedy dar od politického institutu straně je zcela vyloučen. A nad rámec veřejné prospěšnosti musí zveřejňovat veškeré výsledky své činnosti, kde to povaha umožňuje. Je pravda, že si umím představit, že politický institut v době blízké před volbami uspořádá nějakou konferenci nebo seminář, což samozřejmě umožňuje tematizovat něco, co je blízké té které politické straně. Ale na druhou stranu to není prvoplánová politická kampaň a je pravda, že asi omezovat politický institut v takovém typu činnosti by nedávalo žádný smysl. Musím říct, že všechno, co se těm politickým institutům přičítá jako možnost pro občasnou obcházku, tak už existuje dnes. Naopak tím, že nějaký subjekt bude označen za ten politický institut, tak se mu ta pravidla velmi zpřísní. Protože takových organizací, nějakých think tanků nebo podobných, už může dnes existovat spousta, mohou dostávat dary a ty dary, které dnes dostávají v zásadě bez jakýchkoliv omezení a s minimální transparentností, už dnes mohou být využívány pro politickou činnost. To, že se nějaký takový subjekt stane politickým institutem, ho velmi značně omezuje v možnosti zneužitelnosti.*“

I v případě politických institutů si zaslouží pozornost vystoupení poslance Ludvíka Hovorky: „*Chtěl bych se nejdříve zmínit o pozměňovacích návrzích, které jsem připravil pro limity na dary. Myslím si, že by mělo být omezení dárců pro stranu, od jednoho dárce v jednom kalendářním roce maximálně 3 mil. korun. Obdobný limit by měl být zaveden i na dary politickým institutům a obchodním korporacím* [zvýrazněno návrhovatelem]. *Zákonem je třeba omezit spektrum možných dárců politického institutu, podobně jako v případě dárců povolených politickým stranám. Tímto opatřením je možno zabránit, aby zakázání dárce namísto stranám neposílali své dary na účty institutů. Status veřejné společnosti, jak je v současné době navržen, nevylučuje politickým institutům získávat příjmy od dárců, kteří nesmí darovat prostředky politickým stranám a hnutím, např. svěřenecké fondy, zahraniční dárce, subjekty s veřejnou účastí. Tento stav nevylučuje, aby případně konkrétní firma mohla splatit či předem zajistit protislužbu politické straně zasláním daru politickému institutu místo politické straně* [zvýrazněno návrhovatelem]. Čili to jsou dva pozměňovací návrhy, které směřují k těm omezením dárců jak v případě politických stran, tak v případě politických hnutí.“ Zbývá dodat, že Hovorkovy ani Plíškovy pozměňovací návrhy týkající se úpravy politických institutů nebyly přijaty.

Závažné pochybnosti ohledně politického institutu byly v Senátu vyjádřeny více vystupujícími, za všechny vypovídají slova senátorky Miluše Horské, která uvedla: „*Možná bychom tady mohli vést debaty o tom, jestli v tomto zákoně nejsme na politické strany a hnutí příliš přísní, na rozdíl od nově vzniklých politických institutů, kde jsou ta pravidla nastavena vágně, a možná, že tak bude docházet k dalšímu obcházení zákonů.*“

### **3. Protiústavnost zúžení okruhu subjektů, s nimiž je politická strana a politické hnutí oprávněno uzavřít smlouvu o poskytnutí úvěru nebo zápůjčky**

#### **3.1 Porušení zákazu nepřímé diskriminace stanoveného v čl. 3 Listiny**

Zásadní výtka ústavněprávního charakteru, kterou směrem k novelizačnímu bodu č. 19 učinil již senátor Šesták v průběhu rozpravy na půdě horní komory, spočívá v protiústavní nepřímé diskriminaci, kterou novelizované znění vyvolává. Nepřímou diskriminaci vymezuje nauka tak, že *určitá obecná právní úprava, která formálně neobsahuje žádnou zakázanou diskriminační klasifikaci, ve skutečnosti vyvolává diskriminaci při své aplikaci. Taková norma, ačkoli je v obecné rovině formálně v pořádku, a aplikuje se „rovně“, má a musí mít v realitě na své adresáty nerovný dopad, přičemž tento nerovný dopad se odvíjí právě již od formulace kritéria podaného normou.*<sup>7</sup> V daném případě přijaté pravidlo dopadá na všechny politické strany a politická hnutí. Formální rovnost na straně jedné je ale provázena materiální nerovností, když na různé politické strany a politická hnutí dopadá tato úprava výrazně odlišným způsobem.

V obecné rovině je totiž nezpochybnitelnou skutečností, že způsobilost jednotlivých subjektů opatřovat si prostřednictvím úvěru a zápůjčky u bank a obdobných institucí prostředky na svou činnost se zásadním způsobem liší především v závislosti na jejich hospodářské situaci. Tyto skutečnosti jsou bankami a obdobnými institucemi před poskytnutím úvěru či zápůjčky důkladně prověřovány.

Není přitom důvod, aby tomu v případě politických stran a politických hnutí bylo jinak. Z toho vyplývá, že ustanovení favorizuje hospodářsky silné politické strany a politická hnutí, tj. takové,

<sup>7</sup> Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.): Rovnost a diskriminace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, strana 52 - 53.

kteří disponují majetkem, kterým je možné ručit, případně vzhledem k jejich postavení lze předpokládat, že budou moci splácet poskytnuté úvěry a zápůjčky například z příspěvků poskytovaných státem (stálého příspěvku, příspěvku na mandáty či příspěvku na úhradu volebních nákladů).

To se mimochodem jeví jako velmi problematické i proto, že novela přináší možnost finanční podpory také pro politické instituty, přičemž podmínky jsou nastaveny takovým způsobem, že tato podpora přichází v úvahu pouze v případě etablovaných a hospodářsky silných politických stran. Tuto kumulaci je třeba odmítnout, neboť kumulace finančních podpor pouze pro některé strany je ve svých důsledcích současně kumulací faktických finančních sankcí pro strany jiné - a jako taková je s ohledem na rozpor s ústavním pořádkem nepřijatelná.

Zákonodárce přijetím napadaného zákona hospodářsky slabší politické strany a politická hnutí dále oslabuje, aby hospodářsky silnější politické strany a politická hnutí posílil. Zákonodárce se tak v rozporu s ústavním rámcem stává převráceným Jánošíkem: chudým bere, bohatým dává. Dopady, které toto opatření bude mít na soutěž politických stran, které v této soutěži potřebují k šíření svých názorů a získávání podpory pro ně finanční prostředky, jsou neoddiskutovatelné a neoddiskutovatelná je také jejich rozpornost s ústavním pořádkem (viz i dále uvedené ústavněprávní deficity níže).

Je namístě připomenout náleží ÚS ze dne 27. února 2001, v němž Ústavní soud dovodil: „*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.*“<sup>8</sup>

Nebezpečí v podobě petrifikace stávající stranické struktury, která je s výše uvedeným ústavním principem v příkrém rozporu, se v důsledku přijetí napadaného ustanovení stává hmatatelným. Zejména v souvislosti s načasováním této novely, která nabyla účinnosti 1. ledna 2017, tedy v roce, kdy proběhnou volby do Poslanecké sněmovny, která je mocenským těžištěm českého ústavního a politického systému, je tento krok třeba označit za nepřijatelný.

### 3.2 Rozpor s čl. 5 Ústavy – omezení volné soutěže politických stran

Problémem ústavněprávního rozměru není pouze samotná nepřímá diskriminace, které se zákonodárce dopouští, ale rovněž porušení článku 5 Ústavy České republiky, který zní: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“

Navrhovatel má za to, že zákonodárce nedbal ústavního imperativu, který stanovuje podobu a průběh střetu politických stran a politických hnutí, ucházejících se o podporu občanů. Dle citovaného článku 5 má jít o *volnou soutěž*.<sup>9</sup> Hovoří-li ústavodárce o volné soutěži, nemá na mysli

<sup>8</sup> Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001.

<sup>9</sup> Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 30/98 „*princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat právo na rovnost šancí politických stran a politických hnutí z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže a úpravy nároků na její účastníky, neboť jde o v podstatě o aplikaci obecné zásady rovnosti. Jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti politických stran a politických hnutí ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci přijatých zákonných opatření, jež diferencovaně postihují určité strany a hnutí, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve volební soutěži.*“

jen formy, v nichž se politické strany a politická hnutí ucházejí o podporu veřejnosti, a obsah jimi nabízených programů, ale rovněž způsoby, jakými si opatřují prostředky na svou činnost. Omezení je představitelné jen v situaci, kdy slouží veřejnému zájmu například na transparentnosti těchto vztahů, čemuž ostatně odpovídala původní vládní koncepce návrhu novely zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

Odpověď na otázku, zda jde o volnou soutěž i v situaci, kdy zákonodárce přistoupil k přijetí velmi reduktivní regulace způsobu financování politických stran a hnutí, je tak zřejmá. V takovém případě je nutné hovořit o porušení principu volné soutěže politických stran. Politická strana či politické hnutí, nedosáhne-li na úvěr či zápůjčku ze strany vyjmenovaných institucí, bude v této soutěži objektivně nutně výrazně omezena – a to bez smysluplného zdůvodnění.

### **3.3 Rozpor s čl. 21 Listiny základních práv a svobod - zvýšení závislosti na ostatních způsobech financování a tlak na omezení participace občanů na činnosti politických stran a hnutí**

Z výročních finančních zpráv politických stran a hnutí vyplývá, že tyto subjekty si půjčují finanční prostředky od finančních institucí i soukromých subjektů. Mezi poskytovateli zápůjček (nezřídka bezúročných) jsou také podporovatelé a členové těchto stran a hnutí, kteří jsou ochotni – na rozdíl od bank a obdobných institucí - nést riziko případného neúspěchu.

Mezi jednotlivými stranami a hnutími je přitom velký rozdíl, pokud jde o to, jak velký podíl celkových příjmů politických stran tvoří úvěry a půjčky. V případě TOP 09 či KSČM jde o naprosté minimum, v případě ČSSD a ANO pak tento podíl činí až 50%. V jednoduchém průměru se pak podíl půjček a úvěrů pohybuje kolem 30%.<sup>10</sup> Jde tedy přibližně o třetinu příjmové stránky politických stran a politických hnutí, což je bez přehánění velmi vysoké číslo.

Úvěry a zápůjčky přirozeně nepředstavují jediný zdroj financování politických stran a politických hnutí. Dalšími zdroji jsou například státní příspěvky poskytované na základě příslušných ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích či zákona o volbách do Parlamentu (příspěvek na úhradu volebních nákladů), dary a případně členské příspěvky.

Hospodářsky méně silné politické strany a politická hnutí, které především budou mít výrazně ztížen přístup k financování prostřednictvím úvěrů a zápůjček, však zpravidla nedosahují vzhledem ke svým volebním výsledkům na státní příspěvek v dostatečném objemu. Politické strany a politická hnutí tak budou nuceny získat prostředky na svou činnost z jiných zdrojů upravených zákonem.

Řešení v podobě navýšení členských příspěvků, které jsou jedním z těchto zdrojů, se ale rovněž nejeví jako akceptovatelné, neboť může narážet na hranice principu demokratického státu, v němž by účast na veřejném životě neměla být omezována majetkovými poměry občanů. Jednoduše řečeno, přímá účast v politice by neměla být vyhrazeny jen bohatým. V této souvislosti je nezbytné přihlídnout k čl. 22 Listiny, který zní: „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“

Ostatně i v případě, že bude tento princip respektován a současně se stane dominantní financování prostřednictvím státních příspěvků, je rovněž otázkou, zda jde o šťastnou tendenci. Větší závislost

---

<sup>10</sup> TI: Průběžný monitoring financování politických stran – únor 2016 (<https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Financován%C3%AD-politických-stran-2016-Analýza.docx>)



politických stran a politických hnutí na státu není prizmatem ústavních principů vykládaných Ústavním soudem („*Strany mají být zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě.*“<sup>11</sup>) žádoucím cílem.

### 3.4 Test proporcionality

Navrhovatel dále provedl rovněž test proporcionality, který má v přezkumu ústavnosti klíčové místo. Výsledek, k němuž navrhovatel na základě tohoto testu dospěl, nicméně rovněž hovoří ve prospěch závěru o protiústavnosti napadeného ustanovení.

Test proporcionality, jak jej Ústavní soud používá ve své rozhodovací činnosti, byl popsán například v rozhodnutí Pl. ÚS 44/13 následovně: „*Ústavní soud pak i v této souzené věci přistoupil při posuzování ústavní konformity napadených ustanovení k testu proporcionality. Ten opakovaně definoval ve své judikatuře jako test tří kroků spočívajících v posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, v posouzení racionality spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a konečně v posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo.*“

Nyní je namístě připomenout, že z výše citovaného vystoupení poslance Plíška ve druhém čtení vyplývá, že opatření zužující okruh poskytovatelů úvěrů a zápůjček podle jeho názoru mělo přispět k větší transparentnosti financování politických stran. Jak doslova uvedl, banky a obdobné instituce „*jsou důvěryhodné subjekty a jsou zde jasná, čitelná pravidla pro úvěrování politických stran.*“<sup>12</sup>

Cílem je zjevně dosažení transparentnosti financování politických stran a hnutí, byť není možné přehlednout, že jí jak poslanec Plíšek, tak ministr Dienstbier (a předpokládejme, že i zákonodárce) míní i něco jiného, než *průhlednost* příslušných vztahů. Zjevně jde nejen o transparentnost, ale také o to, za jakých podmínek jsou půjčky a úvěry poskytovány a zda jsou také řádně spláceny (širěji je možné hovořit o tom, zda a jaké mezi politickou stranou či hnutím a poskytovatelem zápůjčky či úvěry existují vztahy závislosti). S napadenou úpravou tak zákonodárce spojuje dosažení dvou dílčích cílů.

Dílčí cíl v podobě průhlednosti příslušných vztahů je možné v demokratické společnosti bez dalšího označit za legitimní a nezbytný. To ovšem neplatí o druhém dílčím cíli, jímž je posílení nezávislosti politických stran a hnutí na poskytovatelích úvěrů a zápůjček. Překážkou posouzení tohoto dílčího cíle jako legitimního a nezbytného je jeho vnitřní rozpornost; v komplexní moderní společnosti je totiž vyloučení jednoho typu závislosti zpravidla posílením závislosti jiného typu.

Vzhledem k tomu, že úvěry mohou být poskytovány bankami, předpokládá zákonodárce, že bankám politické strany a politická hnutí být zavázány nemohou? Nikoli. Vnímání bank, ke kterému se přihlásil ministr Dienstbier ve svém vystoupení (viz výše), se zcela míjí s realitou. Rovněž banky – jako ostatní subjekty ekonomicko-politického systému - mají své zájmy, které se snaží prosazovat

---

11 Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001.

12 Ministr Dienstbier pak v Senátu pronesl následující: „*Ona je otázka z hlediska nastavení transparentních podmínek, do jaké míry může být ještě politický subjekt nezávislý v situaci, kdy je úvěrován soukromou cestou, jinými institucemi než těmi, které jsou v tomto bodě uvedeny. A jakou úpravou se tedy z tohoto hlediska lépe dosáhne sledovaného cíle. Ta nynější volná úprava má také svá velmi významná rizika, na která v souvislosti s přijetím této úpravy bylo i v Poslanecké sněmovně upozorňováno. [...] Myslím si, že instituce, které mohou půjčovat peníze, které na to mají řádnou licenci, jsou z tohoto hlediska doopravdy tím nejtransparentnějším řešením.*“

(například prostřednictvím České bankovní asociace - ČBA, IČ: 45772193<sup>13</sup>). Nástrojem prosazování zájmů bank pochopitelně může být také poskytování úvěrů politickým stranám a hnutím za podmínek, které vždy nemusí být v souladu s veřejným zájmem.

Problematickostí této situace vynikne na následujícím příkladu politické strany, která se programově vymezuje proti bankám a plánuje významné změny jejich regulace. Podle výzkumů veřejného mínění má tato strana velkou šanci překročit 5 % hranici pro vstup do Poslanecké sněmovny. Tato politická strana ale nemá dostatek prostředků, a přestože by jí její vlastní členové a podporovatelé byli ochotni potřebné prostředky zapůjčit, podle novely zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích to není možné. Tato politická strana se musí obrátit s žádostí o poskytnutí úvěru na banku, která jí požadovaný úvěr odmítne poskytnout vůbec či popřípadě dokud nezmění svůj program.

Je třeba podtrhnout, že v situaci, kdy neexistuje právní úprava, která by stanovila povinnost za určitých okolností úvěr poskytnout, záleží poskytnutí úvěru politické straně či hnutí, které se ocitnou ve složité ekonomické situaci, na libovůli banky. V popsaném případě je zjevné, že se tak do rukou bank dává příliš velká moc, která atakuje principy volné soutěže politických stran v demokratické společnosti.

Výpadek těchto prostředků, byť pouze částečný, ke kterému podle předpokladů navrhovatele dojde, bude mít velmi zásadní dopady na činnost toho času (voličsky) méně úspěšných politických stran a hnutí. Tím spíše, že neúspěch v případě žádosti o úvěr může vést nejen k neúspěchu politické strany či hnutí, ale dokonce k jejich zániku. Likvidační charakter tohoto ustanovení je ale zřejmý až ze sofistikovanější úvahy, ke které ovšem zákonodárce nepřistoupil.

Navrhovatel nepovažuje za splněné ani podmínky druhého kroku testu proporcionality. Zúžením okruhu subjektů, s nimiž politické strany a politická hnutí mohou uzavřít smlouvu o poskytnutí úvěru či zápůjčky, nemůže být dosaženo ani posílení transparentnosti financování politických stran a politických hnutí, ani posílení jejich nezávislosti na poskytovatelích úvěrů a zápůjček. V logice zákonodárce by patrně největší transparentnost byla dosažena zákazem všech půjček, což je zjevně absurdní. Posílením nezávislosti není ani odstranění závislosti na vlastních členech a podporovatelích ve prospěch závislosti na bankovních domech a obdobných institucích.

Problémem je rovněž třetí krok testu proporcionality, kdy nepochybně existují alternativní způsoby dosažení obou dílčích cílů, jejichž využití by zásah ústavním pořádkem chráněných principů učinilo méně intenzivní. Zaprvé – v souvislosti s posílením nezávislosti - se klade otázka, proč byl zvolen rovnou zákaz poskytování úvěrů a zápůjček pro všechny potenciální poskytovatele s výjimkou bank a obdobných institucí,<sup>14</sup> a nikoli například omezení v podobě vymezení podmínek, za nichž je možné politickým stranám a hnutím poskytovat úvěry a zápůjčky? **Proč nebylo například možné stanovit limity, jako je tomu u darů**, což by nevyvolávalo tak zásadní ústavněprávní pochybnosti, jako ve zvoleném případě?

---

<sup>13</sup> Podle čl. 3 Stanov ČBA - předmětem činnosti asociace je zejména zastupovat a prosazovat společné zájmy členů ve vztahu k parlamentu, vládě, dalším orgánům exekutivy, České národní bance a dalším právním subjektům a dále sledovat a posuzovat stávající či navrhované zákony či podzákonné právní předpisy, týkající se podstatnou měrou bankovního sektoru a reagovat na ně ve smyslu bodu 1) tohoto článku.

<sup>14</sup> Takto drastické řešení nenavrhl mimořádně ani Transparency International ve svém materiálu vydaném v roce 2012 pod názvem „*Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*“. Namísto toho prosazuje řešení spočívající v posílení skutečné transparency.

Zadruhé – v souvislosti s posílením transparentnosti - se skutečně nabízí jiná řešení, některá z nich ostatně novela zákona č. 302/2016 Sb. obsahuje. Není zřejmé, z jakého důvodu se za postačující nepovažuje řešení, které bylo obsaženo ve vládní novele a podle něhož politické strany ve výroční zprávě uvádějí přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením jejich výše a podmínek včetně termínu splatnosti, jména, příjmení a data narození; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo.<sup>15</sup> Z těchto údajů je totiž možné dovodit, zda jde o úvěr či zápůjčku pochybnou (zastřený dar), nebo legitimní. Je tak možné uzavřít, že nepochybně existují alternativní způsoby dosažení cíle, které by zásah do základního práva učinily méně intenzivním, popř. by jej zcela vyloučily.

Nad rámec uvedeného navrhopatel podotýká, že i z pohledu mezinárodních institucí je drastické omezení půjček zcela neobvyklé. Benátská komise ve svých stanoviscích a zprávách uvádí, že půjčky mohou být stranami čerpány za účelem financování volebních kampaní nebo jiných aktivit. Pokud jsou tyto půjčky poskytovány za výhodných podmínek, popřípadě jsou jejich věřiteli odepisovány, měly by s nimi být nakládáno jako s každým jiným druhem finančního příspěvku. Půjčky by měly být předmětem oznamovací povinnosti. Je to nezbytné, aby úprava financování nebyla mezerovitá. V zájmu transparentnosti by mělo být jasné nejen to, které příspěvky strany mohou obdržet, ale měly by být vedeny a zveřejňovány rovněž záznamy týkající se půjček a dluhů politických stran. Toto napomáhá zvýšit dohled nad stranami, pokud jde o příjmy, které jsou vydávány za půjčky, u kterých se ale nezamýšlí jejich vrácení. Doporučuje se, aby veřejnost a média měly mít možnost dohledu nad záznamy týkajícími se půjček a dluhů. Soupeři ve volební soutěži by mělo být požadováno, aby informovali nezávislý dohledový orgán o svých půjčkách a dlužích; nezávislý dohledový orgán by měl tyto informace zveřejňovat.<sup>16</sup>

Shrneme-li, v případě všech kroků (s částečnou výjimkou v případě prvního z nich) je na otázku ohledně splnění testu proporcionality třeba poskytnout odpověď zápornou.

#### **4. Rozpornost omezení poskytování darů mezi politickými stranami s ústavním pořádkem**

§ 18 odst. 2 vnáší do zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích následující ustanovení: „*Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně<sup>7)</sup> 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.*“

---

<sup>15</sup> Inspirací byl zjevně slovenský zákon o politických stranách. Podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona č. 85/2005 Z. z., o politických stranách a politických hnutiach, ve znění pozdějších změn, mohou příjmy stran pocházet mj. z půjček a úvěrů. Podle odst. 2 je strana „*povinná viesť osobitnú evidenciu o príjmoch z pôžičiek a úverov vrátane dátumu prijatia pôžičky alebo úveru, výšky pôžičky alebo úveru a dohodnutého termínu splatenia. V osobitnej evidencii sa uvádzajú o tom, kto poskytol pôžičku alebo úver údaje v rozsahu meno, priezvisko a adresa trvalého pobytu, ak ide o fyzickú osobu, ak ide o fyzickú osobu - podnikateľa, aj obchodné meno a ak ide o právnickú osobu, uvádza sa názov alebo obchodné meno, identifikačné číslo a adresa sídla.*“

<sup>16</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) UPDATED COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING POLITICAL PARTIES. Štrasburk, 15. března 2016.

Základní myšlenka, která je těmito ustanoveními sledována, je zjevná: omezit vliv dárců – právnických či fyzických osob - na politické strany a hnutí. Toho se má docílit jednak zákazem darování politickým stranám a hnutím (ten je pro určité typy subjektů stanoven v § 18 odst. 1), jednak omezením výše darů, které mohou v § 18 odst. 1 nevyomezené subjekty politickým stranám a politickým hnutím poskytnout. Zvolena přitom byla hranice ve výši 3 000 000 Kč, což je vzhledem k zákonným limitům pro některé druhy volebních kampaní limit zcela nedostačující a svazující spolupráci politických stran a hnutí vzhledem k finanční náročnosti jednotlivých typů voleb. Tato spolupráce se nemusí uskutečňovat pouze jako forma koaliční. Jsou možné i další formy spolupráce, včetně neformální podpory. Ty však s ohledem na striktnost a jednoznačnost této právní úpravy však budou omezeny rovněž uvedeným limitem.

Navrhovatel se výslovně dovolává nálezu I. ÚS 127/96, z něhož se podává, že právní předpisy nezakotvují pravomoc žádného orgánu rozhodovat o tom, že určitý politický subjekt (politická strana nebo deklarované či nedeklarované seskupení politických stran nebo hnutí) účastníci se voleb (např. jako strana) je nutno chápat jako koalici, není tedy dáno žádné oprávnění státního či výkonem veřejné moci pověřeného orgánu zasahovat svým rozhodováním do (před)volebních aktivit politických subjektů. Za daného právního stavu (nadále i přes letitost daného nálezu tento právní stav trvá - vyzdvihuje navrhovatel) jen sám politický subjekt dobrovolně rozhoduje, zda se chce voleb účastnit jako (volební) subjekt samostatný nebo jako (volební) koalice. Při nedostatku právní regulace vytváření koalicí tedy může být relevantní jediné to, jakým způsobem subjekt své kandidátní listiny zaregistroval.

Omezit vliv dárců na politické strany, který je patrně třeba považovat sám o sobě za legitimní, byl ovšem zákonodárcem vyjádřen způsobem, který se dotýká pravidel obsažených v ústavním pořádku České republiky. Podle textace § 18 se totiž mezi subjekty, které jsou tímto omezením dotčeny, řadí rovněž politické strany a politická hnutí v postavení případného darce. Politická strana či politické hnutí tak může jiné politické straně či politickému hnutí poskytnout formou daru v jednom kalendářním roce nejvýše částku ve výši 3 000 000 Kč, stejně jako kterýkoli jiný subjekt nevyomezený v § 18 odst. 1.

Podle přesvědčení navrhovatele je v tomto ohledu § 18 odst. 2 třeba považovat za protiústavní, neboť porušuje čl. 5 Ústavy České republiky upravující podobu politické soutěže (podrobněji se navrhovatel k obsahu tohoto ústavního pravidla vyjadřuje v jednom z předchozích oddílů tohoto návrhu). Navrhovatel vyzdvihuje zejména skutečnost, že politická soutěž je vymezena jako volná; okruh zákazů a omezení, které se vztahují na politické strany a hnutí, by proto měl být v souladu s tímto imperativem co nejužší a případné zákazy a omezení by měly být vždy odůvodněny jiným ústavně aprobovaným zájmem, hodnotou, principem či pravidlem.

Tak tomu ale v daném případě není. Stejně jako v případě ostatních ustanovení, jejichž soulad s ústavním pořádkem je navrhovatelem v tomto návrhu zpochybňován, i v tomto případě toto pravidlo dopadá tíživěji na menší politické subjekty. Znovu je tak možné hovořit o jejich nepřímé diskriminaci. Právě tyto subjekty – na rozdíl od velkých a etablovaných politických stran a politických hnutí – mohou využívat a využívají forem spolupráce, které jim zákony dávají k dispozici. Možnost poskytnutí daru patří mezi jedny z nástrojů, které se v rámci této spolupráce uplatní.

Příkladem může být situace, kdy politická strana či hnutí, které je aktivní na regionální úrovni, se rozhodne v určitých volbách (například do Poslanecké sněmovny či Senátu) nekandidovat, chce ale podpořit politickou stranu či politické hnutí jiné, které své kandidátky na celostátní úrovni hodlá

postavit a hájit zájmy právě té strany, která se voleb účastnit nemíní. Přitom ta svou podporu chce vyjádřit poskytnutím daru. Vzhledem k popsanému omezení je ale limitována částkou 3 000 000 Kč.

Podle názoru navrhovatele jde navíc jednoznačně o kvalitativně zcela odlišnou situaci než v případě, poskytuje-li dar v této výši jiný typ právnické osoby (například obchodní společnost) nebo osoba fyzická. Ostatně dary od subjektů tohoto typu měl na mysli zákonodárce: zmínky o ovládajících a ovládaných osobách v předposlední větě § 18 odst. 3 tomu nasvědčují.

Na rozdíl od podnikajících subjektů, v jejichž případě je příliš výrazný ekonomický vliv z nejrůznějších důvodů třeba považovat z pohledu veřejného, ústavním pořádkem chráněného zájmu za potenciálně nebezpečný, v případě politických stran a politických hnutí je darování například za výše popsaných okolností prostředkem jejich účasti na svobodné politické soutěži, které zákon ve své novelizované podobě bohužel zapovídá.

Navrhovatel tak dochází k závěru, že zahrnutí politických stran a politických hnutí pod toto omezení, byť patrně vzniklo nepozorností zákonodárce (jeho záměru vztáhnout pod něj i politické strany a politická hnutí nic nenasvědčuje), jasně poškozuje zejména menší politické strany a politická hnutí a je protiústavní. S ohledem na to, že tuto úpravu nelze překlenout výkladem, neboť je jednoznačně formulována a dopadá bez výjimky na všechny právnické osoby, kterými jsou i politické strany a hnutí, pak navrhovateli nezbývá, než navrhnout její zrušení.

## 5. Protiústavnost úpravy politického institutu

Pokud jde o namítanou protiústavnost úpravy politického institutu, navrhovatel nejprve upozorňuje na parlamentní vystoupení ministra pro legislativu, lidská práva a rovné příležitosti Jiřího Dienstbiera, který hovořil o výrazné německé inspiraci. Na následujících řádcích proto bude německá úprava přiblížena. Následně bude rozvinuta argumentace, podle níž jsou rozdíly mezi českou a německou úpravou, již se ministr Dienstbier jako zástupce předkladatele dovolává, velmi značné a deficity českého řešení dokonce tak zásadní, že lze při posouzení prizmatem českého ústavního pořádku hovořit o jeho protiústavnosti.

Politické nadace v Německu mají právní povahu spolku (s jednou výjimkou), stát je financuje prostřednictvím globálního příspěvku a příspěvků účelově (projektově) vázaných. Zajímavostí je, že systém financování politických nadací není upraven zákonem, příslušné prostředky jsou od roku 1967, kdy byly globální příspěvky zavedeny, součástí státního rozpočtu.

Globální příspěvky jsou v současnosti poskytovány *Friedrich-Ebert-Stiftung*, *Friedrich-Naumann-Stiftung*, *Konrad-Adenauer-Stiftung*, *Hanns-Seidel-Stiftung*, *Heinrich-Böll-Stiftung* a *Rosa-Luxemburg-Stiftung* k naplňování vytýčených úkolů, mezi něž patří obzvláště pořádání seminářů, jednání, kolokvií, opatřování výukových materiálů. Z těchto příspěvků se hradí také personální náklady. Užití globálních příspěvků se přitom řídí zvláštními principy, které stanoví spolkové ministerstvo vnitra spolu se spolkovým ministerstvem financí. Na rozdíl od ministra Dienstbiera není v této souvislosti možné zamlčet kritiku, které je financování politických nadací podrobováno především ze strany menších stran.

Nadace má nárok na podporu, pokud s ní spřízněná politická strana pronikla do Spolkového sněmu nebo dvakrát do některého ze zemských sněmů. Jestliže politická strana z parlamentu vypadne, dostává s ní spojená nadace podporu ještě v následujícím volebním období.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Od roku 2013 to byl případ FDP a Friedrich-Naumann-Stiftung.

Jak již bylo naznačeno, jsou politické nadace a jejich financování předmětem kritiky. Již dvakrát byla ústavnost posuzována Spolkovým ústavním soudem. Ten sice v obou případech dospěl k závěru o souladu politických nadací s ústavou, současně ale stanovil meze, v nichž se musí pohybovat.

Spolkový ústavní soud například uvedl, že dochází-li k přidělení veřejných prostředků jinému subjektu než politické straně, nemusí být nutně dovozován závěr o protiústavnosti tohoto kroku z důvodu porušení práva politických stran na rovnost šancí. To platí obzvláště v případě, jsou-li těmito třetími subjekty instituce právně a fakticky nezávislé na politických stranách, své úkoly plní samostatně a na vlastní odpovědnost a v praxi dbají na příkazný distanc k příslušným politickým stranám.

Za protiústavní je pak německý ústavní soud připraven označit úpravu obsahující ochranné mechanismy, jež jsou mezerovité nebo jinak nedostatečné, a tak vyvolávající nebezpečí narušení rovnosti šancí politických stran. V této souvislosti se vhodné připomenout slova senátorky Horské, která v případě české úpravy politických institutů hovořila o vágnosti a nebezpečí obcházení zákona.

Právě v návaznosti na toto závažné tvrzení je třeba věnovat se ve světle údajné německé inspirace otázce financování politických institutů. Podle ministra Dienstbiera jakožto zástupce předkladatele jde v případě příspěvků na podporu činnosti politického institutu o nepříliš vysoké částky.<sup>18</sup> Právě německý příklad (a z pohledu předkladatelů české úpravy vzor) ukazuje význam nebezpečí, že dojde k navýšení částky, a to prostřednictvím jednoduché parametrické změny, která současných 10% snadno navýší.<sup>19</sup>

Při debatě v obou komorách Parlamentu ČR bylo na problém, který představuje úprava politického institutu, opakovaně upozorněno. Tyto připomínky byly odmítnuty s argumentací, která po bližším seznámení s německým vzorem a po zvážení rizik české úpravy neobstojí. Rozpornost úpravy politického institutu s ústavním pořádkem tak lze dovést hned na základě několika důvodů. Zaprvé se lze domnívat, že uzákoněním tohoto institutu v současné podobě dochází k nepřipustné diskriminaci politických stran a hnutí, zadruhé pak v důsledku diskriminace dochází k zásahu do volné soutěže politických stran.

### **5.1 Porušení zákazu diskriminace stanoveného v čl. 3 Listiny**

Příspěvek na podporu činnosti politického institutu může být podle § 20 odst. 5 poskytnut pouze politické 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. Toto kritérium se jeví jako velmi problematické. V jeho důsledku jsou totiž upřednostňovány etablované politické strany a politická hnutí, a to na úkor subjektů, které výše uvedenou náročnou podmínku nesplní.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Navrhovatelé mají za to, že z modelového příkladu vyplývá, že v žádném případě nejde o částky zanedbatelné. Je sice pravdou, že z pohledu strany A činí příspěvek nad rámec ostatních příspěvků necelých 7,5 %, z pohledu strany B je ale tato částka více než 12,5 % jejich příspěvkových příjmů. Odlišnost perspektiv těchto subjektů při vyjádření této částky relativním způsobem je klíčová.

<sup>19</sup>

<https://www.welt.de/politik/deutschland/article133107766/Das-Kartell-der-Staatspluenderer.html>.

<sup>20</sup> V této souvislosti je třeba zdůraznit, že mezi strany a hnutí, za něž byl zvolen alespoň jeden poslanec alespoň ve dvou z posledních tří volebních období, se v současnosti řadí pouze Česká strana sociálně demokratická (ČSSD), Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), TOP 09, Občanská demokratická strana (ODS). Na podporu tak podle tohoto klíče dosáhne pouhých pět politických stran.

Není zřejmé, z jakého důvodu se podmínkou pro nárok na příspěvek na podporu činnosti politického institutu stala skutečnost, že alespoň jeden poslanec za politickou stranu či hnutí byl zvolen ve dvou z posledních tří volebních období (včetně probíhajícího volebního období). Důvodová zpráva, která praví, že „Vznik nároku na tento typ státního příspěvku je vázán na dlouhodobou existenci minimálního zastoupení strany nebo hnutí v Poslanecké sněmovně a na vzniklý nárok stran a hnutí na výplatu příspěvku na činnost,“ není příliš objevná a motivaci zákonodárce pro volbu právě tohoto kritéria neodhaluje.

Vznikají závažné otázky: z jakého důvodu jsou upřednostňovány strany a hnutí, které mají zastoupení v Poslanecké sněmovně, před stranami a hnutími zastoupenými v Senátu (a to třeba i silněji než v dolní komoře)? Z jakého důvodu jsou upřednostňovány strany a hnutí, které mají zastoupení v Poslanecké sněmovně, před stranami a hnutími, zastoupenými v Evropském parlamentu? Z jakého důvodu jsou upřednostňovány strany a hnutí, které mají zastoupení pouze v Poslanecké sněmovně, před stranami a hnutími, zastoupenými v krajských zastupitelstvech? Prioritizace jen poslaneckého zastoupení neodpovídá ústavnímu pořádku, pokud se tak jen dále rozvírají nůžky ve financování politických stran a zřetelně oddělují strany silné a menší.

Vždyť německý vzor, ke kterému se předkladatel hlásí, spojuje státní finanční podporu politických nadací s pouhým proniknutím do Spolkového sněmu, případně opakované proniknutí do některého ze zemských sněmů. Podpora je v Německu poskytována po dobu jednoho volebního období dokonce i subjektům, které ze Spolkového sněmu vypadly. Proč se předkladatel a český zákonodárce od svého německého vzoru v tak zásadním aspektu odchýlil? V situaci, kdy není k dispozici žádné vysvětlení, nezbyvá než se domnívat, že motivací zákonodárce bylo poškodit menší a nové subjekty a zamezit jim v úspěchu v politické soutěži. Zvolené kritérium je tak třeba v rozporu s ústavním pořádkem považovat za diskriminační.

## 5.2 Zásah do volné soutěže politických stran

Tím dochází k rozporu s čl. 5 Ústavy České republiky k zásahu do volné soutěže politických stran, když zákonodárcem přijatá úprava napomáhá petrifikaci stávající stranické struktury, a to zjevně v rozporu s intencí ústavodárce. Dochází tím rovněž k nežádoucímu rozšiřování finanční podpory politických stran a politických hnutí ze strany státu.<sup>21</sup>

Dopady přijaté regulace na volnou soutěž politických stran nejlépe dokumentuje modelový příklad. Strana A, která v posledních volbách do Poslanecké sněmovny získala 5,1% hlasů, obdrží stálý příspěvek ve výši 10 000 000 Kč. Příspěvek na mandát poslance má nově (upravuje to tatáž novela, která zavádí politické instituty) činit 900 000 Kč ročně. I kdyby tato strana získala jen 5 mandátů<sup>22</sup>, znamená to, že ročně obdrží v rámci příspěvku na mandáty 4 500 000 Kč. Roční příspěvek na činnost tak činí 14 500 000 Kč. Celkem má strana A za volební období nárok na státní příspěvky dle zákona č. 424/1991 Sb. v celkové výši 58 mil. Kč. Navrhovatel přitom odhlíží od podpory státu, které se dostává stranám zastoupeným v Parlamentu ČR nad rámec těchto příspěvků (viz Pl. ÚS 10/03 - nepřímé financování - placení poslaneckých náhrad, podpor parlamentních klubů, materiální příspěvky...).

Strana B, která získala v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 4,0 % hlasů, obdrží stálý příspěvek ve výši 9 000 000 Kč. Příspěvek na mandát poslance se strany B netýká. Celkem má

21 Šimíček, V.: Komentář k Listině základních práv a svobod – k čl. 20 odst. 4. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 490).

22 Strana zelených získala ve volbách do PSP 2006 jen 6 mandátů při zisku 6,3% <http://volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ>.

strana B za volební období nárok na státní příspěvky dle zákona č. 424/1991 Sb. v celkové výši 36 mil. Kč.

Politické strany, jejichž volební zisk je obdobný, obdrží velmi odlišné množství státních prostředků. Samotná tato skutečnost vytváří pochybnost o ústavnosti stávajícího modelu. Ústavní pořádek totiž vychází z předpokladu rovnosti politických stran a hnutí a jejich volné soutěže.

Strana A ale na rozdíl od strany B navíc splňuje kritéria, podle nichž má nárok čerpat podporu na činnost svého politického institutu. Příspěvek na podporu činnosti politického institutu činí ročně podle § 20 odst. 8 částku rovnající se 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, jež politické straně nebo hnutí náleží. V případě strany A jde ročně o 1 450 000 Kč, za volební období o 5,8 milionu Kč. Společně s tímto příspěvkem skrze politický institut tak strana A za čtyřleté volební období obdrží částku ve výši 64,8 mil. Kč.

Jde o téměř dvojnásobek částky, kterou získá strana B, jejíž volební výsledek vyjádřený počtem získaných hlasů - a tedy i podporou občanů - je jen nepatrně nižší. **Nepředstavuje-li tato úprava zásah do svobodné soutěže politických stran, co jiného by jím mohlo být?** Další 10% bonus pro zavedené strany již sám o sobě podle navrhovatele přesáhl hranici ústavněprávních kautel, jež sledují zajištění skutečně volné soutěže politických stran a nikoli „betonování“ pozic jen jedné skupiny z nich.

## 6. Protiústavní výše hranice pro přiznání stálého příspěvku a protiústavní výše příspěvku na mandát poslance a senátora

Další finanční příspěvky pro zavedené parlamentní strany, o kterých bylo pojednáno v předchozích oddílech, vychylují již tak na samé hraně ústavnosti se nacházející systém financování politických stran a hnutí, kdy na jedné straně stojí státem bohatě subvencované strany a hnutí proti těm, které jsou menší a získávají jenom několik mandátů v „oceňovaných“ zastupitelských sborech.

Jak z výše uvedeného příkladu plyne, rozdíl ve financování se u strany s těsnou parlamentní účastí a u strany, která byt' jen těsně na parlamentní účast nedosáhne, může za volební období činit i více než dvojnásobek. Ve spojení s další dílčí změnou, která zakládá nové financování politických institutů, se již současná úprava podle přesvědčení navrhovatele jednoznačně dostává mimo ústavněprávní kautely.

Toto tvrzení lze doložit dalším příkladem, tentokrát již zcela konkrétním. Strana Zelených obdržela ve volbách do PSP v r. 2006 6,3% hlasů a získala 6 mandátů (nutno dodat, že v matematických modelech stávajícího volebního systému je dána významná pravděpodobnost, že mezi 5%ním a 6%ním ziskem hlasů ve volbách do PSP je, pokud jde o mandáty, rozdíl pouze v rámci 1 až 2 mandátů, čímž je zřetelné, že hodnotíme situaci rozdílu mezi 4,5% a 5% ziskem ve volbách, záleží však vždy na přesném volebním výsledku). Na stálém státním příspěvku získala SZ 10 mil. Kč ročně a za mandáty 5,4 mil. Kč ročně. Za celé volební období získala SZ z těchto příspěvků, jejichž těžiště vychází z výsledku voleb do PSP, **61,6 mil. Kč**. Naproti tomu strany SPOZ a KDU-ČSL získaly ve volbách do PSP v r. 2010 shodně 4,3% hlasů, tj. zůstaly jen těsně pod 5% klauzulí a ročně na stálém příspěvku získávaly 8,8 mil. Kč, tj. za celé 4 leté období hypoteticky jen **35,2 mil. Kč**<sup>23</sup>, což

<sup>23</sup> Vzhledem k rozpuštění PSP v srpnu 2013 bylo volební období zkráceno, příklad však je přesný, protože SPOZ i KDU-ČSL by za celé období získaly z těchto příspěvků max. částku 35,2 mil. Kč srov. <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti> .



odpovídá shora tvrzenému dvojnásobku rozdílu ve financování stran relativně úspěšných (těsně nad 5% hranicí) a stran pod touto hranicí. Případný 10% bonus v rámci politických institutů, pak nepoměr může dále vychýlit pouze v neprospěch v Poslanecké sněmovně nezastoupené politické strany či hnutí.

Navrhovatel rovněž ve světle těchto skutečností dospívá k závěru, že se nemůže jednat o volnou soutěž politických stran tam, kde zavedené politické strany čerpají značnou část svých finančních prostředků nepokrytě od státu, zatímco ty, které mají být jejich vyzyvateli, ve státním financování výrazně zaostávají, a to přepočtem poměrů státních příspěvků na 1 hlas; finanční zdroje určené pro politické instituty, navázané na tyto zavedené strany, přitom tyto nůžky ještě výrazně rozevírají.

Navrhovatel proto přistoupil k návrhu na zrušení finanční podpory státu politickým stranám, pokud jde o příspěvky, které se opírají o účast v zákonodárném sboru, to však nikoli s motivací zcela zrušit systém státní podpory, ale naopak ve snaze konstruovat systém nový, ústavně souladný, odstraňující stávající nerovnosti a reflektující například závěry skupiny GRECO v rámci Rady Evropy.

V této souvislosti navrhovatel vyzdvihuje úlohu Ústavního soudu, jímž prováděný přezkum, pokud možno v pravidelném intervalu, se v případě nastavení pravidel financování politických stran a hnutí jeví jako nevyhnutelný; tento úkol spočívající v posouzení, zda pravidla financování politických stran nesvazují tuto volnou soutěž a nebrání v utváření pluralistické, otevřené společnosti, vyplývá z role strážce volné soutěže politických stran a demokratického právního státu, která je mu předepsána Ústavou.

Navrhovatel k tomuto s lítostí podotýká, že od poslední příležitosti, kdy Ústavní soud měl možnost tak učinit, uběhla velmi dlouhá doba, během níž se ústavněprávní deficity stávajícího systému jen prohloubily. Poslední test ústavnosti financování politických stran provedl Ústavní soud v plenárním nálezu Pl. ÚS 10/03, což je již doba tří volebních období (v říjnu 2017 již dokonce čtyř voleb do PSP), a negativní důsledky současného systému financování politických stran z něj lze nepochybně vyvodit.

Jak ukazují volební výsledky za období od r. 2006, současný systém financování politických stran, úzce navázaný na výsledky voleb do PSP, neumožňuje žádné menší straně „vyrůst“ a nabýt status úspěšné strany s poslaneckým zastoupením. Specifické situace, kdy „miliardář“ financuje vlastní stranu anebo kdy novou stranu založí bývalí ministři jiných stran a takové strany ve volbách do PSP uspějí, nelze považovat za důkaz, že pravidla financování politických stran volnou soutěž nelimitují. Ba právě naopak.

Na rozdíl od cit. plenárního nálezu, v němž šlo o revizi celého financování politických stran (srov. úvod bodu IV.), navrhovatel směřuje svůj návrh jen vůči úrovni parlamentní. To navrhovateli nebrání, aby se výslovně dovolával závěru z diskutovaného nálezu, podle něhož „*reálnost, tj. nikoli toliko fiktivnost, otevřenosti pluralitního politického systému je pak, kromě jiného, spjata i s vytvořením adekvátního systému financování politických stran a hnutí.*“. Dále navrhovatel upozorňuje na stanovisko obsažené v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 53/2000: „*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.*“

Navrhovatel se také **výslovně dovolává tří disentních stanovisek soudců připojených k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03, na něž pro stručnost nyní jen odkazuje**, především pak stanoviska ke konceptu demokratického právního státu, podle něhož „*demokratický právní stát který je povinen chránit a podporovat pluralistickou, otevřenou společnost, v níž se může svobodný jedinec nejlépe rozvíjet ústavně, zajišťuje prostor pro formaci různých zájmových skupin, které posléze jako jednotlivé politické strany nebo hnutí usilují o prosazení svých představ získáním podílu na moci ve svobodné soutěži politických sil.*“

Navrhovatel uzavírá, že úprava parlamentní úrovně financování politických stran provedená napadenými ustanoveními novely č. 302/2016 Sb. a dále prohlubující „*odlišné podmínky pro strany velké či větší*“ a formující „*tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením*“ se již ocitá za hranou kautel ústavnosti. Plyne tak z faktu, že **uzavírací klauzule představuje pro strany v její těsné hranici ze spodní strany nepříznivý důsledek minimálně dvojnásobně horšího financování ze strany státu**. Tento násobný rozdíl však již odporuje zásadě relativní rovnosti, příp. odstupňované rovnosti, protože se tímto výrazným rozdílem vytváří zcela jiné předpoklady úspěchu stran, které se však nachází ve srovnatelně obdobné situaci a vážně se uchází o hlasy voličů. Pokud jim však stát přispívá přibližně dvojnásobně více, jak přesvědčivě dokládají shora uvedené modely a příklady z praxe, jde o ústavně neakceptovatelnou diskriminaci.

Navrhovatel dále podtrhuje skutečnost, že o 40% nižší hranice na vznik nároku na stálý příspěvek (3%), než je uzavírací klauzule, se ukazuje skutečně jako nepřiměřeně vysoká (z neparlamentních stran na něj od roku 2006 dosáhla pouze Strana zelených - v r. 2013 a v r. 2010 Strana práv občanů Zemanovci a Suverenita - blok J. Bobošíkové), a to vzhledem k výsledkům voleb a reálné podpoře širšího spektra stran, které by na tento příspěvek např. při hranici 2,0% mohly dosáhnout. Dle výsledku voleb v roce 2006 by příspěvek při 2% hranici pro vznik nároku náležel nad rámec úspěšných subjektů rovněž SNK Evropští demokraté, dle výsledku voleb, v roce 2010 by na příspěvek dosáhla také Strana zelených a dle výsledku poslaneckých voleb v roce 2013 další dvě strany - Strana svobodných občanů a Česká pirátská strana. Navýšení státní podpory pro několik dalších subjektů nemá prakticky žádný dopad do státního rozpočtu, přesto představuje významný příspěvek k ochraně pluralitní společnosti, pojímající ochranu volné soutěže politických stran jako stěžejní hodnotu demokratického právního státu. Ostatně tento příspěvek by mohl být pro méně úspěšné strany na hranici 2% odstupňován od částky nižší, než je základní výše 6 mil. Kč, čímž by i splňoval kritéria odstupňované (relativní) rovnosti (např. 4 mil. Kč ročně).

Neudržitelnost stávajícího modelu 3% hranice pro vznik nároku na stálý příspěvek lze dokumentovat na příkladu politických stran, jejichž volební výsledky se pohybují právě okolo tříprocentní hranice. Na základě výsledku voleb v roce 2010 tak Suverenita-blok J. Bobošíkové se ziskem 3,67 % hlasů získala stálý příspěvek a příspěvek na úhradu volebních nákladů v celkové výši 48 814 500 Kč. Strana zelených, která získala 2,44 % hlasů, obdržela pouze příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 12 783 100 Kč. Suverenita-blok J. Bobošíkové tak získala o 50% více hlasů než Strana zelených, ale státní finanční podpora byla vyšší o nevídaných 282%! Jinými slovy je tento nepoměr možné vyjádřit také tím způsobem, že hodnota v penězích vyjádřeného hlasu vhozeného pro Stranu zelených byla dvouapůlnásobně menší než v případě hlasu pro Suverenitu-blok J. Bobošíkové.

Ve volbách v roce 2013 Strana zelených (SZ) překonala tříprocentní hranici, když získala 3,19 % hlasů. Česká pirátská strana (ČPS), která si připsala 2,66 % hlasů, a Strana svobodných občanů (SSO), jež zaznamenala 2,46 % hlasů, získaly v průměru na jeden obdržovaný hlas opět přibližně dvouapůlnásobně menší částku než Strana zelených. To v situaci, kdy SZ získala o 20 % (ve srovnání s ČPS), resp. 30 % (SSO) hlasů více! Pomyslnou třešničkou na dortu je i v tomto případě skutečnost, že tento v relativním vyjádření nevelký rozdíl počtu hlasů je doprovázen významným

rozdílem ve výši státní finanční podpory (do níž počítáme stálý příspěvek za čtyřleté volební období) a příspěvek na úhradu volebních nákladů) na úrovni 213% (ČPS) a 239% (SSO).

Nutno v této souvislosti upozornit, že přijímaná novela dramaticky také zvýšila nároky, kladené na činnost politických stran nejen v oblasti financování (vedení povinných 4 zvláštních účtů, zásadní nové povinnosti stran administrativní a účetní povahy), ale i průhlednosti (povinnost zveřejňování, sledování účelu transakcí, rotace auditorů atd.). Tyto nové povinnosti nebudou schopny menší politické strany plnit bez zajištění odborného vedení a odpovídajících služeb, což dále zvýší provozní náklady politických stran. Ty zavedené politické strany se s těmito povinnostmi nepochybně poradí rozšířením stávajícího administrativního zabezpečení při plnění svých povinností. Pro menší politické strany však daný dopad bude citelný a je oprávněným jejich požadavkem, jestliže se **vážně uchází o hlasy voličů**, aby jim při určité míře veřejné podpory přispěl stát na plnění těchto povinností.

Pokud jde o představu o postupu následujícím po vynesení příznivého rozhodnutí Ústavního soudu, podle přesvědčení navrhovatele by zákonodárce měl v důsledku zrušení napadených ustanovení přijmout úpravu, která bude výši státních příspěvků plynoucích z účasti v zastupitelských sborech odvozovat od více kritérií, tedy nikoli jen od úspěchu ve volbách do Poslanecké sněmovny (takovými kritérii může být například účast v krajských zastupitelstvech a v Senátu, ale zohledňovány by mohly být rovněž příjmy dané strany z darů a členských příspěvků, které by v souhrnu vytvářely algoritmus, kolik prostředků) - viz doporučení skupiny GRECO a Benátské komise.

Navrhovatel tedy uvádí, že dotčená část ust. § 20 odst. 6 a dále ust. § 20 odst. 3 stojí v rozporu s čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny a také s čl. 21 odst. 4 Listiny, stanovující oddělení státu a politických stran, neboť zatímco menší strany bez státních příspěvků, vyplývajících z překonání 3% hranice a dále příp. zisku mandátu v Parlamentu ČR, jsou nepochybně z pohledu financování odděleny od státu, strany zavvedené (etablované) "v státním financování" jsou zakotveny nad míru, která by ještě odůvodňovala vyslovit soulad s pravidly volné soutěže politických stran.

## 7. Žádost o přednostní projednání

Navrhovatel žádá o přednostní projednání, protože napadená ustanovení novely nabývají účinnosti dne 1. ledna 2017, tedy v roce, kdy proběhnou volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jak již bylo uvedeno výše, dolní komora je těžištěm ústavního a politického systému České republiky. V důsledku napadených ustanovení hrozí, že výsledek voleb bude zkreslen; v úvahu přichází rovněž jejich napadení pro neplatnost z důvodů, které jsou formulovány v tomto návrhu.

## 8. Závěrečný návrh

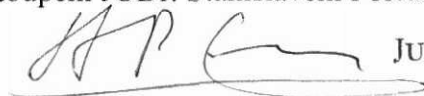
S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nálezu:

1. Ustanovení vyjádřené slovy „poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky“ v § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb., se z r u š u j e dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
2. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb., se z r u š u j e dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
3. Ustanovení § 17 odst. 4 až 7, ustanovení písmeno j) v § 17 odstavce 8, ustanovení vyjádřené slovy „a politické instituty“ a „a politickému institutu“ v § 17a, ustanovení vyjádřená slovy „a politický institut“, „nebo politického institutu“ a „a politické instituty“ v § 17b, ustanovení vyjádřené slovy „a politických institutů“ v § 19f, písmeno k) v § 19h odst. 1, § 19k, slovo „nebo politického institutu“ v § 19l, § 20 odst. 1 písm. b), § 20 odst. 5, § 20 odst. 8, ustanovení vyjádřené slovy „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ v § 20 odst. 10, ustanovení vyjádřená slovy „nebo na příspěvek na podporu činnosti politického institutu“, „nebo příspěvku na podporu politického institutu“ a „a příspěvek na podporu činnosti politického institutu“ v § 20 odst. 11 a 12, § 20a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb., se z r u š u j í dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
4. Ustanovení § 20 odst. 3 a ustanovení vyjádřené slovy „na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a“ v § 20 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb., se z r u š u j í

dnem 1. 1. 2019.

Skupina senátorů Parlamentu ČR

zastoupení JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem



JUDr. STANISLAV POLČÁK  
advokát  
ČAK: 11590, ŘEHENICE  
MALEŠÍN 10. 251 67  
IČ: 75711389