

USZPPPR

Zrušení práv. předpisu - návrh prezidenta republiky

Pl. ÚS 53/2000

> Ústavní pořádek v právním řádu České republiky obsahuje základní principy politického systému, mezi nimiž volná soutěž politických stran je zárukou politického pluralismu, nese s sebou zákaz diskriminace, zejména nepřipustnost upřednostňování jedné politické strany oproti druhým, dbá na dodržení rovných šancí v politické soutěži, zejména ve volbách a ovlivňuje podmínky a strukturu financování politických stran, včetně forem jejich přímého státního financování.

Volná a svobodná soutěž politických sil je založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly, která vycházejí právě z těchto základních principů. Přitom není pochyby o tom, že zejména přímé státní financování je v rukou moci zákonodárné, která bezprostředně ovlivňuje jeho výši a zaměření. Přitom nemůže jít o libovůli v jejím rozhodování, nýbrž musí být respektována ústavní kritéria, náležející do základních principů politického systému, ústavně garantovaného. Pokud by toto riziko libovůle nebylo vyloučeno a bylo by umožněno i jen obcházení zmíněných principů, vedlo by to nepochybně vždy k porušení ústavního pořádku, jeho účelu i smyslu a vynucovalo by si ingerenci Ústavního soudu, který je podle čl. 83 i čl. 87 soudním orgánem ochrany ústavnosti i zákonnosti. <

Ústavní soud

rozhodl dne 27. února 2001 v plénu ve věci návrhu prezidenta republiky na zrušení části ustanovení § 20 odst. 4 a odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb. , ve znění pozdějších předpisů, a části ustanovení § 85 zákona č. 247/1995 Sb. , ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

1.Ustanovení § 20 odst. 4 věty druhé zákona č. 424/1991 Sb. , o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

2.V § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb. , o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušují slova "na mandát poslance nebo senátora činí ročně 1 000 000 Kč a".

3.Řízení o návrhu na zrušení § 85 věty třetí zákona č. 247/1995 Sb. , o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zastavuje.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 2. 11. 2000 [v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky , dále jen "Ústava", a § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. , o Ústavním soudu], návrh prezidenta republiky na zrušení ustanovení § 20 odst. 4 věty druhé a části ustanovení § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb. , o sdružování v politických stranách a v

politických hnutí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o politických stranách"), jakož i ustanovení § 85 věty třetí zákona č. 247/1995 Sb. , o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen "volební zákon"), pro rozpor s čl. 5 Ústavy a s čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

V zákoně o politických stranách v § 20 odst. 4 , který zní:

"Nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Nezávislá-li strana a hnutí v následujících volbách počet hlasů potřebných k jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně podle zvláštního právního předpisu, nárok na stálý příspěvek nevzniká" se navrhuje zrušit poslední větu.

V § 20 odst. 7 , který zní:

"Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 1 000 000 Kč a na mandát člena krajského zastupitelstva činí ročně 250 000 Kč se navrhuje zrušit slova: "na mandát poslance nebo senátora činí ročně 1 000 000 Kč a".

Prezident republiky spatřuje v dosavadním znění napadených ustanovení citovaných zákonů rozpor

-s čl. 5 Ústavy , 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"

-s 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"

-s čl. 20 odst. 4 Listiny , který zní: "Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení, jsou odděleny od státu".

Současně bylo navrženo odložit zrušení napadnutých ustanovení tak, aby byla Parlamentu České republiky poskytnuta dostatečně dlouhá doba k přijetí nové právní úpravy.

Pokud jde o návrh na zrušení ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona , Ústavní soud konstatoval, že toto ustanovení bylo již zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, a pozbylo platnosti dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů dne 16. února 2001 pod č. 64/2001 Sb. Z toho důvodu Ústavní soud podle § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. v tomto rozsahu řízení zastavil.

Prezident republiky jako důvod pro své návrhy uvádí, že v ústavním pořádku jsou vyjádřeny základní principy politického systému České republiky, jež mají zásadní význam pro demokratický charakter státu. Patří mezi ně především volná soutěž politických stran, jakožto základ politického systému (čl. 5 Ústavy , čl. 22 Listiny), která je zárukou politického pluralismu. Znamená zákaz diskriminace či naopak upřednostňování jedné politické strany oproti druhé. Jinými slovy řečeno, jde o to, aby politické strany měly rovné šance uspět v politické soutěži - ve volbách. Souhlasí s tím, že stěžejní pro "volnost" politické soutěže jsou podmínky a struktura financování politických stran a právní řád České republiky proto upravuje různé formy přímého státního financování politických stran v zákoně o politických stranách a ve volebním zákoně . Je však skutečností, že posledními novelami uvedených zákonů byly zásadně změněny podmínky výplaty stálého příspěvku a výše příspěvku na mandát (§ 20 odst. 4 a 7 zákona o politických stranách), jakož i podmínky výplaty a výše příspěvku na úhradu volebních nákladů (§ 85 volebního zákona).

Prezident republiky ve svém dalším hodnocení novelami změněných podmínek konstatuje, že podle § 20 odst. 4 zákona o politických stranách platí, že politická strana (hnutí), která v jedné volbě dosáhla hranice 3 % odevzdaných hlasů a získala tím nárok na stálý příspěvek, neobdrží příspěvek v následujících volbách, pokud v nich nepřekročí uzavírací klauzuli pro vstup do Poslanecké sněmovny stanovenou volebním zákonem. Poslední novelou tak došlo ke změně oproti dosavadnímu stavu, kdy získání 3 % odevzdaných hlasů vedlo bez dalších podmínek ke vzniku nároku na stálý příspěvek. To významně zhoršilo hospodářské postavení a tím i budoucí volební vyhlídky zejména nově vznikajících (neparlamentních) politických stran, které se sice již prosadily do vědomí voličů (důkazem je kvalifikovaný podíl na počtu odevzdaných hlasů), avšak k získání podílu na státní moci, a tedy ke skutečně relevantní reprezentaci svých voličů, potřebují zpravidla čas přesahující bezprostředně následující volební období.

Podle § 20 odst. 7 zákona o politických stranách činí příspěvek na mandát poslance nebo senátora 1 000 000 Kč. Poslední novelou zákona došlo ke dvojnásobnému zvýšení příspěvku oproti dosavadnímu stavu a předmětná úprava již zřejmě překračuje rámec daný čl. 20 odst. 4 Listiny , podle něhož jsou politické strany a hnutí odděleny od státu.

Prezident republiky zdůrazňuje, že přímé státní financování politických stran je plně legitimní a ústavně konformní. Toto privilegium vyplývá z jejich poslání transformovat vůli lidu ve vůli státní, přičemž demokratický právní stát má přirozený zájem, aby se tato vůle formovala při soupeření stran ve volební soutěži a na úhradu částí s tím spojených výdajů jim proto přispívá. Na druhé straně je však nežádoucí, aby státní financování směřovalo k prosazování státních zájmů uvnitř politických stran. Jinými slovy řečeno, strany by neměly být výrazně závislejší na státní podpoře než na podpoře občanů a ztrácet tak motivaci pro oslovování svých členů a sympatizantů svým programem a činností v průběhu celého volebního období.

Prezident republiky dále podotýká, že provedené změny se dotýkají všech součástí systému státního financování politických stran a lze shrnout, že se v této oblasti zvyšují rozdíly mezi parlamentními a mimoparlamentními politickými subjekty ve prospěch subjektů parlamentních.

V závěru pak prezident republiky zdůrazňuje, že napadená ustanovení vedou ve svém komplexu ke ztížení či úplnému zabránění obohacení nynějšího politického spektra novými myšlenkami. Politické spektrum se konzervuje, možnost politické menšiny stát se politickou většinou se problematizuje a některé subjekty se prakticky vyřazují z politické soutěže. To je v rozporu s principem rovnosti politických šancí, neboť těm, kteří se již do vědomí občanů prosadili, se dává stále více, zatímco podíl na státní podpoře těch, kteří se prosadit potřebují, se snižuje a přístup k němu komplikuje. S ohledem na současné stadium vývoje naší demokracie považuje právě zachování možnosti střídání představitelů různých myšlenkových proudů ve vedení státu za důležité a má za to, že volná soutěž politických stran je ustanoveními, jež se navrhuje ke zrušení, protiústavním způsobem omezena a narušena.

II.

Ústavní soud si vyžádal k návrhu prezidenta republiky vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, jakož i vlády České republiky.

Předseda Poslanecké sněmovny, prof. ing. Václav Klaus, CSc., svým přípisem ze dne 3. 1. 2000 předložil obsáhlé vyjádření k jednotlivým návrhům prezidenta republiky. Nejprve se věnoval § 85 volebního zákona a Ústavní soud toto vyjádření ponechal ve společném odůvodnění, protože argumentaci, týkající se stálých příspěvků na mandát a příspěvků na úhradu volebních nákladů, nelze od sebe oddělovat a oslabovalo by to argumentaci účastníka řízení. Předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že ustanovení ve třetí větě uvedeného paragrafu vyjadřuje vztah mezi požadavkem na volnou a rovnou soutěž politických stran vedoucí k takové skladbě zákonodárného sboru, která věrně odpovídá vůli voličů, a požadavkem na standardní strukturu politických stran umožňující vznik funkční politické většiny v zákonodárném sboru. Uvedené ustanovení je odůvodněno potřebou čelit takové diferenciaci politických sil a počtu politických stran v zákonodárném sboru, které neodpovídají přirozené struktuře názorových politických proudů ve společnosti. Dalším z důvodů je i snaha omezit opakující se aktivity politických stran s minimální reprezentativností, které mohou směřovat pouze k získání státních prostředků, popřípadě i k jinému cíli než k úspěchu ve volbách.

Tento integrační stimul je tedy podle jeho názoru v našem politickém a volebním systému nezbytný, neboť napomáhá k zajištění funkčnosti a akceschopnosti parlamentního systému a k zajištění vážnosti volební soutěže. Ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona považuje přitom za úpravu, která nezasahuje do principu volné soutěže politických stran, neboť směřuje k vyjádření vůle většiny voličů v zákonodárném sboru.

Stávající právní úprava nesnižuje význam příspěvku na úhradu volebních nákladů, neboť jeho smysl není především v jeho výši, ale v tom, aby korespondoval přiměřeným nákladům stran na volby a v rámci možností pomáhal stranám uhradit jejich volební náklady. Cílem tohoto příspěvku není plná kompenzace všech volebních nákladů.

Nesouhlasí dále s názorem, že příspěvek na úhradu volebních nákladů má "ojedinělé" místo ve financování politických stran státem. Takové preferování jedné z forem pomoci státu politickým stranám považuje za neodůvodněné, neboť každá forma má své specifické a nezastupitelné místo a všechny ve svém souhrnu spoluvytvářejí předpoklady pro řádné fungování našeho politického a volebního systému. Nesouhlasí ani s názorem, že "Ústavní soud zvýraznil ve svém nálezu význam tohoto příspěvku pro podporu volné soutěže politických stran, respektive že toto zvýraznění bylo opatřením zákonodárce téměř popřeno." Podmínky pro získání příspěvku jsou zákonem stanoveny jednotně a stejně pro všechny politické subjekty, které se účastní soutěže, a na jeho základě nedochází proto k upřednostňování jedné stran na úkor jiných ani k omezování jejich účasti nebo konkurenceschopnosti ve volbách. Tento příspěvek, jakož i všechny ostatní faktory zajišťující volnou a svobodou soutěž politických stran, jsou tedy jednotlivě i ve svém souhrnu podle jeho názoru v souladu s ústavním pořádkem.

V úvahu je nutno vzít i skutečnost, že zrušením věty třetí v § 85 volebního zákona by byly postiženy všechny politické subjekty bez rozdílu, neboť příspěvek na úhradu volebních nákladů by v případě, že by nebyla přijata Parlamentem žádná nová právní úprava, nebylo možno vyplácet. Tím

by však pozbyl smyslu i celý § 85 volebního zákona .

Předseda Poslanecké sněmovny dále zdůraznil, že Parlament přihlédl při svém rozhodování o novém znění části § 85 věty třetí volebního zákona k nálezu Ústavního soudu č. 243/1999 Sb. , kterým byl zrušen tříprocentní limit pro výplatu volebního příspěvku ve výši 90 Kč za každý získaný hlas. Je přesvědčen, že hranice 2 % získaných hlasů odpovídá uvedenému nálezu (Ústavní soud doporučil ve zmíněném nálezu hranici "kolem 1 % získaných hlasů"), jakož i výše zmíněným požadavkům na zajištění funkčního a akceschopného parlamentního systému a požadavku na zajištění vážnosti volebních úmyslů politických stran.

Pokud jde o další návrh zrušit výše uvedené ustanovení zákona o politických stranách , neztotožňuje se s názorem, že "stěžejní pro volnost politické soutěže jsou podmínky a struktura financování politických stran." Lze jistě souhlasit s tím, že financování politických stran je důležitým a nezbytným faktorem pro zabezpečování jejich činnosti. Zajištění volnosti politické soutěže nelze však omezit pouze na otázky financování politických stran. Tato volnost spočívá a je garantována i dalšími neméně důležitými podmínkami, jako například základními demokratickými principy, stejným zákonným postavením politických stran a zákonnou úpravou všech politických práv a svobod, která musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických stran.

Volná a svobodná soutěž politických sil je založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly. To zákon zabezpečuje, přičemž nebrání ani vzniku nových stran ani jejich průniku do Parlamentu. Zabránit jim v tom mohou jen voliči, což je však podstatou demokracie. Volná a svobodná soutěž politických stran není tedy novou právní úpravou narušena. Strany a hnutí mohou vznikat naprosto svobodně, mohou následně vstupovat do politické soutěže, mohou se ucházet o podporu voličů a komunikovat s veřejností. Naproti tomu existuje i svoboda voliče vybrat si z více politických alternativ reprezentovaných více politickými stranami a více kandidáty. Žádné z těchto kritérií není novou právní úpravou dotčeno a porušeno. Argument o potřebě zajistit reálnou možnost parlamentního zastoupení malých nebo vznikajících stran nepatří podle jeho názoru do oblasti volebního práva. Souvisí spíše se svobodou zakládání stran, s jejich programem a se svobodou tisku a výměny informací. Teprve získá-li určitá strana svým programem a strategií širší podporu veřejnosti, je reálné její zastoupení v Parlamentu podle pravidel, která platí stejně pro všechny. "Novost" či "malost" politické strany nemůže být proto podle jeho názoru důvodem pro její zvýhodňování.

Nesouhlasí rovněž s názorem, že doplněním § 20 odst. 4 zákona o politických stranách (odnětí příspěvku po následujících "neúspěšných" volbách) došlo k významnému zhoršení hospodářského postavení stran a tím i ke zhoršení jejich budoucích volebních vyhlídek, a to zejména u stran nově vznikajících (neparlamentních). Je přesvědčen, že další financování stran, jimž se ani po několikaletém poskytování stáleho příspěvku nepodařilo získat v následujících volbách potřebnou podporu voličů, není odůvodněno a mělo by být proto omezeno. Tyto strany nejsou totiž dostatečně reprezentativní a nepodílejí se bezprostředně na činnosti zákonodárního sboru ani jiných státních institucí. Argument, že tyto strany potřebují k získání podílu na státní moci, a tedy ke skutečně relevantní reprezentaci svých voličů, zpravidla čas přesahující bezprostředně následující volební období, není podle jeho přesvědčení opodstatněný. Jde totiž především o to, do jaké míry se podaří těmto stranám oslovit v průběhu volebního období a ve volbách voliče tak, aby jim odevzdali své hlasy.

K otázce zvýšení příspěvku na mandát poslance nebo senátora z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč zdůrazňuje, že je zcela v kompetenci zákonodárního sboru určit jeho výši. Nemůže se samozřejmě jednat o jeho libovůli, naopak výše tohoto příspěvku musí odpovídat reálným a přiměřeným nákladům politických stran nutným k zajištění jejich činnosti. Je nepochybné, že základním předpokladem pro získání mandátů, a tím i pro získání uvedeného příspěvku, je však podpora voličů vyjádřená ve volbách. Nesouhlasí proto s názorem, že samotné zvýšení tohoto příspěvku by mohlo vést eventuálně k prosazování státních zájmů uvnitř politických stran, to už z toho důvodu, že příspěvek na mandát je vyplácen podle stejných kritérií všem vládním i nevládním parlamentním stranám. Nová právní úprava neumožňuje politickým stranám nebo hnutím vykonávat funkce státních orgánů, tyto orgány nahrazovat nebo je řídit a úkolovat. Ve zvýšení tohoto příspěvku nespátňuje proto porušení čl. 20 odst. 4 Listiny , podle něhož jsou politické strany a hnutí odděleny od státu.

Závěrem pak konstatuje, že stávající právní úprava financování politických stran a hnutí nepreferuje žádné politické subjekty ani nezvyšuje rozdíly mezi parlamentními a mimoparlamentními politickými subjekty ve prospěch subjektů parlamentních. Obohacení stávajícího politického spektra o nové myšlenky - jak uvádí prezident republiky - nelze spojovat a podmiňovat pouze finančním zajištěním stran a hnutí. Takové myšlenky se totiž formují a prezentují i mimo parlamentní strany, respektive mimo jakékoliv strany a hnutí, přičemž záleží především na jejich obsahu, přínosu a potřebnosti pro společnost. V této souvislosti zdůrazňuje, že nesouhlasí ani s názorem, že střídání představitelů různých myšlenkových proudů ve vedení státu by mohlo vést samo o sobě k obohacení společnosti o nové myšlenky, a tím i k dalšímu vývoji v našem státě.

Konstatuje dále, že v případě jak zákona o politických stranách , novelizovaného zákonem č. 204/2000 Sb. , tak volebního zákona , novelizovaného zákonem č. 340/2000 Sb. , prezident

republiky využil svého práva podle čl. 50 odst. 1 Ústavy a vrátil zákon Poslanecké sněmovně, která však setrvala u obou zákonů na nich nadpoloviční většinou všech poslanců. Oba zákony v důsledku toho pak byly pod uvedenými čísly vyhlášeny ve Sbírce zákonů.

Předseda Senátu Parlamentu České republiky JUDr. Petr Pithart svým přípisem ze dne 5. 1. 2001 rovněž předložil své vyjádření ve věci tohoto návrhu prezidenta republiky. Konstatoval v něm, že jak při projednávání návrhu novely volebního zákona, tak při projednávání návrhu novely zákona o politických stranách, byla značná část rozpravy na schůzi Senátu věnována změnám státního financování politických stran a politických hnutí, z převážné většiny pak zejména navrhovanému snížení příspěvku na volební náklady podle § 85 novely volebního zákona ve vztahu k současně navrhovanému zvýšení příspěvku na mandát poslance nebo senátora podle § 20 odst. 7 novely zákona o politických stranách. V rámci diskuse zazněly argumenty pro i proti přijetí navrhovaných změn.

Námítky vznesené proti nové právní úpravě státních příspěvků vycházely z názoru, že taková právní úprava neúměrně zvýhodňuje parlamentní politické strany na úkor politických stran neparlamentních, zejména nově vznikajících, jejichž hospodářské postavení se zhorší natolik, že jejich schopnost prosadit se ve volbách bude snížena na minimum. Zazněl názor, že navrhovaná právní úprava tak ve svých důsledcích ústavně nepřijatelným způsobem omezuje volnou soutěž politických stran garantovanou v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

Argumenty podporující přijetí změn ve státním financování politických stran vycházely naopak z názoru, že navrhované změny nejsou takového charakteru, že by překračovaly rámec ústavnosti.

Při svém rozhodování o návrhu novely volebního zákona se Senát přiklonil k argumentům podporujícím přijetí navrhovaných změn a návrh novely volebního zákona schválil ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou. Učinil tak svým usnesením č. 396 ze dne 23. června 2000, když z přítomných 79 senátorů pro návrh hlasovalo 40 a 38 bylo proti.

Naproti tomu k návrhu novely zákona o politických stranách nepřijal Senát usnesení. V průběhu rozpravy konané ve dnech 28. a 29. června 2000 byly postupně podávány návrh předloženým návrhem zákona se nezabývat, návrh na schválení předloženého návrhu zákona a návrh na jeho zamítnutí. Ani jeden z podaných návrhů nebyl Senátem přijat. Protože se Senát ve stanovené třicetidenní lhůtě k návrhu novely zákona o politických stranách nevyjádřil, došlo v souladu s čl. 46 odst. 3 Ústavy k přijetí této novely uplynutím zmíněné ústavní lhůty, tedy dnem 6. července 2000.

Zakončil proto tím, že je na Ústavním soudu, aby věc posoudil a aby o návrhu prezidenta republiky rozhodl.

Vláda České republiky se na výzvu Ústavního soudu k návrhu prezidenta republiky vyjádřila přípisem ze dne 9. 1. 2001.

Vláda České republiky konstatovala, že čl. 22 Listiny stanoví, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Prezident republiky přitom poukázal na významné zhoršení hospodářského postavení a tím i budoucích volebních vyhlídek zejména nově vznikajících (tj. neparlamentních) politických stran, které se prosadily do vědomí voličů, o čemž svědčí kvalifikovaný podíl na počtu odevzdaných hlasů. Prezident republiky dále spatřuje ve zvýšení příspěvků posílení závislosti politických stran na státní podpoře, který překračuje rámec daný čl. 20 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou politické strany odděleny od státu.

Vláda dále poukázala na to, že čl. 5 Ústavy i čl. 22 Listiny hovoří o rovných podmínkách volné soutěže politických stran. Volná soutěž politických stran znamená zákaz diskriminace či upřednostňování některých politických stran, zákaz jakékoliv vedoucí úlohy některé z nich, nebo kladení překážek jejich vzniku či působení. Z tohoto pohledu konstatovala, že volební zákon i zákon o politických stranách tuto rovnost podmínek zachovávají, volná soutěž politických stran těmito zákony není ohrožena. Každý právní subjekt, který splní podmínky dané těmito zákony, nabývá podle těchto zákonů určitých práv, která jsou obecně rovná pro všechny subjekty.

Zákonné podmínky pro nabývání práv právními subjekty, v tomto případě nabytí finančních příspěvků (tj. státního příspěvku a příspěvku na úhradu volebních nákladů) politickými stranami, nejsou v demokratických zemích Evropy věcí neobvyklou. To konstatuje i nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 243/1999 Sb., který o zákonné úpravě podmínek nabývání finančních příspěvků politickými stranami hovoří v souvislosti s Německem, Francií, Itálií, Dánskem, Belgií nebo Španělskem. Tento nález také zmiňuje skutečnost, že ve Velké Británii, Irsku, Nizozemí či Portugalsku není financování politických stran státem uzákoněno vůbec. Proto má vláda za to, že zákonná úprava této otázky v České republice tedy zcela zapadá do evropského průměru.

Rovněž tvrzení, že poskytování finančních příspěvků státem je diskriminací neparlamentních

politických stran a omezuje to jejich šanci na volební úspěch, pokládá za zavádějící. Důkazem toho jsou i výsledky prvních voleb do zastupitelstev krajů konaných dne 12. 11. 2000 a úspěch neparlamentních politických stran v nich. Dalším příkladem je volební úspěch Unie svobody, politické strany, která vznikla dne 22. 1. 1998, tedy v době, kdy se již zdálo obtížné proniknout do okruhu parlamentních stran jako nový subjekt politické síly.

Obtíže spojené s prosazením se nových subjektů na politické scéně souvisí podle ní spíše s celospolečenským klimatem než s finančními příspěvky státu. Faktem je, že o úspěchu politických subjektů nerozhodují finanční příspěvky státu, ale hlasy voličů. Chybná je představa, že v České republice neexistuje dynamika politických sil. Žádná strana není odsouzena k tomu být trvale "malá", ale také žádné straně není souzeno, aby zůstala "velkou".

Vláda dále uvádí, že svobodnou soutěž politických sil představuje pluralitní politický systém; tomu má odpovídat zákonná úprava politických práv a svobod. V souladu s tím musí být tato práva a svobody vykládány a používány, aby svobodnou soutěž politických sil umožňovaly. Pluralitní politický systém v České republice existuje a diskutované zákony svobodnou soutěž politických sil umožňují. Smyslem volebního příspěvku není omezení volnosti volební soutěže, ale zajištění její vážnosti. Vytyčení podmínek jeho získání má zamezit tomu, aby nevznikaly takové subjekty, které by samoučelnými opakujícími se aktivitami směřovaly primárně k získávání státních prostředků. Proti vyplácení státního příspěvku všem politickým stranám, které se voleb účastní, pak hovoří i omezený rozsah státních příspěvků.

Pokud jde o čl. 20 Listiny, lze podle vlády využít již existujícího nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 296/1995 Sb., který uvádí, že oddělení státu od stran neznamená, že strany mají povahu soukromých spolků. Naše Ústava, stejně jako většina evropských ústav, vychází z toho, že politické strany a politická hnutí sice nejsou institucemi veřejné moci a nemají veřejnoprávní povahu, na druhé straně však plní, v souladu s Ústavou, určité úkoly veřejného zájmu nezbytné pro život státu založeného na reprezentativní demokracii. Zejména pak musí být demokratický stát (čl. 1 Ústavy) také demokratickým způsobem, tj. ve volbách založených na soutěži politických stran, legitimován. Z tohoto obecného zájmu plyne i nárok na to, aby stát plnění těchto pro stát nezbytných úkolů umožnil a podpořil. Na tom spočívá též úprava financování politických stran státem vedená snahou po částečné úhradě jejich nákladů na činnost, jež je ve veřejném zájmu. Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu však podle ní odmítl představu, že by se státní příspěvky měly stát základním zdrojem příjmů politických stran.

S přihlédnutím k těmto důvodům pak vláda navrhl, aby návrh prezidenta republiky na zrušení části zákona o politických stranách a části volebního zákona byl zamítnut.

III.

Ústavní soud, po shrnutí argumentů všech účastníků, jak vyplynuly z jejich podání, dospěl k závěru, že je třeba analyzovat návrhy na zrušení některých ustanovení zákona o politických stranách a volebního zákona, především z hlediska zásad zakotvených v Ústavě a v Listině.

Důvodnost tohoto zvoleného postupu nejlépe vyplyne z rozboru, týkajícího se § 20 odst. 7 zákona o politických stranách, kde jde o přímé státní financování politických stran. Návrh sám vypouští odpovídající ustanovení tak, jakoby příspěvek na mandát poslance či senátora neměl být vůbec poskytován, avšak z argumentace v této souvislosti vyplývá, že námitka směřuje především proti výši příspěvku, který po novele činí ročně 1 000 000 Kč. Stanovení příspěvku a jeho výše náleží nesporně moci zákonodárné. V její odpovědnosti je posoudit přiměřenost těchto prostředků s ohledem na principy stanovené Ústavou. Jestliže stanovisko Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky výslovně připouští, že se nemůže jednat o libovůli, nemůže však také nerespektovat další ústavní kritéria.

Při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení, tedy té jeho části, která stanovila příspěvek na mandát poslance nebo senátora ve výši jednoho milionu Kč ročně, nelze odhlédnout od skutečnosti, že financování politických stran je částečně upraveno i volebním zákonem. Ústavní soud sice zrušil ustanovení věty třetí § 85 volebního zákona upravující příspěvek za odevzdaný hlas, jasně však v odůvodnění svého nálezu uvedl, že tento příspěvek nemůže omezovat volnou volební soutěž. Avšak právě souhrnný pohled a porovnání výše příspěvku za odevzdaný hlas s ostatními formami financování politických stran, tedy zejména v této věci projednávaným příspěvkem na mandát poslance nebo senátora, jakož i s výší příspěvku na mandát krajských zastupitelů (který sice v projednávané věci zpochybněn není, avšak nelze od něho abstrahovat), podporuje názor Ústavního soudu, že je zde zřejmá tendence proti volné soutěži všech politických sil, neboť zvýšení podpory parlamentních stran je doprovázeno současným omezením stran méně úspěšných. Vznikají tak disproporce rozporné s účelem a cílem financování politických stran z veřejných prostředků, tedy umožněním jejich volné soutěže.

Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám lze demonstrovat na situaci, kdy ve volbách do Poslanecké sněmovny získá jedna politická strana 2 % odevzdaných hlasů (předpokládejme 100 000 hlasů) a druhá strana 6 % (tedy 300 000 hlasů). Zatímco první ze stran

získá pro celé následující volební období od státu pouze příspěvek za odevzdané hlasy (podle dřívější úpravy tedy 3 miliony korun), strana druhá, s trojnásobným úspěchem, získá ve stejném období zhruba 77 milionů korun (příspěvek za hlasy 9 milionů korun, stálý roční příspěvek 5 milionů korun, celkem tedy 20 milionů, a stálý příspěvek na mandáty, který, při pravděpodobném počtu dvanácti křesel, představuje 12 milionů korun ročně, celkem tedy 48 milionů korun). Strana trojnásobně úspěšná ve volbách tedy získá oproti své méně úspěšné konkurenci zhruba pětadvacetinásobný obnos ze státní pokladny.

Zdůvodnění zvýšení příspěvku na mandát z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč ve stanovisku Poslanecké sněmovny odporuje smyslu státního finančního příspěvku politickým stranám. Strany mají být zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě. Proto státní příspěvek má pouze usnadňovat stranám tu úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách, neboť na politické vůli, vzešlé ze svobodné volební soutěže, je založen demokratický stát. Podle čl. 22 Listiny jakákoli zákonná úprava všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Dikce "svobodná soutěž politických sil" klade důraz právě na tu fázi procesu politické konkurence, jež předchází etablování stran v dosažených pozicích, tedy především důraz na svobodný vstup politických sil do volební soutěže. Svobodná soutěž politických stran je tak nepochybně hodnotou, které musí dát přednost i zákonná úprava financování politických stran státem a jež je pod ochranou Ústavy a Listiny .

Úvaha Poslanecké sněmovny se však ubírá opačným směrem. K otázce zvýšení příspěvku na mandát poslance nebo senátora z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč sice obecně uznává, že se nemůže jednat o libovůli zákonodárce, tvrdí však, že ".výše tohoto příspěvku musí odpovídat reálným a přiměřeným nákladům politických stran, nutným k zajištění jejich činnosti". Ve skutečnosti má však platit opak: výše tohoto příspěvku právě nesmí plně odpovídat reálným a přiměřeným nákladům politických stran, protože reálné a přiměřené náklady politických stran nesmějí být finančně pokryty státem, ale musí mít základ v podpoře členské a voličské základny.

Snížení volebního příspěvku, tj. příspěvku za odevzdaný hlas, z 90 Kč na 30 Kč v novele volebního zákona , kterým bylo znehodnoceno základní kritérium státní podpory politických stran, totiž míra jejich volebního úspěchu, bylo v novele zákona o politických stranách provázeno zvýšením příspěvku na mandát, jímž byly naopak zhodnoceny pozice ve státě dosažené a obsazené a nepřímo posílena disproporce v základním kritériu.

Zrušením volebního příspěvku nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. ledna 2001 vyhlášeným pod č. 64/2001 Sb. dne 16. února 2001 vznikla situace, v níž by ponechání příspěvku jednoho milionu Kč na každý mandát poslance nebo senátora ještě zvýšilo dosavadní disproporce. Proto zrušením příspěvku na mandát ve výši jednoho milionu Kč vytváří Ústavní soud též prostor Parlamentu pro uplatnění celkově nového přístupu k financování politických stran státem tak, aby proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži se změnila výrazně ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách.

Dosavadní zvýšení příspěvku na mandát na 1 000 000 Kč bylo součástí celé řady opatření, jež vesměs směřovala k finanční podpoře velkých a v Parlamentu již etablovaných stran na úkor stran malých. Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip § 20 odst. 4 Listiny po oddělení stran od státu. Zvýšení hranice příspěvku na mandát pomíjí základní kritérium státní podpory, totiž počet stranami získaných hlasů a koncentruje v ústavně nepřijatelném rozsahu státní finanční podporu na parlamentní činnost.

Pokud jde o § 20 odst. 4 zákona o politických stranách , byl uplatněn návrh, aby byla vypuštěna změna, která byla provedena při poslední novele a došlo tak k návratu původního znění, podle něhož politická strana (či hnutí) získala nárok na stálý příspěvek, jestliže v jedné volbě dosáhla hranice 3 % odevzdaných hlasů, tedy bez dalších podmínek. Novela naproti tomu přinesla podmínku, že strana, která již získala nárok na stálý příspěvek, ale nepřekročí uzavírací klauzuli pro vstup do Poslanecké sněmovny, stanovenou volebním zákonem , příspěvek v následujících volbách neobdrží.

Tím, že takto byly negativně ovlivněny politické strany, které sice reprezentují nezanedbatelný zlomek voličů, ale na podíl na státní moci nedosáhly a nemohou své právoplatné voliče reprezentovat, dochází k jejich diskriminaci vůči ostatním stranám či hnutím a zásadnímu negativnímu ovlivnění volné soutěže politických stran, jak je má na mysli čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

Z celkové koncepce novelou provedených změn vychází zásadní záměr posílit roli velkých stran, které by po volbách mohly snáze vytvářet pevné koalice a prosazovat své programy bez přihlídnutí ke stanoviskům ostatních parlamentních stran, což se skrývá pod pojem zvýšení stability v rozhodování moci zákonodárné i výkonné. Přitom ovšem zvýšení stability nemusí zde mít za následek vyšší stupeň demokracie, ale i oslabení jejich principů a snížení její efektivity. Ústavní soud sice při posuzování předložených návrhů na zrušení zákonů nehodnotí v podrobnostech účelnost nebo vhodnost zákonných úprav, které přezkoumává, nýbrž zabývá se těmi, jež vyjadřují

hodnoty stanovené Ústavou . 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.

Závěrem považoval Ústavní soud za vhodné připomenout i Zprávu o financování politických stran, která vyjadřuje představy Benátské komise Rady Evropy ve Štrasburku, při účasti více než 30 států, která konstatuje, že existují země, kde finance politických stran spočívají hlavně na členských příspěvcích, a tato koncepce je dodržována. Ve starších demokraciích jsou politické strany enormním strojem vyžadujícím stále značný personál, rozlehlé prostory, zvýšené náklady fungování, které nemohou být pokryty členskými, často nízkými, příspěvky. Německo tak např. připouští nezbytnost veřejného financování výdajů způsobených volební kampaní, ale i nákladů způsobených každodenní činností politických stran za podmínky, že pomoc státu je nepřímo úměrná finanční kapacitě každé strany a je stanovena tím, co je nezbytné pro zajištění řádného fungování veřejné moci.

Zmíněná zpráva Benátské komise Rady Evropy příznivě hodnotí země, jež váží finanční pomoc státu stranám na jejich volební úspěch a na příjmy z členských příspěvků. V tomto smyslu dochází i k formulaci měřítek pro rozdělování státních příspěvků. Především je to úspěch, jehož strana ve volbách u voličů docílila, dále úhrn stranických příspěvků a v omezené míře i rozsah darů, které strana obdržela (např. § 18 zákona o politických stranách v SRN).

Výsledky práce uvedené komise bezprostředně souvisejí se současnými legislativními tématy v České republice a neměly by být opomenuty.

Ve svém souhrnu jde tedy v projednávané problematice o převzetí požadavku nezbytných nákladů demokracie. Její harmonický výkon vyžaduje ve skutečnosti omezit na minimum a snížit výdaje politických stran a současně zachovat princip rovnosti mezi nimi, který se zdá být často porušen ve prospěch majoritních stran, které vyžadují veřejné subvence, protože obdržely nejvíce mandátů a největší počet hlasů. To ovšem vyžaduje zaručit průhlednost ve vyžadovaných informacích a velice podrobnou kontrolu užití přijatých fondů.

Poučení: Proti nálezů Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. února 2001